

DESAFÍOS DE DESARROLLO ANTE  
LA COVID-19 EN MÉXICO

---

# PANORAMA SOCIOECONÓMICO

# DESAFÍOS DE DESARROLLO ANTE LA COVID-19 EN MÉXICO

## PANORAMA SOCIOECONÓMICO

Derechos Reservados © 2020  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
Montes Urales 440  
Col. Lomas de Chapultepec, Alcaldía Miguel Hidalgo  
Ciudad de México. C.P. 11000

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Esta publicación fue realizada en el marco del proyecto 00118876 "Iniciativas Gerenciales". El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros.

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno, en cerca de 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

[www.mx.undp.org](http://www.mx.undp.org)

**Redactores técnicos:** Annabelle Sulmont, Cynthia Martínez, Maite García, Alejandra Correa, Virginia Leal, Alejandra Pinelo, Stephanus Visser y Octavio Mendoza

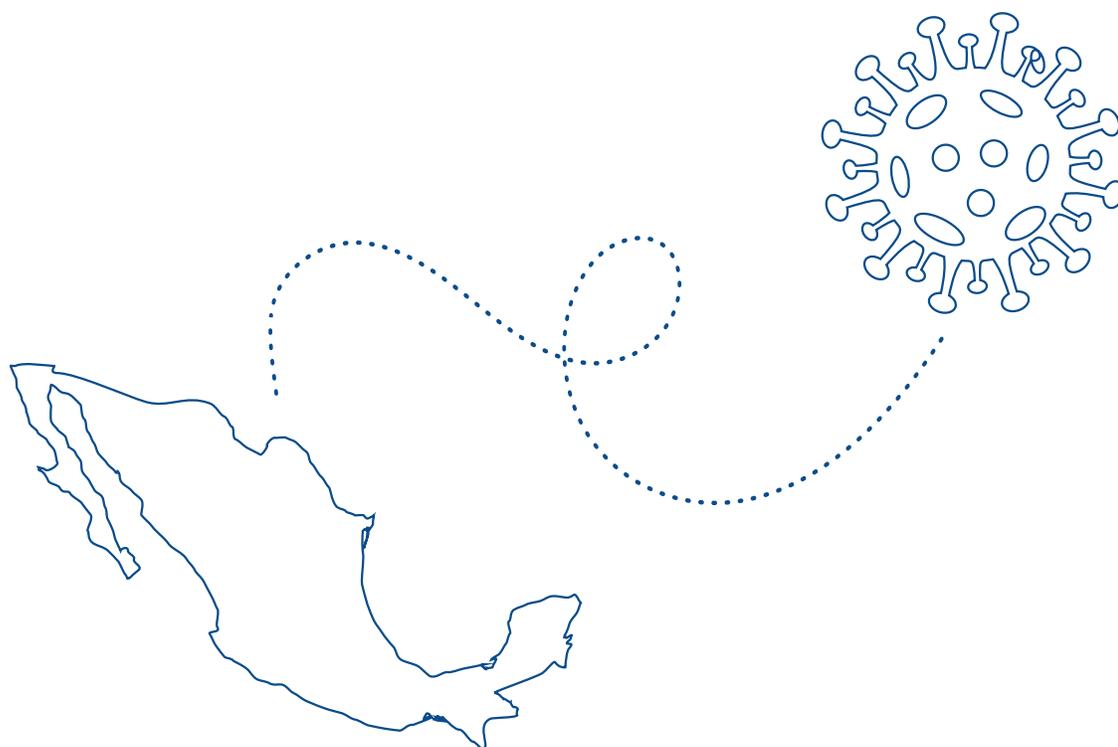
**Colaboradores externos:** José Carlos Díez y Adán L. Martínez-Cruz

**Aportaciones adicionales de:** Alejandro Rosas

**Revisión editorial:** Ana del Toro y Brenda Ortiz

**Edición gráfica:** Octavio Mendoza

*El PNUD agradece a las y los economistas expertos que participaron en la consulta realizada en el marco de este estudio.*



DESAFÍOS DE DESARROLLO ANTE  
LA COVID-19 EN MÉXICO

---

# PANORAMA SOCIOECONÓMICO

# PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

## **Lorenzo Jiménez de Luis**

Representante Residente

## **Sandra Sosa**

Representante Residente Adjunta

## **Daniela Vallarino**

Analista de Gestión

## **Annabelle Sulmont**

Coordinadora del proyecto "Iniciativas Gerenciales"

## **Cynthia Martínez**

Coordinadora del proyecto "Implementación de Agenda 2030 en el ámbito subnacional"

## **Ana del Toro**

Asociada de comunicaciones

## **Octavio Mendoza**

Especialista en Análisis y Visualización de Datos

## **Alejandra Pinelo**

Asistente Sustantiva y Administrativa

# Contenido

<b>PREFACIO</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>I. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA EN MÉXICO</b>	<b>12</b>
<b>A.</b> Condiciones de fragilidad pre COVID-19	12
<b>B.</b> Afectaciones y expectativas económicas y sociales en México, en el marco de la pandemia por la COVID-19	15
<b>II. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA HACER FRENTE A LA RECESIÓN ECONÓMICA PROVOCADA POR LA COVID-19 EN MÉXICO</b>	<b>25</b>
<b>A.</b> Caracterización de las y los expertos consultados	27
<b>B.</b> Panorama económico	28
<b>C.</b> Políticas públicas para enfrentar la crisis	30
<b>III. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA MITIGACIÓN Y REDUCCIÓN DE LOS EFECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA COVID-19</b>	<b>40</b>
<b>A.</b> Apoyos a los hogares y a poblaciones en situación de vulnerabilidad	40
<b>B.</b> Apoyos a empresas	44
<b>C.</b> Deuda pública y política fiscal	46
<b>D.</b> Recomendaciones transversales	47
<b>E.</b> Desescalada de las medidas de confinamiento y reactivación de la actividad económica	50

# Acrónimos

<b>BBVA</b>	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
<b>CANACINTRA</b>	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
<b>CANIRAC</b>	Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados
<b>CEEY</b>	Centro de Estudios Espinosa Yglesias
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CFE</b>	Comisión Federal de Electricidad
<b>CNBV</b>	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>COVID-19</b>	Corona Virus Disease 19
<b>EEUU</b>	Estados Unidos de América
<b>ENDIREH</b>	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
<b>ENIGH</b>	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
<b>ENOE</b>	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>INFONAVIT</b>	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
<b>INSABI</b>	Instituto Nacional de Salud para el Bienestar
<b>LGBTTTI+</b>	Lésbico, Gay, Bisexual, Trans y otros
<b>LPI</b>	Línea de Pobreza por Ingresos
<b>MIPYMES</b>	Micro, pequeñas y medianas empresas
<b>PEMEX</b>	Petróleos Mexicanos
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNUD</b>	Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>SARS-COV-2</b>	Coronavirus 2 del Síndrome Respiratorio Agudo Grave
<b>STPS</b>	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
<b>WEI</b>	Del nombre en inglés: Weekly Economic Index (Índice Económico Semanal)
<b>ZMVM</b>	Zona Metropolitana del Valle de México

# PREFACIO



A principios del año 2020 era difícil imaginar los eventos que estamos viviendo en todo el mundo a raíz de la pandemia de la COVID-19. Sus terribles consecuencias, la sideración que ha ocasionado, la pérdida de puntos de referencia y el miedo que produce la incertidumbre, nos ha llevado a buscar las maneras óptimas para hacerle frente. En todos los países y desde diversos sectores, se ha generado un flujo continuo de información, proyecciones y propuestas para resistir a una pandemia de la que poco se conoce y que ya ha llevado consigo importantes estragos.

En tal contexto, sumar de manera pertinente al análisis y a las estrategias que permitan responder de la mejor forma a esta emergencia sanitaria es un desafío. Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México el desarrollo sostenible, aspiración fuertemente vulnerada en esta coyuntura, está en el corazón de nuestro mandato. Este nos confiere una gran responsabilidad: la de redoblar esfuerzos para, ahora más que nunca, ser un apoyo imprescindible para México. Así, el PNUD en México, junto con nuestras contrapartes, buscamos definir y poner en marcha iniciativas que permitan que aquellas personas que la emergencia sanitaria de la COVID-19 amenaza con vulnerar más, no se queden atrás.

Sin duda, reaccionar de manera rápida y oportuna en un contexto inédito de incertidumbre ha sido uno de nuestros mayores desafíos. En este sentido, el PNUD ha atendido solicitudes de nuestros socios en todo el país. Esta situación nos ha permitido realizar iniciativas de gran importancia, como la adquisición de ventiladores para apoyar la reconversión hospitalaria del sistema de salud, ante la necesidad de incrementar la capacidad de atención médica en cuidados intensivos. También, y siempre respondiendo a los objetivos planteados en los proyectos por nuestras contrapartes, hemos incorporado el parámetro de la pandemia y sus repercusiones en varias iniciativas cuyo rumbo no podría ser alcanzado de seguir siendo el mismo. Un ejemplo muy plausible es la puesta en marcha de la plataforma “Socioemocionales en casa” para jóvenes de educación media superior en el marco del programa Construye T que implementamos con la Secretaría de Educación Pública.

Paralelamente, para el PNUD es fundamental proponer líneas de reflexión que permitan pensar el desarrollo sostenible en un mundo cuyos cambios son cada vez más acelerados y de mayor magnitud, siendo una elocuente ilustración la crisis mundial derivada de la pandemia de la COVID-19. Con el estudio “*Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico*” buscamos cumplir precisamente esa misión. El carácter inédito de la crisis nos coloca en un momento clave para reflexionar acerca de las posibles respuestas institucionales que deben ser oportunas y eficaces, para reducir y mitigar las afectaciones socioeconómicas antes de que esta labor se vuelva particularmente ardua.

Estamos convencidos de que una forma de contribuir y nutrir esta importante reflexión es incorporar la voz y debate de expertos y expertas, personas que conocen la realidad

socioeconómica de México desde sectores y experiencias de vida muy diversas. Sus aportaciones han constituido una base para tejer pistas modulares integradas e intersectoriales de políticas públicas ad hoc para el país. Con este documento, reiteramos al Estado mexicano que somos un socio comprometido a impulsar el desarrollo sostenible de México y dispuesto para continuar el diálogo y la cooperación en estos tiempos desafiantes.



**LORENZO JIMÉNEZ DE LUIS**  
Representante Residente, PNUD México

# INTRODUCCIÓN



El surgimiento y la rápida propagación del virus identificado como Coronavirus 2 del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS-CoV-2 por sus siglas en inglés) y la enfermedad infecciosa asociada, COVID-19, ha puesto en jaque a la población mundial y ha evidenciado las vulnerabilidades de los sistemas de salud y de las economías nacionales.

Con el fin de presentar recomendaciones a las autoridades mexicanas en materia de salud y de desarrollo socioeconómico ante la COVID-19, el PNUD México desarrolló dos documentos analíticos que abordan ambos temas de manera individual, pero con una interconexión entre ellos. El presente documento, *“Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México - Panorama socioeconómico”* tiene como propósito analizar el contexto socioeconómico actual para que, a partir de una consulta con expertos y expertas, se emitan recomendaciones de las posibles acciones a realizar para hacer frente a la recesión económica que tendrá el país a causa de la pandemia.

Como se desarrolla en el documento *“Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México - Panorama desde la perspectiva de la salud”*, la ausencia en el corto plazo de una vacuna o de un tratamiento farmacológico efectivo ha llevado a las autoridades mexicanas y de distintos países a imponer medidas de confinamiento domiciliario y de suspensión de labores no esenciales para reducir la tasa de contagio y, por ende, la saturación de los servicios de salud. Los escenarios propuestos por el informe del PNUD México en materia de salud se desarrollan a partir de un modelo matemático, que toma en cuenta el comportamiento del virus y la efectividad de la respuesta del gobierno, medida por la reducción en el número de contagios y en la transmisibilidad del virus, para estimar los posibles efectos en el sector salud de la expansión de la enfermedad. Para prevenir que los servicios de salud colapsen, las autoridades podrían extender la duración de las políticas autoimpuestas de disminución de actividades, lo cual repercutirá profundamente en el desempeño de las economías del mundo.

Se estima que la crisis económica por la COVID-19 sea la más intensa desde el final de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, las afectaciones socioeconómicas dependen en gran medida de cuál de los posibles escenarios en materia de salud se actualiza en la realidad. En el continuo de escenarios potenciales, mientras más estacional sea la enfermedad, y más eficaz sea la respuesta institucional, menores serán los efectos negativos en la economía y en el bienestar de la población; por el contrario, la no estacionalidad del virus y una respuesta institucional poco oportuna y eficaz profundizará la recesión y ralentizará la recuperación.

El impacto de la COVID-19 en la economía de México es múltiple. En primer lugar, la reducción de la actividad típica de las personas conlleva una caída en el consumo, con importantes efectos en los ingresos de las empresas. Aunado a lo anterior, el cierre forzoso de miles de empresas compromete la capacidad de supervivencia de las mismas lo que, a su vez se traduce en un significativo deterioro del mercado laboral,

con incrementos en la tasa de desempleo y en la tasa de informalidad. Esto, por su parte, significa la reducción de ingresos de los hogares, con efectos en la calidad de vida, consumo de bienes básicos, ahorro y acceso al crédito.

La COVID-19 también ha impactado las cadenas de suministro, generando interrupciones que comprometen la actividad de ciertas empresas. Dicha situación se agrava para las unidades económicas con una mayor dependencia de insumos provenientes de otros países, puesto que la reactivación de la economía no es homogénea, sino que varía en función de la etapa y evolución de la pandemia en cada país.

Dos afectaciones adicionales de la pandemia a la economía nacional son, en primer lugar, las abruptas caídas en el precio del petróleo y, en segundo lugar, una importante disminución en la recaudación. Ambos aspectos representan una amenaza a los ingresos del Estado mexicano, con todo lo que ello implica en términos de capacidades de reacción ante los problemas públicos.

La recesión que se avecina es de índole no convencional, caracterizada por una disminución abrupta de las actividades económicas, similar a la resultante de un desastre natural. No obstante, se distingue de una crisis por desastre natural en dos aspectos principalmente: (i) las afectaciones no están delimitadas geográficamente, sino que se extienden a la mayoría de las economías del mundo; y (ii) la duración del fenómeno es incierta y, en consecuencia, los costos sociales y económicos asociados son igualmente inciertos.

Específicamente, es de esperarse que las políticas macroeconómicas contracíclicas que usualmente se recomiendan para enfrentar recesiones no sean suficientes ante una recesión económica global cuya duración es incierta. Es recomendable complementar las políticas contracíclicas convencionales con compensaciones similares a las que se hacen después de un desastre natural.

Las medidas de mitigación y reducción del impacto de la crisis económica y social deberán estructurarse en tres etapas. La primera es el equivalente a un coma inducido, en el que la economía global se paraliza para permitir que las zonas infectadas se recuperen y prevenir que todo el organismo económico se infecte. La segunda etapa es de recuperación; en la economía mexicana esta dependerá de (i) las políticas económicas nacionales implementadas durante la etapa de coma inducido; (ii) la recuperación de Estados Unidos, que a su vez depende de las políticas implementadas por ese país durante la etapa de coma inducido; (iii) la evolución de los precios del petróleo; y (iv) los acuerdos nacionales e internacionales (bi y multilaterales) que se logren durante la etapa de coma inducido. Cabe mencionar que la recuperación no será homogénea entre sectores económicos, entre regiones del país, ni entre grupos poblacionales. Finalmente, la tercera etapa económica será de una nueva normalidad, que implicará cambios en la forma en que las sociedades se organizan y, en consecuencia, cambios en los sistemas económicos en todos los niveles. Dicha etapa deberá enfocarse en la generación de resiliencia ante eventos como la COVID-19. Es probable que, en función de la estacionalidad o no del virus, las etapas descritas sean un ciclo, más que una línea en el tiempo.

Esta categorización de las etapas económicas ante la COVID-19 permite visualizar que

el grado de incertidumbre se incrementa en cada etapa. En ese sentido, reconoce que es en la etapa de coma inducido donde se tiene mayor control de los efectos de las políticas públicas. Lo anterior, debido a que se cuenta con un entendimiento general del fenómeno económico y con experiencia en cuanto a la identificación e implementación de políticas que, por una parte, contribuyan a contrarrestar una recesión y, por otra, permitan atender los efectos posdesastre.

Por ello, es recomendable que sea durante la etapa de coma inducido cuando se implementen políticas que combinen esquemas contracíclicos y de apoyo posdesastre; es decir, tan pronto como sea posible. El objetivo de dichas políticas es mantener a la economía mexicana lo más cercana posible a las condiciones que se observaban antes de la llegada de la COVID-19. Dicho de otra manera, el objetivo debe ser minimizar los efectos recesivos de la etapa de coma inducido.

En ese sentido, este reporte expone en el primer apartado un panorama socioeconómico con base en un análisis documental, que incluye una revisión de documentos y estadísticas oficiales, informes institucionales, notas de prensa, entre otros. Posteriormente, en el segundo apartado, a fin de mitigar la incertidumbre que caracteriza el fenómeno de estudio, se presentan los resultados de la consulta elaborada a expertas y expertos sobre las políticas que pueden implementarse para minimizar los efectos recesivos de la COVID-19, a modo de allegar opiniones calificadas a las y los tomadores de decisiones públicas. Dicha consulta contó con la participación de personas con amplia experiencia en temas de desarrollo económico, política fiscal, pobreza, desigualdad y movilidad social, política monetaria, ciclos económicos, entre otros. Las personas consultadas, a partir de su experiencia, proporcionaron su opinión sobre las proyecciones económicas ante la COVID-19 y diferentes paquetes de políticas fiscales a implementarse para minimizar el efecto recesivo de la fase de contención de la pandemia.

En el último apartado, se presenta una serie de recomendaciones encaminadas a la mitigación y reducción de los efectos recesivos en México. Estas recomendaciones reflejan, por un lado, las opiniones obtenidas mediante la consulta antes mencionada; por otro lado, derivan del análisis del panorama económico presentado en el primer apartado y de una revisión documental adicional.



# I. Diagnóstico de la situación socioeconómica en México

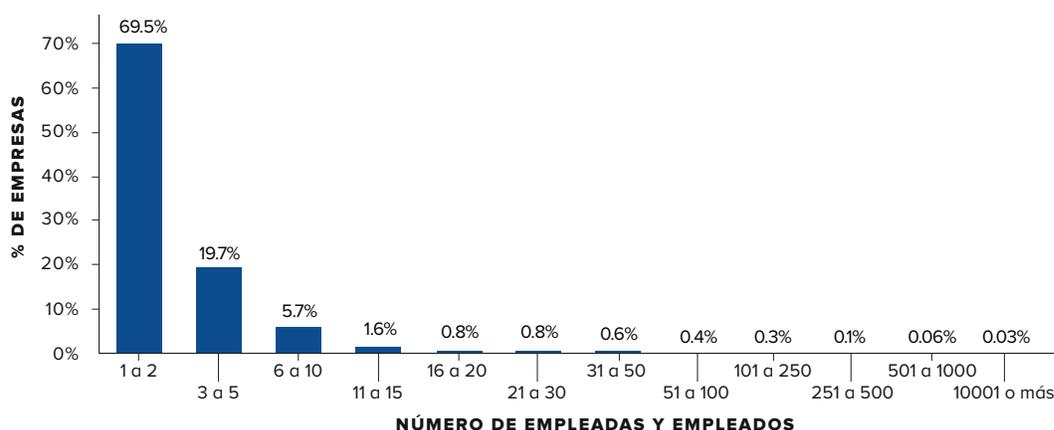
## A. Condiciones de fragilidad pre COVID-19

Previo a la irrupción de la COVID-19, la economía mexicana presentaba signos de debilidad relevantes. Los pronósticos de crecimiento eran sumamente moderados y durante el primer trimestre de 2020 se observó una contracción de -2.4% en el Producto Interno Bruto (PIB) respecto del mismo trimestre de 2019<sup>1</sup>.

En el ecosistema empresarial, según el Censo Económico 2019, predominan las microempresas; 70% de ellas tiene entre uno y dos empleados<sup>2</sup> (ver gráfica 1), lo que puede significar una debilidad en términos de capacidad financiera, así como de resiliencia ante contingencias. La fragilidad de las empresas se traduce en vulnerabilidades para la población empleada, ante disminuciones en las ventas e ingresos por los bienes y servicios ofertados.

Por otro lado, alrededor de 43% de la población está ocupada en empresas con menos de 50 empleadas y empleados, las cuales representan más del 98% de las empresas en el país (ver gráfica 1).

**GRÁFICA 1. PORCENTAJE DE EMPRESAS POR NÚMERO DE EMPLEADAS Y EMPLEADOS**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del INEGI, "Establecimientos y personal ocupado total, según entidad federativa y año de inicio de operaciones", Censos Económicos 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/default.html#Tabulados> (consultado el 10 de abril de 2020).

Antes de la llegada de la pandemia a México, según cifras de 2018 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), casi 42% de la

**1** INEGI, "Estimación Oportuna", Sistema de Cuentas Nacionales de México, marzo 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/> (consultado el 15 de abril de 2020).

**2** INEGI, "Establecimientos y personal ocupado total, según entidad federativa y año de inicio de operaciones", Censos Económicos 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/default.html#Tabulados> (consultado el 10 de abril de 2020).

población mexicana se encontraba en situación de pobreza<sup>3</sup>. El 69.5% de la población indígena se encontraba en esa condición<sup>4</sup>. De igual forma, otro grupo identificado como vulnerable en términos socioeconómicos es la población con alguna discapacidad, ya que se reporta que 48.6%<sup>5</sup> de ella se encuentra en situación de pobreza. Niñas, niños y adolescentes padecen desproporcionadamente la pobreza (49.6% se encuentra en dicha situación)<sup>6</sup>.

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) correspondiente al último trimestre de 2019 reporta una tasa de informalidad de 56.2%<sup>7</sup>. Dicha situación coloca a más de la mitad de la población en una doble situación de vulnerabilidad. En primer lugar, las personas en la informalidad laboral están excluidas de las instituciones de seguridad social y de sus prestaciones, por ejemplo, del pago de una incapacidad por enfermedad, en caso de que llegaran a contagiarse. Además, ante un Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI) en etapa de consolidación, el acceso a servicios de salud pública se dificulta para las personas en informalidad, asociado a potenciales incrementos en el gasto de bolsillo, así como a gastos catastróficos para el hogar. En segundo lugar, las personas en la informalidad tienden a tener menores ingresos, menos estables, menos ahorros y, por lo mismo, encuentran mayores dificultades para cumplir con las medidas de aislamiento social y de suspensión de actividades no esenciales, por lo que la probabilidad de contagio del sector de la población con carencia por acceso a seguridad social es mayor.

Nuevamente, la superposición de la condición de informalidad con ciertas características (identidad étnica, sexo, grupo etario y condición de migrante, entre otras) resultan en la agudización de la condición de vulnerabilidad de dichos sectores poblacionales ante la llegada de la COVID-19 a México. Al respecto, 78.2% de la población indígena no cuenta con algún tipo de esquema de seguridad social, proporción considerablemente mayor al 55.1% de la población no indígena<sup>8</sup>. De la misma manera, 65.5% de la población de 12 a 29 años presenta carencia por acceso a la seguridad social. La población migrante es otro grupo que se identifica con mayor vulnerabilidad, en el que sólo 39% cuenta con prestaciones médicas<sup>9</sup>. Finalmente, las mujeres presentan una mayor tasa de informalidad que los hombres (57.6 y 55.3% respectivamente). Si no se considera a la población en el sector agropecuario, la brecha se amplía: la tasa de informalidad para las mujeres es de 56.6% y la de los hombres de 48.4%<sup>10</sup>. Lo anterior, también tiene efectos en términos de ingresos laborales (ver tabla 1).

---

**3** CONEVAL, “Anexo estadístico 2018”, Medición de la pobreza 2008-2018. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2018.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx) (consultado el 08 de abril de 2020).

**4** Ibid.

**5** Ibid.

**6** Ibid.

**7** INEGI, “Informalidad laboral IV Trimestre 2019”, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados> (consultado el 10 de abril de 2020).

**8** CONEVAL, “Anexo estadístico 2018” (ver sección I, [nota al pie 3](#)).

**9** CONEVAL, *Estudio diagnóstico del derecho al trabajo 2018* (México, 2018). Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos\\_Sociales/Estudio\\_Diag\\_Trabajo\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Trabajo_2018.pdf) (consultado el 09 de abril de 2020).

**10** INEGI, “Informalidad laboral” (ver sección I, [nota al pie 7](#)).

**TABLA 1. MEDIDAS DE TENDENCIA CENTRAL DEL SALARIO POR HORA, POR SEXO Y CONDICIÓN DE FORMALIDAD**

	Media	Mediana
<b>General</b>	35.92 pesos	29.55 pesos
Formalidad	41.33 pesos	33.33 pesos
Informalidad	29.23 pesos	25.00 pesos
<b>Mujeres</b>	34.55 pesos	27.50 pesos
Formalidad	40.80 pesos	31.78 pesos
Informalidad	26.69 pesos	22.86 pesos
<b>Hombres</b>	36.81 pesos	31.01 pesos
Formalidad	41.68 pesos	33.91 pesos
Informalidad	30.85 pesos	26.79 pesos

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del INEGI, "Informalidad laboral IV Trimestre 2019", Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados> (consultado el 10 de abril de 2020).

Por otro lado, las personas que carecen de acceso a agua entubada también enfrentan mayores riesgos ante la llegada de la COVID-19, dado que se trata de un insumo vital para seguir las recomendaciones de las autoridades nacionales e internacionales (Secretaría de Salud, Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de la Salud), como es el lavado constante de manos, así como la limpieza y desinfección de superficies. En 2015, de acuerdo con la Comisión Nacional del Agua, 15% de la población rural no tenía acceso a agua entubada en su vivienda o predio<sup>11</sup>.

La población migrante se encuentra en situación de riesgo ante la falta de servicios básicos. En general, dicho grupo poblacional no cuenta con servicios sanitarios durante su movilidad, condición que se mantiene cuando las personas habitan temporalmente en albergues que suelen encontrarse con condiciones adversas. Entre las situaciones adversas, se han reportado condiciones de hacinamiento, como cuartos con 40 o 50 personas, insuficiencia de servicios básicos y de productos alimentarios e higiene en algunos albergues de migrantes<sup>12</sup>.

El uso de combustibles sólidos (leña y carbón) para la elaboración de alimentos y calefacción es un componente que intensifica la vulnerabilidad de las personas a la COVID-19, en tanto tiene efectos nocivos para la salud, al ser factor de riesgo de infecciones agudas en las vías respiratorias inferiores (pneumonía) y de enfermedades pulmonares obstructivas crónicas (bronquitis y enfisema)<sup>13</sup>. Ambas afecciones son factores de riesgo asociados a la COVID-19. Al respecto, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) señala que hasta 2016 el 42.5% de las

<sup>11</sup> CONAGUA, *Estadísticas del Agua en México 2018* (México, 2019). Disponible en: [http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM\\_2018.pdf](http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM_2018.pdf) (consultado el 24 de abril de 2020).

<sup>12</sup> Jorge Butrón, "Sobrecupo en albergues desata tensiones, cobros irregulares...", *La Razón*, 30 junio 2019. Disponible en: <https://www.razon.com.mx/mexico/sobrecupo-en-albergues-desata-tensiones-cobros-irregulares/> (consultado el 24 de abril de 2020).

<sup>13</sup> Smith, K., "El uso doméstico de leña en los países en desarrollo y sus repercusiones en la salud", *Los bosques y la salud humana*, vol. 57, No.2 (Roma, 2006). Disponible en: <http://www.fao.org/3/a0789s/a0789s09.htm> (consultado el 12 de abril de 2020).

viviendas habitadas por población indígena emplearon leña o carbón para cocinar <sup>14</sup>.

Las emergencias humanitarias, los desastres y las pandemias ponen a las mujeres y niñas en mayor vulnerabilidad. Hay evidencia sugiriendo que, donde las mujeres son las principales responsables de obtener y cocinar alimentos para la familia, el aumento de la inseguridad alimentaria, como resultado de cualquier situación de crisis, puede ponerlas en mayor riesgo. Esto es particularmente preocupante en los sectores agrícolas y pesqueros en México, donde 69% de las 14 mil mujeres empleadas en el sector pesquero mexicano, no recibe una remuneración fija<sup>15</sup>.

Por último, personas con orientaciones sexuales e identidades de género asociadas a los colectivos Lésbico, Gay, Bisexual, Trans y otros (LGBT+T+) están en situación de particular vulnerabilidad ante la contingencia. La organización “*It Gets Better*” reportó al menos 15 casos de personas jóvenes expulsadas de su hogar durante la contingencia, tras revelar a su familia su orientación sexual o su identidad de género, lo que los ubica en una situación de exposición al virus al no tener un espacio estable donde resguardarse durante esta crisis<sup>16</sup>.

Todo lo anterior, da cuenta del estado previo a la llegada de la COVID-19. Las debilidades y desigualdades vigentes interactúan con las vulnerabilidades de salud y económicas que la pandemia conlleva y las agravan. Es importante tener estos datos en mente al momento de diseñar respuestas de contención, a fin de llegar a quienes más lo necesitan.

## B. Afectaciones y expectativas económicas y sociales en México, en el marco de la pandemia por la COVID-19

### 1) Afectaciones económicas

Si bien existe certeza sobre el hecho de que la irrupción de la COVID-19 tendrá efectos negativos en términos sociales y económicos, las expectativas sobre las dimensiones y duración de dichas afectaciones son inciertas. No obstante, los datos disponibles –generados con mayor periodicidad– así como las proyecciones basadas en series de tiempo son elementos esenciales para la estimación de los daños económicos y sociales de la pandemia, y para el diseño e implementación de medidas que resulten oportunas y pertinentes.

En ese sentido, en el presente apartado, se ofrecen datos relevantes, resultado de un

---

**14** INEGI, “Módulo de Hogares y Vivienda”, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/default.html#Microdatos> (consultado el 07 de abril de 2020).

**15** Inés López Ercilla, Raquel López-Sagástegui, “Las mujeres y el sector pesquero en México”, dataMare, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.13022/M30K9N> (consultado el 07 de abril de 2020).

**16** Gabriel Gutiérrez García, “Covid 19 y el colectivo LGBT”, El Sol de México, 24 marzo 2020. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/covid-19-y-el-colectivo-lgbt-5009405.html> (consultado 24 de abril de 2020).

análisis documental, que dan cuenta de la problemática que se enfrenta. Es importante señalar que, si bien las cifras y estimaciones disponibles hasta el momento no permiten una mayor desagregación para valorar los impactos diferenciados de la pandemia, estos interactúan en el contexto de desigualdad y de vulnerabilidades específicas descritas anteriormente, lo que puede agravar el horizonte para ciertos sectores de la población. Es decir, las desigualdades y las afectaciones de la COVID-19, en su interacción, se refuerzan entre sí y complican el, ya de por sí, complejo panorama.

Como se ha mencionado, a finales de febrero de 2020, previo a la irrupción de la COVID-19 en México, las expectativas económicas daban cuenta de un entorno económico débil, con expectativas promedio de crecimiento de entre 0.5 y 1.5% del PIB, compartidas por el Banco de México, por instituciones financieras privadas y por organismos financieros internacionales<sup>17</sup>. Sin embargo, a medida que la pandemia ha evolucionado y llegado a México, ha habido reajustes a la baja en las expectativas. El primero de abril de 2020, el Banco de México estimó que el PIB decrecería en 2020 a una tasa de 3.99%<sup>18</sup>. Este ajuste se basó en la encuesta aplicada mensualmente a especialistas del sector privado, e incorporó la debilidad del mercado externo y la economía mundial como consecuencia de la llegada de la COVID-19 a Europa y Estados Unidos de América (EEUU).

Más aún, el Fondo Monetario Internacional (FMI) pronosticó una contracción de 6.6% del PIB en México<sup>19</sup>. Por su parte instituciones financieras privadas como Citibanamex<sup>20</sup> y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA)<sup>21</sup> han ajustado sus proyecciones de crecimiento del PIB real en México a -9.0 y -7.0%, respectivamente. Cabe destacar que si bien la estimación de BBVA es de -7.0%, el rango de pronóstico de disminución

---

**17** Por ejemplo, el Banco Mundial sugería un rango de 1.2 a 1.5%; Banorte, de 0.8 a 1.4%; y Bank of America, de 0.5% a 0.9%. Consultar Banco de México, “Informe trimestral, octubre-diciembre 2019”, (México, 2020). Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B0DED33B2-FF70-345D-53BE-77EA35A0D743%7D.pdf> (consultado el 9 de abril de 2020); y Yolanda Morales, “Banxico baja rango del PIB para el 2020 ante debilidad económica”, *El Financiero*, 27 febrero 2020. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Banxico-baja-rango-del-PIB-para-el-2020-ante-debilidad-economica-20200227-0031.html> (consultado el 9 de abril de 2020).

**18** Banco de México, “Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: Marzo de 2020”, Banco de México, 1 abril 2020. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7BBF8CA59D-FDBE-F2C5-7C1A-E9778A46A3F8%7D.pdf> (consultado el 9 de abril de 2020).

**19** Leonor Flores, “FMI anticipa caída de 6.6% para México en 2020 por COVID-19”, *El Universal*, 14 abril 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/covid-19-fondo-monetario-internacional-anticipa-caida-de-66-para-mexico> (consultado el 24 de abril de 2020).

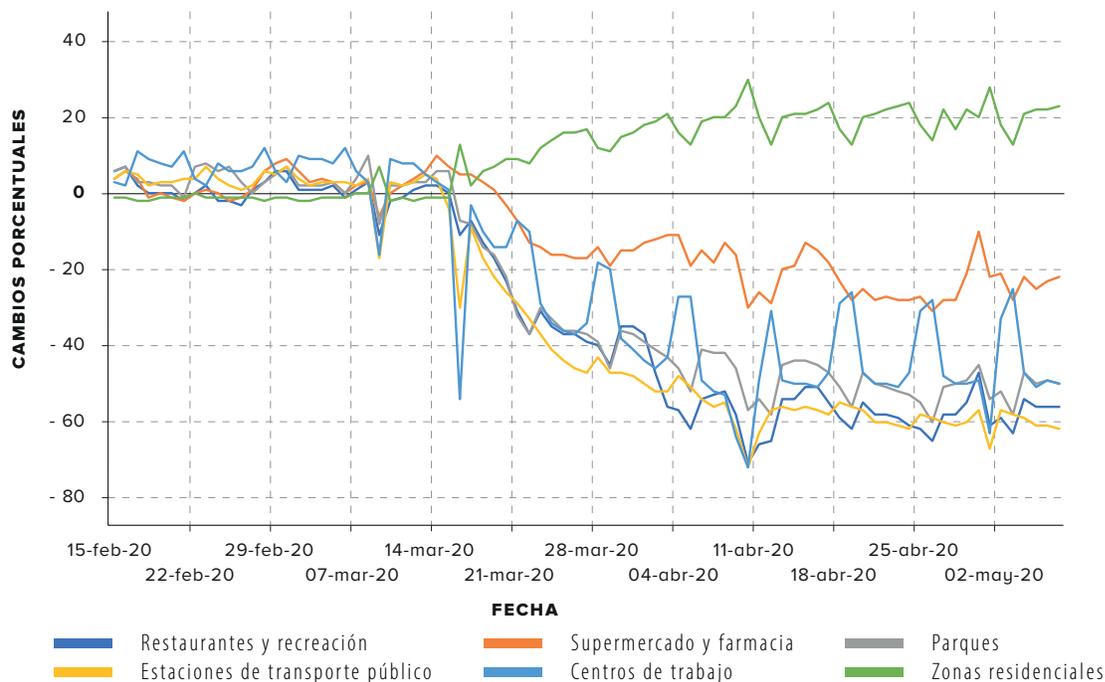
**20** Edgar Juárez, “Citibanamex anticipa una caída del PIB de México de hasta 9% en 2020”, *El Economista*, 21 abril 2020. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Citibanamex-anticipa-una-caida-del-PIB-de-Mexico-de-hasta-9-en-2020--20200421-0069.html> (consultado el 04 de mayo de 2020).

**21** Javier Amador et al., *México | Caída del PIB de entre 6.0% y 12.0%* (México, 2020). Disponible en: <https://www.bbvarsearch.com/publicaciones/mexico-caida-del-pib-de-entre-6-0-y-12-0/> (consultado el 04 de mayo de 2020).

económica va de -6.0 hasta -12.0%<sup>22</sup>.

México, como otros países, implementó acciones de distanciamiento social con la finalidad de contener el contagio y no rebasar la capacidad del sistema de salud, lo que ha producido un freno en la actividad económica. En primer término, como consecuencia de las medidas de contención de la pandemia, ha habido importantes cambios en los patrones de movilidad. Al 7 de mayo de 2020, se reporta 56% menor concurrencia en comercios y espacios recreativos; 62% menos afluencia en el transporte público; y 50% menos asistencia a centros de trabajo; mientras que la afluencia en zonas residenciales ha visto incrementos de 23%<sup>23</sup>. Los cambios en movilidad han variado notablemente a lo largo del periodo de cuarentena. El 10 de abril se registró la menor afluencia en prácticamente todos los espacios públicos (ver gráfica 2).

**GRÁFICA 2. CAMBIOS PORCENTUALES EN MOVILIDAD EN MÉXICO, POR ESPACIO PÚBLICO**



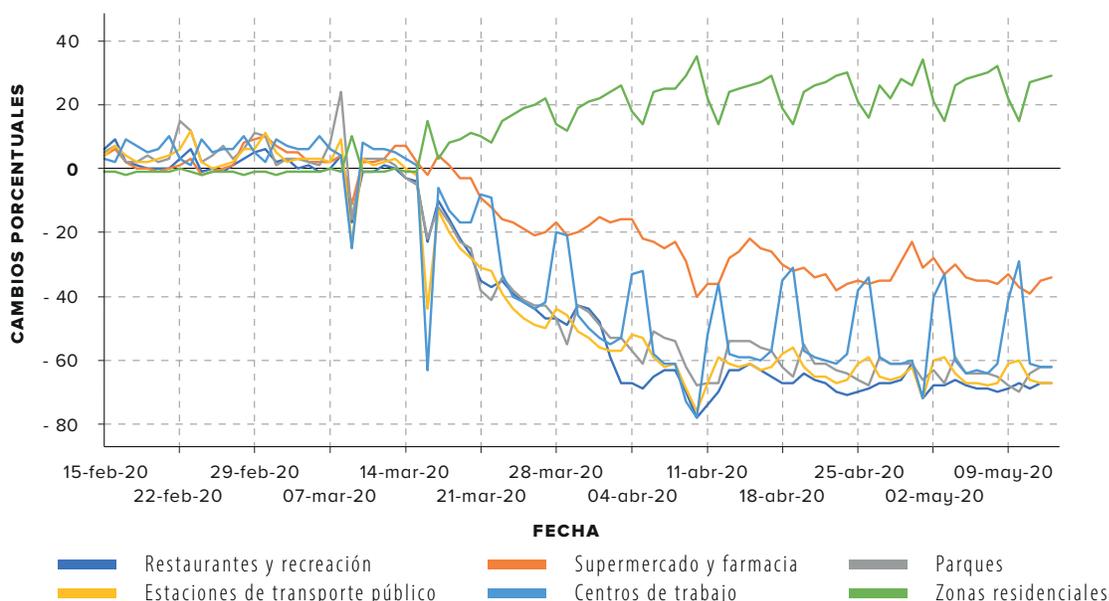
**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de Google, "COVID-19 Community Mobility Report", Google, 7 mayo 2020. Disponible en: [https://www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-05-07\\_MX\\_Mobility\\_Report\\_en.pdf](https://www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-05-07_MX_Mobility_Report_en.pdf) (consultado el 11 de mayo de 2020).

Dichas modificaciones en la movilidad tienen importantes implicaciones en términos de ventas y demanda de servicios. En la Ciudad de México, por su parte, la paralización de las actividades ha sido aún mayor (ver gráfica 3).

**22** BBVA research, *Situación México. Segundo trimestre 2020* (México, 2020). Disponible en: <https://www.bbva.com/publicaciones/situacion-mexico-segundo-trimestre-2020/> (consultado el 04 de mayo de 2020).

**23** Google, "COVID-19 Community Mobility Report", Google, 7 mayo 2020. Disponible en: [https://www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-05-07\\_MX\\_Mobility\\_Report\\_en.pdf](https://www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-05-07_MX_Mobility_Report_en.pdf) (consultado el 11 de mayo de 2020).

**GRÁFICA 3. CAMBIOS PORCENTUALES EN LA MOVILIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO, POR ESPACIO PÚBLICO**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de Google, "COVID-19 Community Mobility Report", Google, 7 mayo 2020. Disponible en: [https://www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-05-07\\_MX\\_Mobility\\_Report\\_en.pdf](https://www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-05-07_MX_Mobility_Report_en.pdf) (consultado el 11 de mayo de 2020).

Como consecuencia de las medidas de contención, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) reporta que, de febrero a abril de 2020, se perdieron 685,840 empleos formales. Es decir, casi el doble de los empleos formales que se generaron en 2019<sup>24</sup>. Se estima que la pérdida de empleos formales al mes de diciembre sea de entre 893,000 y 1.1 millones<sup>25</sup>.

De acuerdo con datos del IMSS y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), las mayores pérdidas se han registrado en la Ciudad de México, Quintana Roo y Nuevo León y en los sectores de construcción y servicios<sup>26</sup>.

Dados los elevados niveles de informalidad, los datos actuales subestiman el impacto de la COVID-19 en la tasa de desempleo. Al respecto, CONEVAL estima un incremento de este indicador de entre 3.3 y 5.3% en los primeros dos trimestres de 2020<sup>27</sup>, a partir del cual se prevé un aumento notable en la tasa de informalidad. Los resultados de la ENOE permitirán observar la dinámica entre la formalidad y la informalidad a lo largo

**24** Luis Pablo Beauregard, "México pierde en dos semanas el empleo creado en 2019 en un ambiente de tensión entre el Gobierno y los empresarios", El País, 8 abril 2020. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2020-04-08/mexico-pierde-en-dos-semanas-el-empleo-creado-en-2019-en-un-ambiente-de-tension-entre-el-gobierno-y-los-empresarios.html> (consultado el 24 de abril de 2020).

**25** BBVA, "Situación México" (ver sección I, [nota al pie 22](#)).

**26** Luis Miguel González, "Covid-19: se perdieron 707,000 empleos entre el 18 de marzo y el 28 de abril", El Economista, 10 mayo 2020. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Covid-19-se-perdieron-707000-empleos-entre-el-18-de-marzo-y-el-28-de-abril-20200510-0078.html> (consultado el 11 de mayo de 2020).

**27** CONEVAL, "La crisis sanitaria generada por la COVID-19 y sus consecuencias económicas ponen en riesgo avances en desarrollo social y puede afectar en mayor medida a grupos vulnerables", CONEVAL, 2020. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica\\_Social\\_COVID-19.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica_Social_COVID-19.aspx) (consultado el 11 de mayo de 2020).

de este periodo.

Por otro lado, como se esperaba, el consumo privado ha mostrado importantes caídas. En el mes de febrero, cuando la pandemia aún no irrumpía de manera directa en México, se observó una ligera caída de 0.5% respecto de febrero de 2019<sup>28</sup>. Haciendo uso de herramientas de big data, BBVA reporta caídas significativas en tiempo real. Para la última semana de marzo, el consumo cayó 3.9% respecto al mismo periodo de 2019; tres semanas después, la caída observada fue de 34.8%<sup>29</sup>.

BBVA<sup>30</sup> reporta que, tras un pico en las ventas minoristas por el pánico generado ante la llegada de la pandemia a México, estas ventas han experimentado una caída, a medida que las personas se aíslan en sus hogares. Señala que los servicios con más afectaciones son “el transporte aéreo, preparación de alimentos y bebidas, hospedaje, así como servicios de ocio y entretenimiento”. Cabe destacar que en dichos sectores se ocupa el 32% de la fuerza laboral del país. La Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC) reporta, por su parte, que las ventas de los establecimientos han bajado entre un 40 y un 50%, lo que compromete su viabilidad en el tiempo<sup>31</sup>.

Un indicador adicional, reflejo de la desaceleración económica, es el correspondiente al crédito. En el mes de marzo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) reporta que el financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas registró una disminución anual de 7.8% en términos reales<sup>32</sup>. Lo anterior, es reflejo de la caída en los ingresos de las empresas y de su capacidad de adquirir compromisos financieros en un ambiente adverso. Por otro lado, el crédito al consumo mantuvo niveles similares, lo cual es compatible con la expectativa de financiamiento del consumo para la adquisición de bienes de primera necesidad en el contexto actual. A febrero, la cartera de las tarjetas de crédito experimentó un crecimiento de 1.4%, mientras que en 2019 la tasa de crecimiento fue de 0.7%. Finalmente, se observa un ligero incremento en el índice de morosidad de 0.22 puntos porcentuales por encima del valor registrado en marzo de 2019<sup>33</sup>.

En términos de actividad económica, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reporta caídas significativas. Entre febrero y marzo de este año la producción industrial cayó 3.4%. Si se compara la producción industrial de marzo de este año respecto del mismo mes de 2019, la disminución es de 4.9%. Los sectores más afectados son el de la construcción y el de industrias manufactureras, con caídas anuales de -7.0 y

---

**28** INEGI, “Consumo privado en el mercado interior”, Indicadores macroeconómicos nacionales. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/imcp/> (consultado el 11 de abril de 2020).

**29** Javier Amador, “Caída del PIB” (ver sección I, [nota al pie 21](#)).

**30** BBVA, “Situación México” (ver sección I, [nota al pie 22](#)).

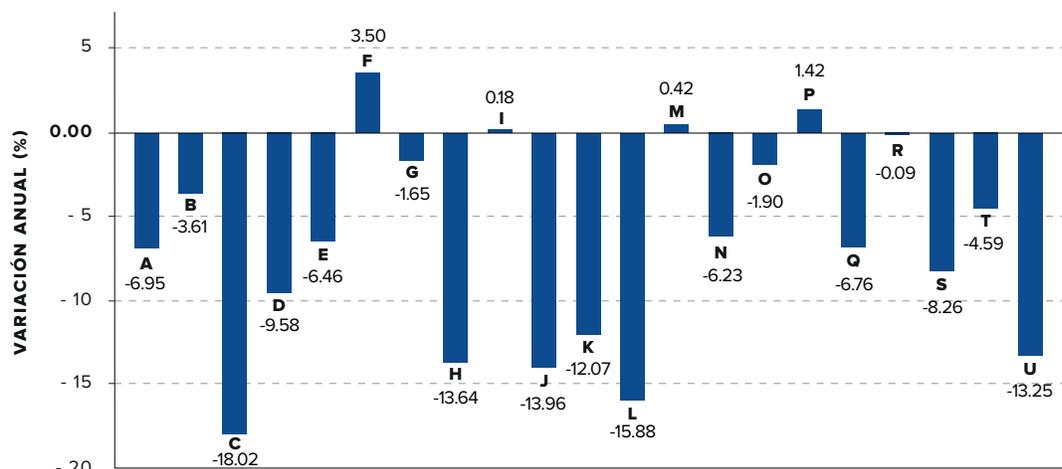
**31** Zyanya López, “Las ventas de los restaurantes caen 50% en la Ciudad de México por coronavirus”, *Expansión*, 20 marzo 2020. Disponible en: <https://expansion.mx/empresas/2020/03/20/ventas-restaurantes-caen-en-ciudad-de-mexico-por-coronavirus> (consultado el 09 de abril de 2020).

**32** CNBV, “Información del sector Banca Múltiple al cierre de marzo de 2020”, CNBV, 5 mayo 2020. Disponible en: <https://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BANCA-MULTIPLE/Prensa%20Sector%20Bancario/Comunicado%20de%20Prensa%20035%20Banca%20Multiple%20marzo%202020.pdf> (consultado el 08 de mayo de 2020).

**33** *Ibid.*

de -6.4%, respectivamente. Al interior de dichos sectores, también hay subsectores que presentan mayores niveles de afectación, de hasta -18.0% respecto del año anterior<sup>34</sup> (ver gráfica 4.)

**GRÁFICA 4. VARIACIÓN ANUAL (%) DEL INDICADOR MENSUAL DE ACTIVIDAD INDUSTRIAL DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN Y DE INDUSTRIAS MANUFACTURERAS**



**ACTIVIDAD INDUSTRIAL DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN Y DE INDUSTRIAS MANUFACTURERAS**

- |   |   |
|---|---|
| <b>A</b> Construcción   | <b>O</b> Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón   |
| <b>B</b> Edificación  | <b>P</b> Industria química  |
| <b>C</b> Construcción de obras de ingeniería civil  | <b>Q</b> Industria del plástico y del hule  |
| <b>D</b> Trabajos especializados para la construcción   | <b>R</b> Fabricación de productos a base de minerales no metálicos  |
| <b>E</b> Industrias manufactureras  | <b>S</b> Industrias metálicas básicas   |
| <b>F</b> Industria alimentaria  | <b>T</b> Fabricación de productos metálicos   |
| <b>G</b> Industria de las bebidas y del tabaco  | <b>U</b> Fabricación de maquinaria y equipo   |
| <b>H</b> Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles  | <b>V</b> Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos |
| <b>I</b> Fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir   | <b>W</b> Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica                             |
| <b>J</b> Fabricación de prendas de vestir   | <b>X</b> Fabricación de equipo de transporte  |
| <b>K</b> Curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos | <b>Y</b> Fabricación de muebles, colchones y persianas  |
| <b>L</b> Industria de la madera   | <b>Z</b> Otras industrias manufactureras  |
| <b>M</b> Industria del papel  |   |
| <b>N</b> Impresión e industrias conexas   |   |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de INEGI, "Indicador Mensual de la Actividad Industrial", Sistema de Cuentas Nacionales de México, Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/imai/> (consultado el 15 de abril de 2020).

En el primer trimestre de este año, en el que sólo las últimas semanas de marzo se aplicaron medidas de confinamiento, se observó una contracción del PIB de -2.4% respecto del mismo trimestre de 2019, la variación anual real para los sectores secundario y terciario fue de -3.8 y de -1.4%<sup>35</sup>.

Como un factor adicional, los precios del petróleo se han desplomado ante la reducción en la demanda por el hidrocarburo –resultado de las medidas de confinamiento y del decrecimiento en el consumo por parte de las aerolíneas ante el cierre de fronteras y la baja en los viajes. La Agencia Internacional de Energía ha pronosticado una caída de 29 millones de barriles en la demanda diaria de petróleo en el mes de abril respecto

**34** INEGI, "Indicador Mensual de la Actividad Industrial", Sistema de Cuentas Nacionales de México, Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/imai/> (consultado el 15 de abril de 2020).

**35** INEGI, "Estimación Oportuna" (ver sección I, [nota al pie 1](#)).

de 2019<sup>36</sup>. Dado lo anterior, al 5 de mayo de 2020, el precio de la mezcla mexicana de petróleo se ha desplomado en más de 57% respecto del precio vigente en diciembre de 2019 (de 51.57 a 21.67 dólares por barril)<sup>37</sup>.

Si bien la economía mexicana se ha “despetrolizado” en cierta medida, el petróleo sigue representando una importante fuente de financiamiento del gasto público en México. Para determinar el Presupuesto de Egresos de la Federación, se estimó que el precio del barril sería de 49 dólares<sup>38</sup>. Considerando los riesgos asociados, la Secretaría de Hacienda adquirió seguros para blindar el precio<sup>39</sup>. No obstante, es probable que no toda la producción se encuentre con esta protección, lo que podría representar un golpe a las finanzas públicas del país y limitaría los programas de mitigación de los efectos de la COVID-19 que el Gobierno Federal podría implementar para impulsar el consumo interno y proteger a las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad.

Es importante mencionar que las afectaciones económicas serán diferenciadas:

- *Por población.* Como ya se mencionó, los efectos de la COVID-19 serán más profundos para las poblaciones que actualmente se encuentran en situación de vulnerabilidad.
- *Por ubicación geográfica.* Se espera que las afectaciones sean mayores para las ciudades. Por ejemplo, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) experimentará efectos más profundos de la pandemia y de las medidas asumidas para su contención. En primer lugar, por la elevada densidad poblacional, el contagio es más probable, por lo que las medidas de confinamiento serán más extensas en el tiempo, con efectos cada vez mayores para las empresas y los hogares.
- *Por sector.* En el corto plazo, se espera que las mayores afectaciones sean para el sector de servicios. No obstante, es probable que, durante la etapa de recuperación, el sector manufacturero se vea particularmente afectado por las interrupciones en las cadenas de suministro, que les impidan operar, incluso una vez levantadas las medidas de sana distancia. La recuperación de las empresas de servicios, aquellas que sobrevivan la etapa de coma inducido, podrá ser relativamente veloz, respecto del sector manufacturero.

## 2) Relación de la economía de México y la de EEUU

Como ya se mencionó, tanto la profundidad de la crisis, como la velocidad de recuperación de la economía mexicana se encuentran indexadas, en gran medida, al

---

**36** AFP, “La AIE prevé una caída histórica de la demanda de petróleo por el efecto Covid-19”, El Economista, 15 abril 2020. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/mercados/La-AIE-preve-una-caida-historica-de-la-demanda-de-petroleo-por-el-efecto-Covid-19.-20200415-0038.html> (consultado el 20 de abril de 2020).

**37** Banco de México, “Precio de la mezcla mexicana de petróleo”, Banxico, mayo 2020. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/apps/gc/precios-spot-del-petroleo-gra.html> (consultado el 29 de abril de 2020).

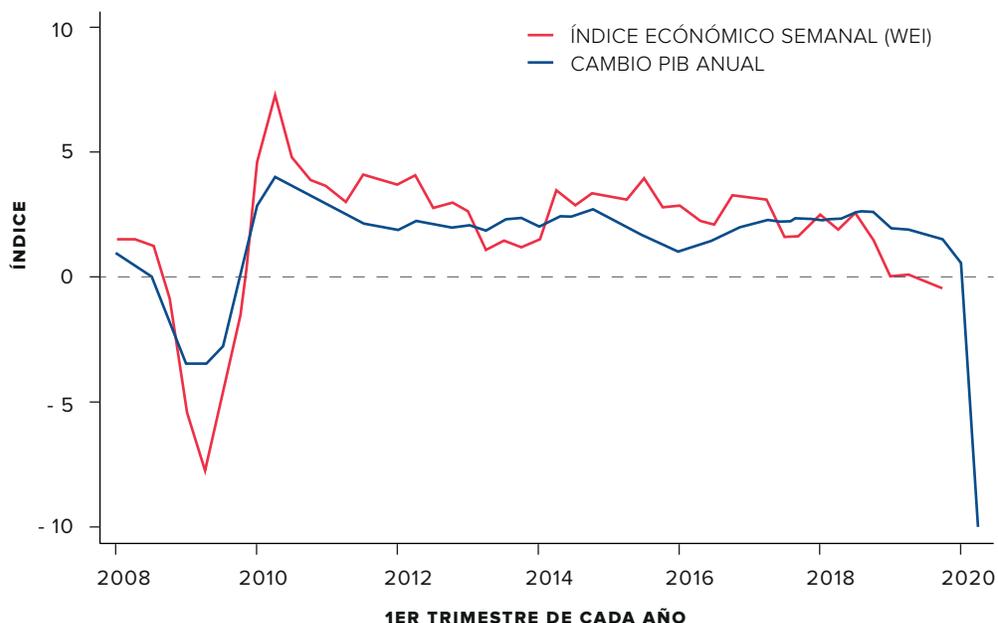
**38** Zenyazen Flores, “Hacienda anuncia contratación de coberturas petroleras para 2020 de 49 dólares por barril”, El Financiero, 3 enero 2020. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/hacienda-contrata-coberturas-petroleras-para-2020-con-un-precio-de-49-dolares-por-barril> (consultado el 11 de mayo de 2020).

**39** Ibid.

desempeño de la economía de EEUU.

La economía mexicana sigue los ciclos económicos de EEUU, lo cual no es sorprendente cuando se considera que (i) 82% de las exportaciones nacionales en 2019 se dirigieron a este país<sup>40</sup>, y (ii) las remesas enviadas desde EEUU en 2019 representaron alrededor del 5% del PIB, siendo mayores que las divisas generadas por la Inversión Extranjera Directa o el sector turismo<sup>41</sup>.

**GRÁFICA 5. ASOCIACIÓN EN LA VARIACIÓN DEL ÍNDICE ECONÓMICO SEMANAL (WEI) DE EEUU Y DEL PIB EN MÉXICO RESPECTO DEL MISMO TRIMESTRE DEL AÑO ANTERIOR**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Federal Reserve Bank of New York, "Weekly Economic Index", Economic research. Disponible en: <https://www.newyorkfed.org/research/policy/weekly-economic-index> (consultado el 08 de abril de 2020), y datos del INEGI, "Oferta y Demanda Global Trimestral", Indicadores macroeconómicos nacionales. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/ofyd/> (consultado el 10 de abril de 2020).

Teniendo como referencia el Índice Económico Semanal (WEI, por sus siglas en inglés) de EEUU –indicador que ofrece información oportuna sobre la actividad económica real y que ha mostrado ser un buen proxy del PIB de EEUU— se vislumbra una importante caída en el marco de la COVID-19. Asimismo, es posible observar la estrecha relación de dicho indicador con el PIB de México. Aprovechando la frecuencia con la que los

**40** INEGI, "Información oportuna sobre la balanza comercial de mercancías de México durante noviembre de 2019", INEGI, 27 diciembre 2019. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/balcom\\_o/balcom\\_o2019\\_12.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/balcom_o/balcom_o2019_12.pdf) (consultado el 24 de abril de 2020).

**41** Banco de México, "(CA11) - Remesas", Sistema de Información Económica. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA11&locale=es> (consultado el 24 de abril de 2020).

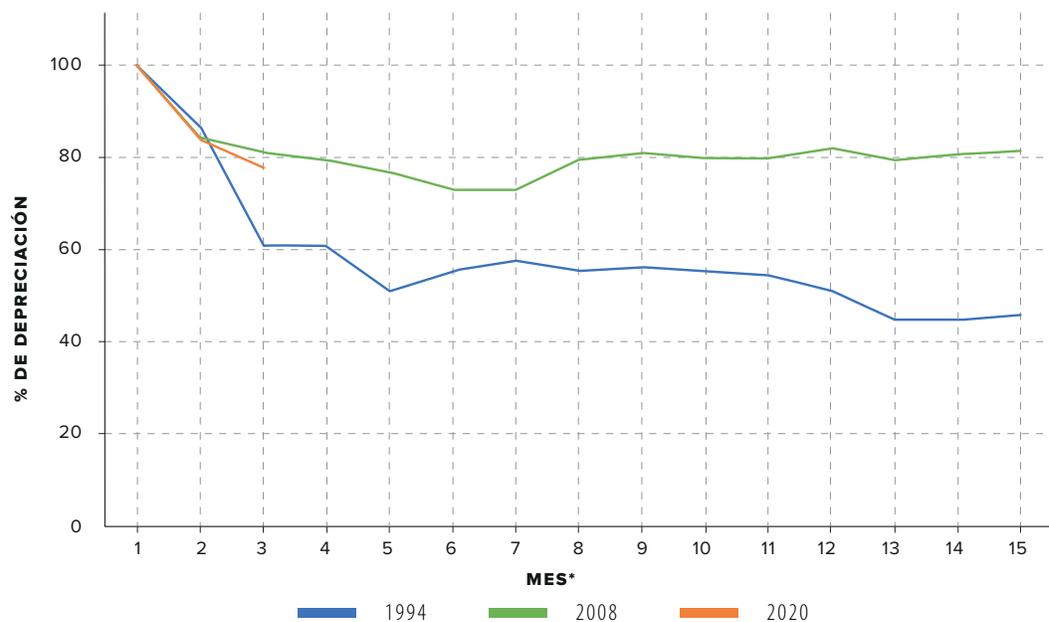
Cristian Téllez, "Ingreso récord de remesas en 2019", El Financiero, 4 febrero 2020. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/remesas-familiares-crecen-7-04-y-alcanzan-cifra-record-durante-el-2019> (consultado el 24 de abril de 2020).

Ángel Ortíz, "Alta dependencia de remesas en México, tema de preocupación", El Economista. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/Alta-dependencia-de-remesas-en-Mexico-tema-de-preocupacion-20190923-0029.html> (consultado el 24 de abril de 2020).

datos del WEI se actualizan para estimar los efectos que la pandemia (y las medidas asumidas para su mitigación), se anticipa una caída más que proporcional del PIB para el segundo trimestre de 2020 (ver gráfica 5).

Considerando que la situación actual responde a condiciones *sui géneris*, no es posible hacer una proyección *a priori* sobre el comportamiento del tipo de cambio. Por ello, con la finalidad de contar con una idea del panorama que posiblemente se avecina, vale la pena revisar las tendencias reportadas en el tipo de cambio en crisis económicas previas (ver gráfica 6)<sup>42</sup>. Si bien, al tiempo de realizar el estudio es muy temprano para hacer comparaciones, se puede observar que, entre febrero y abril de 2020 el peso se ha depreciado aproximadamente 20% en relación con el dólar, similar a la que se produjo entre septiembre y noviembre de 2008, tras la quiebra de Lehman Brothers, pero inferior al 40% que se registró entre noviembre de 1994 y enero de 1995<sup>43</sup>. Este análisis deberá alimentarse con información histórica subsecuente para prever los posibles impactos en la economía a partir de las variaciones en el tipo de cambio.

**GRÁFICA 6. PORCENTAJE DE DEPRECIACIÓN DEL PESO MEXICANO EN RELACIÓN CON EL DÓLAR, 1994, 2008 Y 2020. ÍNDICE BASE 100**



\* El conteo de meses parte del mes en el que inicia el periodo de crisis. En el caso de la crisis de 1994, el primer mes es noviembre de 1994; en el caso de la crisis de 2008, el primer mes es septiembre; en el caso de 2020, el primer mes que se contabiliza es febrero.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Federal Reserve Bank of St. Louis, "Mexico / U.S. Foreign Exchange Rate", Monthly Rates. Disponible en: <https://fred.stlouisfed.org/series/EXMXUS> (consultado el 07 de mayo de 2020).

### 3) Afectaciones sociales

En términos sociales, los efectos de la crisis se manifestarán en el corto, mediano y largo plazo. Se espera que, dada la suspensión de clases presenciales, incrementen

<sup>42</sup> Si bien es posible hacer este análisis, es importante considerar que la naturaleza de las tres crisis que se revisan es muy distinta, por lo que no es realista esperar el mismo comportamiento de la variable de análisis.

<sup>43</sup> Federal Reserve Bank of St. Louis, "Mexico / U.S. Foreign Exchange Rate" (ver sección I, [fuente gráfica 6](#))

las desigualdades en términos de aprendizajes. Es probable que ciertos sectores de la población infantil –con menor acceso a la tecnología y con menor acompañamiento en el proceso– se vean particularmente afectados. La crisis de aprendizajes puede derivar, en el largo plazo, en desigualdades en el acceso a empleos estables y bien remunerados.

En el corto plazo, la crisis económica repercutirá en las tasas de pobreza. El CONEVAL, con base en datos de la ENIGH y de la ENOE, estima que una caída generalizada de 5% en los ingresos incrementará la pobreza por ingresos entre 7.2 y 7.9 puntos porcentuales, lo que significa que entre 8.9 y 9.8 millones de personas caerían en dicha categoría<sup>44</sup>. Asimismo, la caída de ingresos se traduciría en un incremento de entre 4.9 y 8.5 puntos porcentuales en la pobreza extrema por ingresos; esto es, entre 6.1 y 10.7 millones más de personas en pobreza extrema en el país<sup>45</sup>. El Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), por su parte, estima que la pandemia sumará a las filas de la pobreza a 21 millones de personas más<sup>46</sup>.

Asimismo, el CONEVAL advierte sobre las afectaciones diferenciadas que se espera que la COVID-19 tenga en las mujeres, quienes representan el 72.8% de las personas ocupadas en el sistema de salud<sup>47</sup>, lo que aumenta el riesgo de contagio y la precariedad de las condiciones laborales. Aunado a lo anterior, las mujeres tienen una mayor participación en las labores domésticas y de cuidado, lo que incrementa la carga de responsabilidades y de labores no remuneradas.

Finalmente, en el país, pero particularmente en la ZMVM, el confinamiento ha puesto en riesgo de violencia doméstica a las mujeres. Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, casi 80% de las mujeres han sufrido algún tipo de violencia, y 52% ha sufrido violencia por parte de sus parejas. Casi 79% de estas mujeres no buscan el apoyo de las instituciones o no sostienen una denuncia mediante proceso formal<sup>48</sup>. Durante este periodo de aislamiento social, el nivel de hacinamiento en la ZMVM está siendo uno de los factores en el incremento de la violencia intrafamiliar. La Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México refiere que las detenciones por violencia intrafamiliar crecieron 7.2% y el Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia capitalino registró un aumento de 24% en los reportes de violencia familiar<sup>49</sup>.

---

**44** CONEVAL, “La crisis sanitaria” (ver sección I, [nota al pie 27](#)).

**45** Ibid.

**46** Dora Villanueva, “Covid-19 dejaría en la pobreza a otros 21 millones de mexicanos: CEEY”, La Jornada, 31 marzo 2020. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/03/31/covid-19-dejaria-en-la-pobreza-a-otros-21-millones-de-mexicanos-ceedy-7250.html> (consultado el 24 de abril de 2020).

**47** Ibid.

**48** INEGI, “Prevalencia de la violencia”, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html#Tabulados> (consultado el 06 de mayo de 2020).

**49** Georgina Olson, “Aislamiento aumenta violencia doméstica; mujeres hacen más llamadas de auxilio”, Excelsior, 3 marzo 2020. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/aislamiento-aumenta-violencia-domestica-mujeres-hacen-mas-llamadas-de-auxilio/1372925> (consultado el 24 de abril de 2020).



## II. Políticas públicas para hacer frente a la recesión económica provocada por la COVID-19 en México

Además de los impactos socioeconómicos señalados previamente, otro componente de la crisis que ha provocado la COVID-19 es la alta y variada incertidumbre respecto de varios parámetros. Por ejemplo, la duración de la etapa de confinamiento, y el coma inducido económico correspondiente que, se ha señalado, podría durar tanto como dos años<sup>50</sup>. Asimismo, la duración y forma de la etapa de recuperación que depende, además de la etapa de coma inducido, de las medidas implementadas en México y en EEUU; los acuerdos que se logren en los ámbitos nacional e internacional, entre otros factores.

Reconocer y subrayar la escala de los impactos y la incertidumbre en todas las fases de la pandemia es esencial para contextualizar la novedad de lo que se está viviendo, así como para evitar que analistas y autoridades sugieran e implementen políticas que no tengan efecto alguno o, incluso, tengan resultados contraproducentes.

Si bien en la sección de diagnóstico se ofrecieron cifras sobre pronósticos y afectaciones ya actualizadas, no existe certeza sobre los efectos acumulados en el tiempo. Al respecto, dado el escenario actual y la falta de precedentes de interrupciones similares, es conveniente consultar a personas expertas en materia económica, social y de salud, con la finalidad de acceder a la mejor información disponible, que complemente la información expuesta y oriente el diseño y la implementación de políticas públicas en materia socioeconómica para la contención de la recesión no convencional que se avecina. Lo anterior, considerando que la experiencia acumulada por estas personas, individualmente y en conjunto, se convierte en un activo de suma importancia para las y los funcionarios encargados de administrar la crisis.

La metodología de consulta a expertos y expertas, definida en el [anexo](#), recoge la opinión de los participantes a partir de una serie de preguntas que son contestadas tomando como base un contexto definido por el equipo que diseña la consulta. Esta metodología busca recoger las opiniones de las y los expertos en campos de conocimiento relevantes para la situación analizada, poniendo atención en que las posturas reflejen visiones diversas (aun cuando se trate de posturas encontradas). Asimismo, se prevé la probabilidad de hacer consultas subsecuentes durante cada etapa de la crisis, dada la posibilidad de que surjan nuevas incertidumbres, o para aprovechar la generación de nueva información (ver ilustración 1).

---

**50** Kissler, S.M., et. al., Projecting the transmission dynamics of SARS-CoV-2 through the postpandemic period. Science, 14 abril 2020. Disponible en: <https://science.sciencemag.org/content/early/2020/05/11/science.abb5793> (consultado el 20 de abril de 2020).

## ILUSTRACIÓN 1. ESQUEMA GENERAL DE LA METODOLOGÍA PARA LA CONSULTA DE PERSONAS EXPERTAS EN SITUACIONES DE INCERTIDUMBRE

Ante las incertidumbres asociadas a COVID-19, es conveniente que las recomendaciones de ciudadanos y ciudadanas expertas sean incorporadas en la estrategia de reacción y recuperación.

### ¿CÓMO?

#### IDENTIFICANDO LAS INCERTIDUMBRES QUE DEBEN ENFRENTARSE PRIMERO

Consultar con ciudadanos y ciudadanas expertas en los campos de conocimiento relevantes, cuidando que sus opiniones reflejen diversas y aun encontradas visiones.

#### IDENTIFICANDO INCERTIDUMBRES A ENFRENTARSE POSTERIORMENTE

En cada etapa, y ante cada incertidumbre, mantener la comunicación y colaboración con y entre personas expertas, pues ellas y ellos son los mejor capacitados para procesar la información que surgirá conforme la comunidad nacional e internacional dediquen recursos al estudio del evento.

### CASO: COVID-19 EN MÉXICO

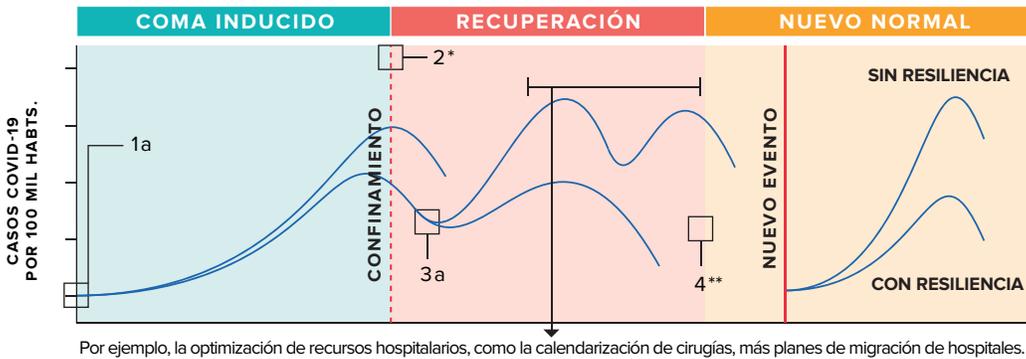
Ante el impacto de la pandemia de COVID-19, y dada la escasez de información inicial, las y los funcionarios encargados de coordinar la reacción de la sociedad mexicana enfrentan el reto de tomar decisiones que permitan el mejor uso de los recursos disponibles (físicos, humanos, monetarios, naturales). Para ello, es necesario que sus decisiones se sustenten en la mejor información disponible.

### ESCENARIOS Y LAS PREGUNTAS QUE LAS PERSONAS EXPERTAS SE DEBEN HACER EN CADA UNO DE ELLOS

#### EXPERTOS EN EPIDEMIOLOGÍA

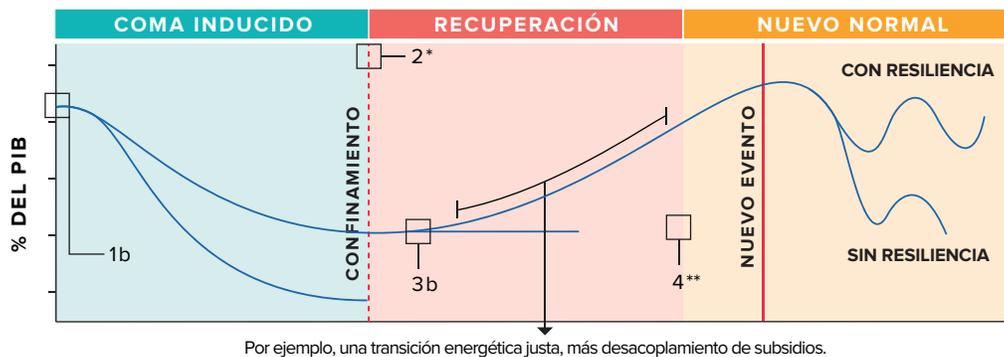
- 1a. ¿Cómo aplanar la curva de transmisión?
2. ¿Cuánto debe durar la etapa de confinamiento? \*
- 3a. ¿Cómo evitar reinfecciones?
4. ¿Cómo incrementar la resiliencia frente a nuevas pandemias? \*\*

RESPUESTAS QUE REQUIEREN INTERACCIÓN DE EXPERTOS EN DIFERENTES ÁREAS DEL CONOCIMIENTO



#### EXPERTOS EN ECONOMÍA

- 1b. ¿Cómo minimizar el efecto recesivo del confinamiento?
2. ¿Cuánto debe durar la etapa de confinamiento? \*
- 3b. ¿Cómo crecer manteniendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible en mente?
4. ¿Cómo incrementar la resiliencia frente a nuevas pandemias? \*\*



\* La respuesta a esta pregunta depende de las respuestas a la pregunta 1a y 1b, y sus correspondientes resultados.

\*\* La respuesta a esta pregunta depende de las respuestas a 1a, 1b, 2, 3a y 3b, y sus correspondientes resultados.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante que el equipo que diseña la consulta sea capaz de distinguir, dentro de las incertidumbres iniciales, aquellas de atención prioritaria, así como aquellas cuyo análisis puede postergarse. Una vez categorizadas de esta manera, las incertidumbres pueden enfrentarse de manera secuencial (y quizá iterativa), contestando las urgentes primero y aplazar aquellas cuyas respuestas pueden esperar a que surja nueva información (ver ilustración 1).

Con base en lo anterior, se realizó una consulta a personas expertas en materia económica, social y de salud, con el propósito de comunicar recomendaciones útiles a las autoridades correspondientes en la medida en que estas políticas reflejen un contexto práctico. Para efectos de este documento, la incertidumbre que se ha priorizado se puede verbalizar de la siguiente manera: ante los impactos que ya se están sintiendo en la economía mexicana como consecuencia del confinamiento, ¿qué medidas fiscales pueden implementarse para minimizar el efecto recesivo de la COVID-19? A continuación, se describe primero la experiencia de las personas que se ha consultado para obtener opiniones alimentadas con la mejor información posible, y posteriormente se resumen y agregan las opiniones vertidas por las personas expertas<sup>51</sup>.

## A. Caracterización de las y los expertos consultados

Previo a la presentación de los resultados de la consulta, y considerando que ésta tendrá validez en la medida que se base en la opinión de personas expertas calificadas y actualizadas en el tema, cabe caracterizar la experiencia de las y los 19 participantes<sup>52</sup>. El 79% de las personas consultadas cuentan con nivel académico de doctorado y más de 89% cuentan con, mínimo, nueve años de experiencia. En cuanto al ámbito en el que se desempeñan, 38% pertenece al sector académico; 29%, al sector público; 17%, al privado; y 13% trabaja en un organismo financiero internacional. En cuanto a los temas en los que han acumulado experiencia, 37% ha trabajado principalmente en temas de desarrollo económico; 37%, en política fiscal; 26%, en temas relacionados con pobreza, desigualdad y movilidad social; 26%, en política monetaria; seguido de temas de economía regional, ciclos económicos y comercio internacional (21% cada uno); 11%, en sector salud; y, por último, en el sector energético y en el sistema financiero (5% cada uno) (ver gráfica 7).

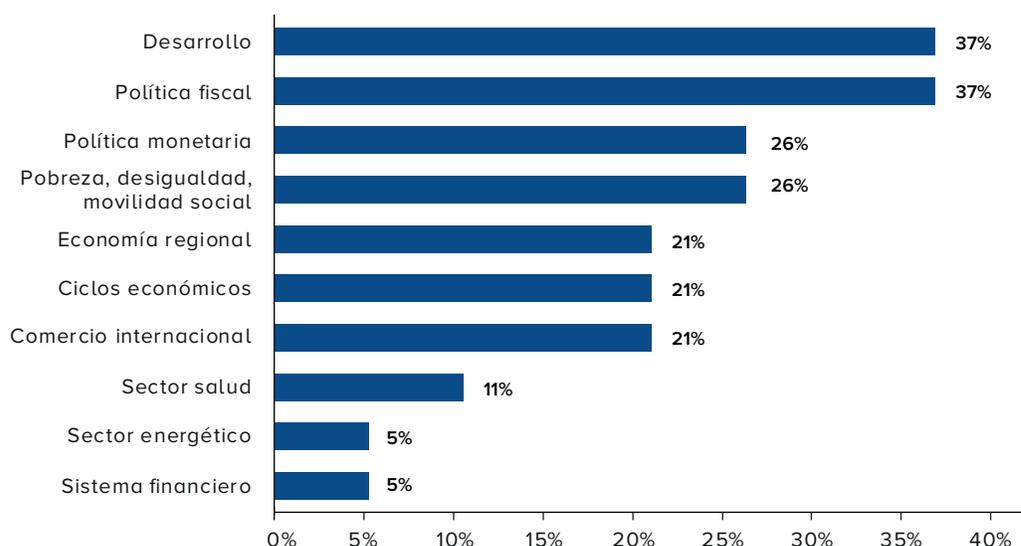
Con base en esta información, se considera que las personas participantes de la consulta cuentan con la experiencia y el conocimiento necesarios para emitir opiniones informadas respecto del panorama económico derivado de la crisis sanitaria de la COVID-19, así como respecto de las políticas públicas que habrán de implementarse para reducir los efectos negativos de la misma. Estas opiniones se presentan en el siguiente apartado.

---

**51** Para más información sobre la metodología empleada para la consulta a personas expertas, ver [anexo](#).

**52** Nótese que, a diferencia de una encuesta convencional, la consulta a expertos y expertas parte del reconocimiento de que hay pocas personas con la experiencia necesaria para proveer una opinión informada. Los 19 expertos y expertas consultados es un número superior a la mediana de personas expertas consultadas en estudios de esta naturaleza (ocho personas consultadas). El [anexo](#) provee más información con respecto a este punto.

**GRÁFICA 7. DISTRIBUCIÓN DE PERSONAS EXPERTAS POR SU PRINCIPAL ÁMBITO DE TRABAJO**



Fuente: Elaboración propia a partir de respuestas de personas expertas consultadas entre el 2 y 27 de abril de 2020.

## B. Panorama económico

Primero, se ha pedido a las personas expertas consultadas que caractericen el panorama económico que enfrentará México a finales de octubre de 2020, asumiendo que las medidas anunciadas por las administraciones federales de México y EEUU hasta el 24 de abril de 2020 se mantendrán sin modificaciones<sup>53</sup>. A partir de las respuestas vertidas por las y los expertos consultados por el PNUD México, en caso de que el confinamiento se alargase y no hubiese cambios en las políticas anunciadas hasta ahora, se prevé un entorno económico complicado para finales de octubre de 2020. Las y los expertos esperan una caída de 8.7% del PIB mexicano; de la misma forma, se prevé una reducción en el PIB estadounidense, aunque en menor medida (-3.8%) (ver tabla 2). Este dato es relevante considerando que 75% de las exportaciones se concentran en EEUU y el principal bien de exportación son los autos.

**53** La definición de finales de octubre de 2020 como fecha de corte obedece a tres razones. Primero, dado que la información disponible sobre la evolución de la COVID-19 se actualiza rápidamente, solicitar que las personas expertas generen expectativas para un periodo mayor a seis meses implica la consideración de muchas incertidumbres. Segundo, un periodo de confinamiento mayor a seis meses parece improbable en la mayoría de los países –por razones económicas y también por demandas legítimas de la sociedad. Este punto es ilustrado por la experiencia de Wuhan, China, que ha durado en confinamiento alrededor de cuatro meses. El gobierno federal ha anunciado el 13 de mayo de 2020 que se iniciará un plan de desconfinamiento gradual a partir del primero de junio de 2020 –lo cual implica un confinamiento de dos meses únicamente. Finalmente, la tercera razón por la que se realizó una consulta con un horizonte temporal de seis meses es que, siguiendo la lógica de la ilustración 1, es conveniente pensar en consultas a expertos recurrentes, periódicas y planeadas con anticipación.

Al respecto, las importaciones en febrero de 2020 en EEUU cayeron -2.5%<sup>54</sup>. Aunado a esto, EEUU reportó que, para abril de 2020 se perdieron 20,5 millones de empleos<sup>55</sup>; si bien cuando finalice el confinamiento una parte de esos empleos se recuperarán, las previsiones de desempeño de la economía, tanto para México como para EEUU, ponderan a la baja.

**TABLA 2. ESCENARIO MACROECONÓMICO PREVISTO POR LAS Y LOS EXPERTOS CONSULTADOS POR EL PNUD MÉXICO**

Indicador	Promedio esperado por las y los expertos consultados*
Crecimiento del PIB de México	- 8.7%
Crecimiento del PIB de EEUU	- 3.8%
Precio <i>spot</i> de la mezcla mexicana de petróleo	\$14 USD
Tipo de cambio (peso/dólar)	\$24.73 MXN

\*Estimaciones a octubre de 2020.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de respuestas de personas expertas consultadas entre el 2 y 27 de abril de 2020.

Por otro lado, a partir de la consulta, se estima que el precio *spot* de la mezcla mexicana de petróleo crudo de exportación rondará los 14 dólares por barril, muy por debajo del valor de cierre de 2019 (56.1 dólares)<sup>56</sup> (ver tabla 1). Cabe destacar que, por primera vez en la historia, en abril se registraron precios negativos en el petróleo, como resultado de la reducción significativa de la demanda de hidrocarburos, el exceso de oferta, la baja disponibilidad de espacios de almacenamiento, junto a los problemas con las cadenas de derivados<sup>57</sup>. Aunque se espera que esa anomalía de precios negativos se normalice, se anticipa un precio del crudo muy bajo, lo cual reducirá las exportaciones, los ingresos de Pemex y los ingresos públicos del estado.

En cuanto al tipo de cambio, se anticipa que será de 24.7 pesos por dólar, lo que refleja una pérdida significativa respecto del valor del peso registrado en octubre de 2019 (promedio de 19.3 pesos por dólar)<sup>58</sup>. Finalmente, poco menos de la mitad de las personas consultadas (47.4%) consideran que los fondos destinados al sector salud son insuficientes para garantizar su funcionamiento, requiriéndose un incremento de entre

**54** Lucia Mutikani, “Déficit comercial EEUU baja a cerca de mínimo tres años y medio por caída de las exportaciones chinas”, Infobae, 2 abril 2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/04/02/deficit-comercial-eeuu-baja-a-cerca-de-minimo-tres-anos-y-medio-por-caida-de-las-exportaciones-chinas/> (consultado el 11 de mayo de 2020).

**55** Pablo Guimón, “Estados Unidos registra una tasa de paro del 14,7%, la más alta desde la Gran Depresión”, El País, 8 mayo 2020. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2020-05-08/estados-unidos-registra-una-tasa-de-paro-del-14-7-la-mas-alta-desde-la-gran-depresion.html> (consultado el 12 de mayo de 2020).

**56** Banco de México, “Precio de la mezcla mexicana de petróleo” (ver sección I, [nota al pie 37](#)).

**57** Stanley Reed and Clifford Krauss, “Too Much Oil: How a Barrel Came to Be Worth Less Than Nothing”, The New York Times, 20 abril 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/04/20/business/oil-prices.html> (consultado el 24 de abril de 2020).

**58** Diario Oficial de la Federación, “Tipo de cambio y tasa 01/10/2019 a 31/10/2019”, SEGOB, 2019. Disponible en: [http://dof.gob.mx/indicadores\\_detalle.php?cod\\_tipo\\_indicador=158&dfecha=01%2F10%2F2019&hfecha=31%2F10%2F2019](http://dof.gob.mx/indicadores_detalle.php?cod_tipo_indicador=158&dfecha=01%2F10%2F2019&hfecha=31%2F10%2F2019) (consultado el 11 de mayo de 2020).

0.5 y 2.0% del PIB para el gasto en salud.

Frente a este panorama, en el siguiente apartado, se resumen y agregan las opiniones de las personas expertas consultadas por el PNUD México con respecto a las políticas fiscales que se recomiendan implementar para atenuar el efecto recesivo de la etapa de confinamiento que vivimos ahora.

## C. Políticas públicas para enfrentar la crisis

A partir del contexto macroeconómico presentado, las y los expertos consultados analizaron una serie de políticas públicas encaminadas a minimizar los efectos de la crisis actual. La consulta consideró ocho tipos de políticas, las cuales fueron elegidas a partir de aquellas intervenciones que ya se están implementando por la administración pública federal, pero también de acciones propuestas desde diversos sectores de la sociedad y políticas retomadas de la experiencia internacional (ver ilustración 2).

**ILUSTRACIÓN 2. POLÍTICAS PÚBLICAS PUESTAS A CONSIDERACIÓN DE LAS PERSONAS EXPERTAS CONSULTADAS**

<b>1</b> Exención de impuestos a empresas	<b>2</b> Duplicar monto de transferencias directas a 30% de los hogares más pobres	<b>3</b> Transferencias directas a personas desempleadas del sector formal	<b>4</b> Transferencias directas a personas empleadas del sector informal
<b>5</b> Transferencias directas a personas adultas mayores	<b>6</b> Inversión en infraestructura pública	<b>7</b> Desacoplamiento de subsidios para los sectores agrícola y pesquero	<b>8</b> Adquisición de deuda para financiar la crisis

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presenta una breve descripción de las implicaciones de cada una de las políticas planteadas en la consulta, así como el análisis de las opiniones de las personas expertas consultadas.

### 1. Exención de impuestos a empresas.

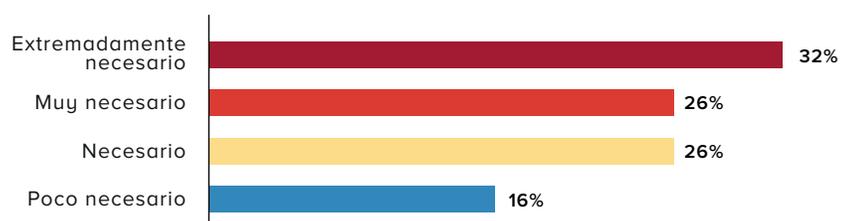
De acuerdo con la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), 53.4% de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) registran bajas en sus ventas entre 80 y 100% como resultado de la emergencia sanitaria por la COVID-19; también señala que únicamente 15% de las MIPYMES se mantuvieron operando al ser consideradas como esenciales<sup>59</sup>. Estas situaciones implican la pérdida de ingresos y la reducción en su capacidad para hacer frente a sus costos operativos, así como para cubrir sus compromisos fiscales.

<sup>59</sup> Forbes, "Mipymes, con pérdidas de al menos 80% por Covid-19: Canacindra", Forbes, 21 abril 2020. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/negocios-mipymes-perdidas-covid19-canacindra/> (consultado el 30 de abril de 2020).

Al respecto de los apoyos a las empresas, la administración pública federal ha anunciado apoyos crediticios a pequeñas empresas<sup>60</sup>; sin embargo, las cámaras de varias industrias nacionales han expresado la necesidad de una exención temporal del pago de impuestos<sup>61</sup>, solicitud que no derivó en acciones de política<sup>62</sup>.

De manera general, la mayoría de las y los especialistas (84%) coinciden en que las exenciones fiscales a empresas son necesarias para minimizar el efecto recesivo de la COVID-19. El 32% de ellos lo considera extremadamente necesario (ver gráfica 8).

**GRÁFICA 8. DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS EXPERTAS CONSULTADAS EN CUANTO A SU OPINIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE CONTAR CON UNA ESTRATEGIA DE EXENCIÓN DE IMPUESTOS A EMPRESAS**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de respuestas de personas expertas consultadas entre el 2 y 27 de abril de 2020.

Ahora, esta política plantea dos posibles esquemas. En el primero, todas las empresas estarían exentas de pagar impuestos, salvo aquellas cuyos ingresos netos se reduzcan menos de 10%. En el segundo esquema, sólo las pequeñas y medianas empresas (aquellas con 50 o menos empleados) quedarían exentas del pago de impuestos. En cuanto a qué empresas otorgar estos apoyos, 58% opinó que la exención debe aplicarse sólo a las empresas con menos de 50 empleados, mientras que 37% considera que el criterio que se debe aplicar es el de pérdidas en ingresos netos y no el tamaño de la empresa (ver gráfica 9).

<sup>60</sup> Presidencia de la República, “Versión estenográfica. Informe del presidente de la República al pueblo de México”, Gobierno de México, 5 abril 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-informe-del-presidente-de-la-republica-al-pueblo-de-mexico> (consultado el 30 de abril de 2020).

<sup>61</sup> Por ejemplo, Rodrigo Riquelme, “Impuestos al comercio electrónico deben postergarse 6 meses por Covid-19, pide la industria”, El Economista, 6 abril 2020. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/Medidas-tributarias-para-comercio-electronico-deben-postergarse-por-Covid-19-industria-20200406-0064.html> (consultado el 30 de abril de 2020).

<sup>62</sup> Infobae, “AMLO descartó reducir impuestos y estímulos fiscales para empresas por COVID-19”, Infobae, 19 marzo 2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/03/20/amlo-descarto-reducir-impuestos-y-estimulos-fiscales-para-empresas-por-covid-19/> (consultado el 30 de abril de 2020).

### GRÁFICA 9. DISTRIBUCIÓN DE PREFERENCIAS DE LAS PERSONAS EXPERTAS CONSULTADAS EN CUANTO A LA ESTRATEGIA DE EXENCIÓN DE IMPUESTOS A EMPRESAS QUE RECOMENDARÍA



Fuente: Elaboración propia a partir de respuestas de personas expertas consultadas entre el 2 y 27 de abril de 2020.

## 2. Duplicar monto de las transferencias directas que reciben el 30% de hogares más pobres.

Existe consenso en que la población en situación de pobreza es uno de los grupos poblacionales más vulnerables ante este tipo de crisis. Al respecto, de acuerdo con el PNUD, México presenta un alto nivel de vulnerabilidad<sup>63</sup> ante la crisis; en materia de la población en situación de pobreza, la proporción de la población que cuenta con un ingreso inferior a la línea de pobreza nacional es del 41.9%<sup>64</sup>.

Frente a esto, la administración pública federal ha anunciado una serie de medidas que, potencialmente, benefician a los hogares más pobres del país. Por señalar algunos ejemplos, se asignaron alrededor de 10.5 millones de becas para estudiantes de todos los niveles escolares, y continúa en operación el Programa de Reconstrucción de Vivienda para la atención de comunidades afectadas por el sismo el 2017<sup>65</sup>. No obstante, considerando los datos previamente referidos, algunos analistas han sugerido que los hogares más pobres deben recibir transferencias directas adicionales. Asimismo, se considera una intervención de fácil implementación, ya que se podría recurrir a los padrones de personas beneficiarias de los programas que ya están atendiendo a las familias con niveles de pobreza más profundos<sup>66</sup>.

Esta intervención, es decir, duplicar el monto de las transferencias gubernamentales que recibe el 30% de los hogares más pobres en México, es considerada necesaria por la mayoría (79%) de las y los consultados, aunque poco menos de un cuarto (21%) de los consultados consideró que es poco necesario (ver gráfica 10).

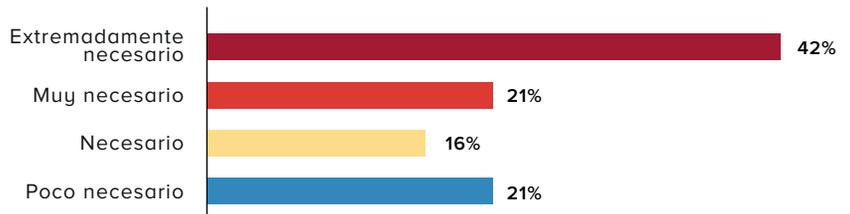
**63** PNUD México, “Nuevos datos revelan enormes diferencias entre los países para enfrentar y recuperarse de la crisis de COVID-19”, PNUD, 29 abril 2020. Disponible en: <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/pressreleases/2020/04/covid-19--enormes-diferencias-en-las-capacidades-de-los-paises-e.html> (consultado el 11 de mayo de 2020).

**64** CONEVAL, “10 años de medición de pobreza en México. Avances y retos en política social”, Comunicado de prensa, 5 agosto 2019. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO\\_10\\_MEDICION\\_POBREZA\\_2008\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf) (consultado el 24 de abril de 2020).

**65** Presidencia de la República, “Informe del presidente” (ver sección II, [nota al pie 60](#)).

**66** Santiago Levy, “Superemos juntos la emergencia”, Nexos, 25 marzo 2020. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=47405> (consultado el 24 de abril de 2020).

**GRÁFICA 10. DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS EXPERTAS CONSULTADAS EN CUANTO A SU OPINIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE DUPLICAR EL MONTO DE LOS APOYOS GUBERNAMENTALES AL 30% DE LOS HOGARES MÁS POBRES**



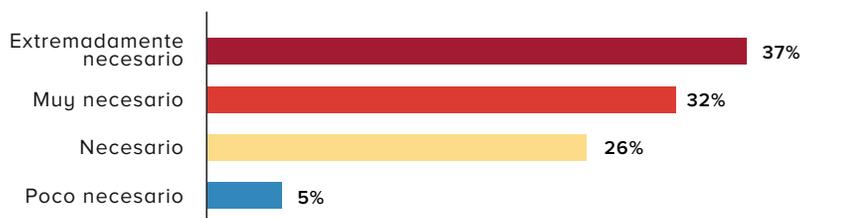
**Fuente:** Elaboración propia a partir de respuestas de personas expertas consultadas entre el 2 y 27 de abril de 2020.

### 3. Transferencias directas a personas desempleadas del sector formal (equivalente al salario en su último trabajo).

De acuerdo con información del IMSS, de febrero a abril de 2020, el sector informal perdió 685,840 empleos<sup>67</sup>, dejando a esta población en situación de vulnerabilidad económica, por pérdida de ingresos laborales, pero también por la carencia de acceso a los servicios de salud vinculados a la seguridad social<sup>68</sup>. Sobre el primer punto, resulta esencial tener recursos etiquetados para compensar los ingresos de los desempleados del sector formal. De lo contrario, las personas desempleadas se dirigirán al sector informal de no conseguir un trabajo en el sector formal rápidamente, lo cual es improbable en las condiciones que se esperan. Esta transición a la informalidad representa una pérdida mayor para el individuo y para la sociedad, porque las habilidades en que invirtió tendrán dificultades para ser utilizadas de nuevo en el sector formal, además de la pérdida de ingresos tributarios asociados<sup>69</sup>.

Al respecto, 95% de las personas expertas consultadas considera necesario contar con apoyos, entendidos como transferencias directas, para las personas que laboraban en el sector formal y que hayan perdido su empleo (ver gráfica 11), proporción mayor a la de quienes consideran necesario duplicar los apoyos a la población en situación de pobreza.

**GRÁFICA 11. DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS EXPERTAS CONSULTADAS EN CUANTO A SU OPINIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE CONTAR CON APOYOS PARA LAS PERSONAS DESEMPLEADAS DEL SECTOR FORMAL**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de respuestas de personas expertas consultadas entre el 2 y 27 de abril de 2020.

<sup>67</sup> México, ¿cómo vamos?, “Semáforo nacional: generación de empleos formales”, Semáforos económicos. Disponible en: <https://mexicocomovamos.mx/?s=seccion&id=98> (consultado el 15 de mayo de 2020).

<sup>68</sup> Situación que podría ser compensada por el principio de universalidad del INSABI.

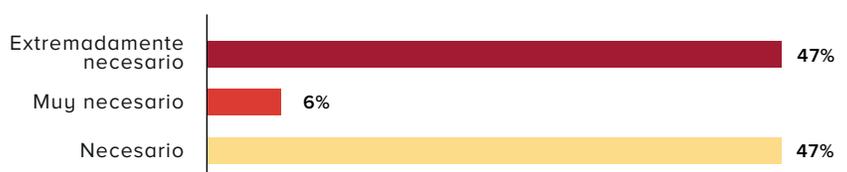
<sup>69</sup> Santiago Levy, “Superemos juntos la emergencia” (ver sección II, [nota al pie 66](#)).

#### 4. Transferencias directas a personas empleadas del sector informal (equivalente al salario promedio de un trabajador en el sector formal).

Las personas empleadas en el sector informal se consideran uno de los grupos poblacionales más vulnerables ante la crisis económica y sanitaria, pues la informalidad implica, en la mayoría de los casos en México, empleos con ingresos inestables y pocas capacidades de ahorro para enfrentar contingencias como la actual, situación que obliga a esta población a continuar laborando<sup>70</sup>. La administración pública federal anunció una serie de apoyos que, potencialmente, permitirán atender a personas que laboran en el sector informal. Por ejemplo, el Programa Sembrando Vida da empleo permanente a 230 mil sembradores, y se anunció que se incorporarán 200 mil beneficiarios más<sup>71</sup>. Sin embargo, considerando que casi 60% de las y los trabajadores laboran en el sector informal<sup>72</sup>, la cobertura de los programas federales podrían no alcanzar a todas las personas que se encuentran en esa situación.

Cabe señalar que esta política plantea atender únicamente a las y los trabajadores del sector informal que no reciben apoyo por pertenecer al 30% de los hogares más pobres. Al respecto, todas las personas consultadas consideraron necesaria la transferencia directa a personas trabajadoras del sector informal; cerca de la mitad (47%) consideró que es extremadamente necesario (ver gráfica 12).

**GRÁFICA 12. DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS EXPERTAS CONSULTADAS EN CUANTO A SU OPINIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE CONTAR CON APOYOS PARA LAS PERSONAS EMPLEADAS DEL SECTOR INFORMAL**



Fuente: Elaboración propia a partir de respuestas de personas expertas consultadas entre el 2 y 27 de abril de 2020.

#### 5. Transferencias directas a personas adultas mayores

De la misma manera que en el caso de la población en situación de pobreza, existe consenso con respecto a que las personas adultas mayores representan uno de los grupos poblacionales en mayor situación de vulnerabilidad ante la crisis sanitaria debido al estado debilitado del sistema inmunológico y la comorbilidad. Asimismo, son un grupo poblacional en riesgo frente a la crisis económica, ya que se reporta que 41.1% de las personas adultas mayores se encuentran en situación de pobreza, mientras que

<sup>70</sup> Ana Karen García, “Coronavirus México: Quedarse en casa no es opción para millones de trabajadores”, *El Economista*, 23 marzo 2020. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Coronavirus-Mexico-Quedarse-en-casa-no-es-opcion-para-millones-de-trabajadores-20200323-0058.html> (consultado el 19 de abril de 2020).

<sup>71</sup> Presidencia de la República, “Informe del presidente” (ver sección II, [nota al pie 60](#)).

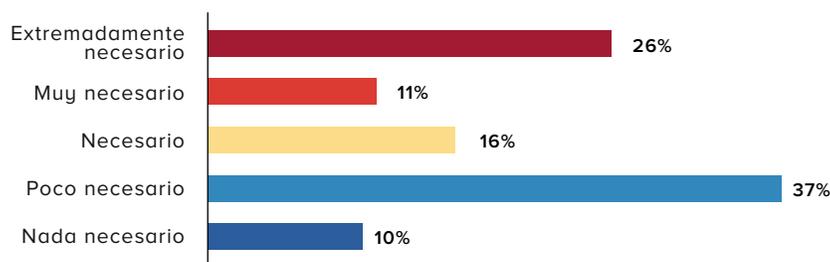
<sup>72</sup> OCDE, “Economic Surveys Mexico 2019”, OCDE, 2019. Disponible en: <https://www.oecd.org/economy/mexico-economic-snapshot/> (consultado el 24 de abril de 2020).

49.4% cuenta con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos<sup>73</sup>.

En ese sentido, la administración pública federal ha anunciado el anticipo de cuatro meses de apoyos para ocho millones de personas adultas mayores<sup>74</sup>. No obstante, ante la necesidad de priorizar los recursos, una alternativa, por ejemplo, consiste en realizar la transferencia sólo a aquellas personas adultas mayores cuyos hogares no han recibido otro tipo de apoyos (por ejemplo, los enlistados previamente); se trata de una política enfocada a la atención de las personas adultas mayores en una situación de vulnerabilidad más marcada.

Respecto de las transferencias a las personas adultas mayores, aún en los casos de que sean parte de hogares que reciben otros apoyos, hay división de opiniones: 53% de las y los consultados consideraron necesario hacer transferencias a las personas adultas mayores; destaca que 10% considera que es nada necesario realizar transferencias directas a esta población (ver gráfica 13).

**GRÁFICA 13. DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS EXPERTAS CONSULTADAS EN CUANTO A SU OPINIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE CONTAR CON APOYOS PARA LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de respuestas de personas expertas consultadas entre el 2 y 27 de abril de 2020.

## 6. Inversión en infraestructura pública

Siguiendo una lógica keynesiana, es recomendable habilitar planes de inversión pública que compensen la reducción de inversión privada y de gasto del consumidor observadas durante las crisis económicas. Estos proyectos pueden impactar positivamente en los indicadores socioeconómicos, tales como la tasa de desempleo y el número de personas en condición de pobreza. En ese sentido, esta política sugiere aumentar la inversión pública en infraestructura, la cual, generalmente, implica inversión en proyectos que tienen retornos de mediano o largo plazo, con altas inversiones de capital y generación de trabajos mayoritariamente temporales. Por ejemplo, la construcción de infraestructura de transporte, así como en empresas públicas, como la Comisión Federal de Electricidad (CFE), entran en esta categoría.

Para esta recesión, sin embargo, no es inmediatamente obvio que la inversión planeada por la administración federal mexicana en empresas públicas sea contracíclica debido

**73** CONEVAL, “Un sistema de protección universal que sustituya programas inconexos y dispersos, recomendable para la población adulta mayor”, Comunicado de prensa, 28 agosto 2019. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO\\_12\\_ADULTOS\\_MAYORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_12_ADULTOS_MAYORES.pdf) (consultado el 12 de mayo de 2020).

**74** Presidencia de la República, “Informe del presidente” (ver sección II, [nota al pie 60](#)).

a que las empresas más beneficiadas están enfrentando altos niveles de incertidumbre en los precios de sus productos –en particular, Petróleos Mexicanos (PEMEX). Dado que es recomendable que la prioridad durante esta crisis sea la minimización del efecto recesivo de la COVID-19, algunos analistas han sugerido que este tipo de inversiones se pospongan hasta que se haya superado la etapa recesiva.

Al respecto, las opiniones de los expertos y expertas consultados por el PNUD México están divididas: 58% consideran esta intervención necesaria en estos momentos; en cambio, 42% considera que es poco o nada necesario (ver gráfica 14).

**GRÁFICA 14. DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS EXPERTAS CONSULTADAS EN CUANTO A SU OPINIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE REALIZAR INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA PÚBLICA**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de respuestas de personas expertas consultadas entre el 2 y 27 de abril de 2020.

## 7. Desacoplamiento de subsidios para realizar transferencias a personas trabajadoras de los sectores agrícola y pesquero.

El desacoplamiento de subsidios se refiere a la sustitución de subsidios en especie por transferencias de dinero directas. En general, el desacoplamiento se defiende en términos de beneficios sociales y ambientales derivados del mejor uso de los recursos naturales<sup>75</sup>. Adicionalmente, en el contexto de la COVID-19, representan una estrategia temporal para redirigir los recursos limitados con los que cuenta la administración federal hacia sectores vulnerables. En México, dos ejemplos se refieren al subsidio de la electricidad utilizada en actividades agrícolas y al subsidio a gasolina para el uso en pesquerías.

Sobre este punto, la administración federal anunció dos políticas que benefician directamente al sector pesquero y al agrícola. El programa Sembrando Vida se ampliará a 200 mil campesinos más y, en el sector pesquero, 47,500 pescadores han recibido algún tipo de apoyo gubernamental<sup>76</sup>. Sin embargo, estimaciones recientes indican que el apoyo a pescadores alcanzaría para poco menos de dos meses de gastos en canasta básica<sup>77</sup>. Dado que dichos sectores necesitarán apoyo por un periodo más largo, se pone en consideración la posibilidad de desacoplar algunos subsidios en

<sup>75</sup> Sara Ávila et al., “Un análisis del subsidio a la tarifa 09”, Gaceta ecológica, No.75 (Abril/Junio 2005). Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/539/53907505.pdf> (consultado el 01 de abril de 2020).

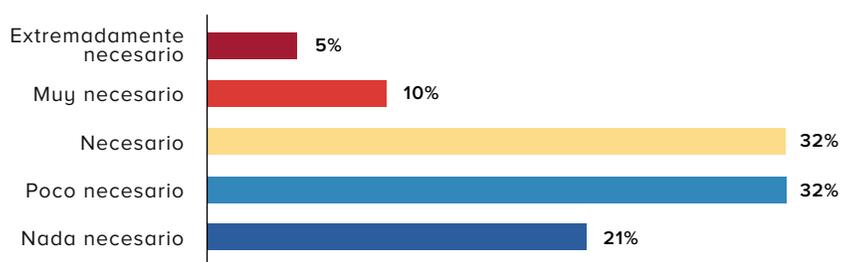
<sup>76</sup> Presidencia de la República, “Informe del presidente” (ver sección II, [nota al pie 60](#)).

<sup>77</sup> Adán L. Martínez Cruz, “(Temporary) decoupling of bad fisheries subsidies: An alternative to support Mexican fishers during Covid-19”, Researchgate, mayo 2020. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/341131822\\_Temporary\\_decoupling\\_of\\_bad\\_subsidies\\_as\\_an\\_alternative\\_to\\_support\\_Mexican\\_fishers\\_during\\_the\\_COVID-19\\_pandemic](https://www.researchgate.net/publication/341131822_Temporary_decoupling_of_bad_subsidies_as_an_alternative_to_support_Mexican_fishers_during_the_COVID-19_pandemic) (consultado el 06 de mayo de 2020).

especie. Dicho desacoplamiento representa una alternativa para redirigir recursos hacia los sectores agrícola y pesquero sin la necesidad de incrementar el gasto público, objetivo de política de la administración actual.

También en esta intervención, las opiniones de expertos y expertas consultados se encuentran divididas: 47% consideran que el desacoplamiento de subsidios es necesario, mientras que 53% no lo considera necesario para minimizar los efectos recesivos de la COVID-19 (ver gráfica 15).

**GRÁFICA 15. DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS EXPERTAS CONSULTADAS EN CUANTO A SU OPINIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE DESACOPLAR LOS SUBSIDIOS DE LOS SECTORES AGRÍCOLA Y PESQUERO**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de respuestas de personas expertas consultadas entre el 2 y 27 de abril de 2020.

## 8. Adquisición de deuda

Dada la volatilidad de los precios del petróleo y la proyección de que EEUU seguirá decreciendo al menos por seis meses, se prevén caídas en la actividad económica del país y, por lo tanto, los recursos públicos disponibles serán escasos. Por ello, desde el gobierno federal se están buscando alternativas para la atención de la crisis económica derivada de la COVID-19<sup>78</sup>; al respecto, cabe señalar que adquirir deuda es una de las herramientas a disposición de las y los funcionarios para tal fin.

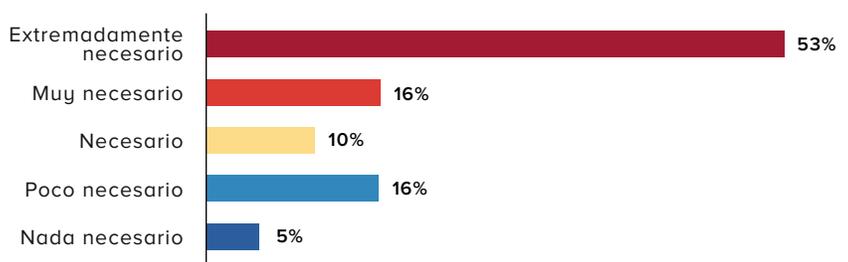
Sin embargo, tomando en cuenta que la actual administración federal tiene como base la austeridad presupuestal, se ha señalado que no se está considerando esta opción con la finalidad de mantener finanzas austeras. Por ejemplo, en el segundo trimestre de 2019, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reportó una razón de deuda como porcentaje del PIB de 33.1%<sup>79</sup>.

Respecto de esta intervención, y ante las circunstancias extraordinarias que ha impuesto la COVID-19, 79% de las y los expertos consideran que la adquisición de deuda es necesaria para minimizar los efectos recesivos de esta crisis (ver gráfica 16).

<sup>78</sup> El Financiero, “Analizaremos opciones para el rescate económico de México sin adquirir deuda: López Obrador”, El Financiero, 4 abril 2020. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/analizaremos-opciones-para-el-rescate-economico-de-mexico-sin-adquirir-deuda-lopez-obrador> (consultado el -12 de mayo de 2020).

<sup>79</sup> SHCP, *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Segundo trimestre de 2019* (México, 2019). Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/483440/Informes-sobre-la-Situacion-Economica-las-Finanzas-Publicas-y-la-Deuda-Publica\\_2o-Trimestre-2019.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/483440/Informes-sobre-la-Situacion-Economica-las-Finanzas-Publicas-y-la-Deuda-Publica_2o-Trimestre-2019.pdf) (consultado el 29 de abril de 2020).

### GRÁFICA 16. DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS EXPERTAS CONSULTADAS EN CUANTO A SU OPINIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE ADQUIRIR DEUDA PARA FINANCIAR LA CRISIS

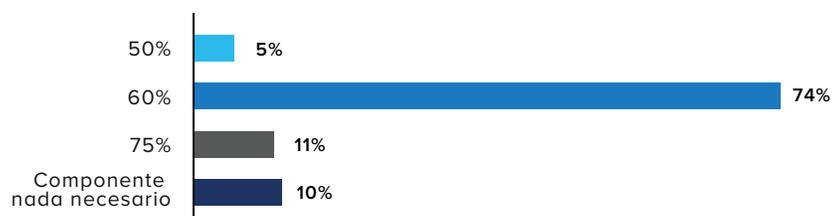


**Fuente:** Elaboración propia a partir de respuestas de personas expertas consultadas entre el 2 y 27 de abril de 2020.

En cuanto a la razón de deuda, una persona experta (5% del total) considera recomendable adquirir una razón de deuda equivalente a 50% del PIB; 74% considera que un ratio de 60% es recomendable, y 11% sugiere un ratio de 75% (ver gráfica 17).

### GRÁFICA 17. DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS EXPERTAS CONSULTADAS EN CUANTO AL NIVEL DE ENDEUDAMIENTO (RAZÓN DEUDA/PIB) RECOMENDADO

**VIII.** Razón deuda / PIB (tomando el PIB de 2019 como referencia, y asumiendo que el gasto gubernamental es financiado mediante préstamos ofrecidos por organizaciones internacionales a tasas de interés por debajo de las vigentes en el mercado privado).



**Fuente:** Elaboración propia a partir de respuestas de personas expertas consultadas entre el 2 y 27 de abril de 2020.

Si bien esto implica que en México la deuda pública podría aumentar a niveles no vistos desde los años ochenta (en 1983, 1987 y 1988 se registró una inflación de tres dígitos, altas tasas de intereses<sup>80</sup> y el servicio de la deuda, en algunos años, se aproximó a 80% del PIB<sup>81</sup>), en la actualidad se cuenta con un banco central con mucha credibilidad en el cumplimiento de sus expectativas de inflación, que está próxima a 3% y lleva en tasas de un dígito desde el año 2000. Esto ayuda a explicar que, incluso con una intensa depreciación del tipo de cambio, las tasas de interés de la deuda pública mexicana se mantengan en niveles de 7%, similares a los anteriores a la pandemia y la recesión, y el pago de intereses de la deuda pública en 2019 estuvo próximo a 4% del PIB, muy por debajo de los niveles de los años ochenta.

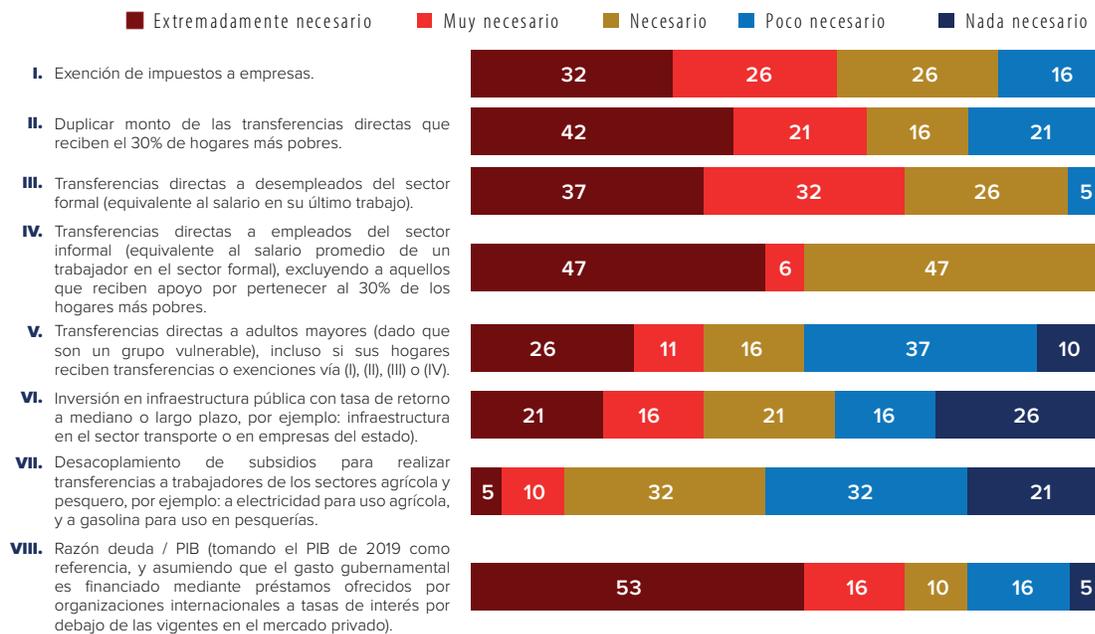
Como se puede observar, existe una amplia variedad de políticas públicas a las cuales recurrir para enfrentar el contexto económico adverso que se proyecta, resultado de

**80** Centro De Estudios de las Finanzas Públicas, *Indicadores macroeconómicos, 1980- 2003* (México, 2003). Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0302003.pdf> (consultado el 11 de mayo de 2020).

**81** Centro De Estudios de las Finanzas Públicas, *Breves Comentarios sobre la Evolución de la Deuda Pública Mexicana y de otros países* (México, 2002). Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0162002.pdf> (consultado el 11 de mayo de 2020).

la crisis sanitaria por la COVID-19, así como niveles de acuerdo entre las y los expertos sobre la necesidad de estas políticas (ver gráfica 18).

**GRÁFICA 18. NIVEL DE RELEVANCIA DE LAS POLÍTICAS FISCALES DE ACUERDO CON LAS Y LOS EXPERTOS CONSULTADOS POR EL PNUD MÉXICO\* (% DE PERSONAS)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de respuestas de personas expertas consultadas entre el 2 y 27 de abril de 2020.

Esta consulta arroja tres tipos de resultados con respecto a las opiniones de las personas consultadas sobre cada política. Hay dos políticas fiscales que son consideradas necesarias por una amplia mayoría de las y los expertos. La primera de estas políticas es la que busca apoyar a las personas trabajadoras del sector informal; al respecto las y los expertos, unánimemente, la consideran necesaria para reducir los efectos recesivos de esta crisis. La segunda política se refiere al apoyo a los trabajadores que pierdan su empleo en el sector formal; al respecto, el 95% de las personas expertas consultadas lo consideran necesario. Por otro lado, hay tres políticas fiscales que son consideradas necesarias por la mayoría de las y los expertos (70% a 90% de los expertos y expertas). Entre estas políticas se encuentra la exención de impuestos a las empresas (84% de las y los expertos lo considera necesario); duplicar el monto de apoyos gubernamentales a 30% de los hogares más pobres (79% de las y los expertos lo considera necesario); y adquisición de deuda pública (79% de las personas consultadas lo considera necesario).

Finalmente, tres políticas fiscales dividen las opiniones de las y los expertos: el apoyo a personas adultas mayores condicionado a no recibir apoyo por desempleo o por condición de pobreza (sólo 53% de los y las expertas lo consideran necesario); la inversión en infraestructura pública (sólo 58% de los y las expertas lo consideran necesario); y desacoplamiento de subsidios agrícola y pesquero (sólo 47% de los y las expertas lo consideran necesario). Con la finalidad de dotar a las y los tomadores de decisiones de herramientas para afrontar y minimizar el efecto recesivo de la enfermedad COVID-19 en México, en el siguiente apartado se presenta una serie de recomendaciones en materia económica y de desarrollo social.



### III. Recomendaciones de política pública para la mitigación y reducción de los efectos socioeconómicos de la COVID-19

Como se ha expuesto a lo largo de este documento, la COVID-19 ha puesto en jaque a las economías del mundo. No obstante, las condiciones socioeconómicas previas a la irrupción del virus determinan en gran medida el tamaño del reto. Para el caso de México, se estiman grandes afectaciones. Tanto el análisis documental como la consulta a las y los expertos, dan cuenta de desafíos de gran magnitud que requieren que las medidas que se implementen sean proporcionales y oportunas. Una respuesta tardía puede aumentar el daño a los activos y, en consecuencia, alargar el proceso de recuperación. A continuación, se presenta una serie de recomendaciones de corto y mediano plazo para el caso mexicano, producto del análisis presentado. Las recomendaciones están clasificadas por temática o por población objetivo.

#### A. Apoyos a los hogares y a poblaciones en situación de vulnerabilidad

##### 1) Protección a trabajadores del sector formal: Seguro de desempleo

La situación actual ha significado para muchas personas la pérdida de su empleo en el sector formal de la economía; esto implica, en el corto plazo, problemas de liquidez monetaria para el financiamiento de sus necesidades básicas y, en consecuencia, la incorporación al mercado informal<sup>82</sup>. Al respecto, resulta prioritario generar instrumentos que permitan compensar la pérdida de los ingresos laborales de las personas que se encuentren en dicha situación y financiar su transición hacia otro empleo en el mercado formal. Sobre este punto, 95% de las personas expertas consultadas coincidieron en la importancia de contar con estos apoyos, en forma de transferencias directas, para las personas que hayan perdido su empleo en el sector formal (ver gráfica 11).

Cabe señalar que México es uno de los países que, a nivel federal, carece de una política de protección del ingreso en casos de despido (seguro de desempleo), uno de los elementos fundamentales de un esquema de seguridad social integral. Por ello, se recomienda generar una intervención en ese sentido. Adicionalmente, en términos operativos, esta estrategia se considera de fácil ejecución en la medida que existen los canales para identificar a las personas afectadas, así como para la entrega de los

<sup>82</sup> Situación que, dado el contexto actual de confinamiento, presenta sus propios retos.

apoyos<sup>83</sup>.

Es preciso mencionar que, si bien a nivel estatal, la Ciudad de México cuenta con un programa de subsidios denominado “Seguro de Desempleo”, que consiste en la entrega de un apoyo económico equivalente al valor mensual de la Unidad de Medida y Actualización (UMA)<sup>84</sup> hasta por dos meses, es importante señalar que el monto del apoyo entregado es inferior al valor de la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI)<sup>85</sup>, por lo que no se estaría garantizando el acceso a los bienes y servicios básicos. En ese sentido, se sugiere valorar replicar el esquema operativo de este programa a nivel nacional, ajustando el monto a un valor superior a la LPI.

Al respecto, el IMSS reporta que, de febrero a abril de 2020, se perdieron 685,840 empleos formales<sup>86</sup>. Considerando un apoyo mínimo de, por ejemplo, \$3,500.00 pesos mexicanos, el cual garantizaría un ingreso superior a la LPI, se tendría que destinar un gasto mensual aproximado de 0.003% del PIB en una iniciativa de esta naturaleza, sin contemplar el costo de operación<sup>87</sup>.

Si bien el IMSS considera la atención médica por un periodo posterior a la baja en el empleo, se recomienda revisar buenas prácticas internacionales, donde se encuentran casos donde el seguro de desempleo trasciende el tema del ingreso e incorpora, por ejemplo, cobertura de servicios médicos<sup>88</sup>.

## 2) Apoyos para las y los trabajadores del sector informal

El INEGI reporta para el último trimestre de 2019 un total de 31,314,249 personas en situación de ocupación informal, lo que presenta 51.9% del total de la población ocupada en el país<sup>89</sup>. Como se ha referido en otros apartados de este documento, se trata de poblaciones particularmente vulnerables a los estragos de ambas crisis (económica y sanitaria). A partir de esto, todas las personas expertas consultadas por el PNUD México consideran necesario contar con mecanismos de atención a esta población durante la crisis (ver gráfica 12).

---

**83** Lo primero considerando que el Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta con la información de las bajas reportadas por las empresas; lo segundo considerando que el Sistema de Administración Tributaria cuenta con la información bancaria de los contribuyentes.

**84** Para 2020, el valor mensual de la UMA es de \$2,641.15 pesos mexicanos.

**85** Para abril de 2020, CONEVAL reporta un valor de \$3,208.36 pesos mexicanos para la línea urbana, y \$2,086.67 pesos para la rural. Consultar CONEVAL, “Líneas de pobreza por ingresos”, InfoPobreza. Disponible en: <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfirLineaBienestar?pAnioInicio=2016&pTipoIndicador=0> (consultado el 13 de mayo de 2020).

**86** México, ¿cómo vamos?, “Semáforo nacional” (ver sección II, [nota al pie 67](#)).

**87** INEGI, “Series desestacionalizadas. Millones de pesos a precios de 2013”, PIB y cuentas nacionales. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/default.html#Tabulados> (consultado el 13 de mayo de 2020).

**88** CEPAL, “El desafío social en tiempos del COVID-19”, Informe Especial COVID-19, No.3 (12 mayo 2020). Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/S2000325\\_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/S2000325_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y) (consultado el 12 de mayo de 2020).

**89** INEGI, “Informalidad laboral” (ver sección I, [nota al pie 7](#)).

De acuerdo con el CONEVAL<sup>90</sup>, dentro de los programas prioritarios de la actual administración, existen seis programas que benefician a la población que labora en el sector informal<sup>91</sup>. Sin embargo, no se identifica alguno que consista en transferencias monetarias directas con el objetivo de garantizar un ingreso estable y superior a la línea de pobreza por ingresos<sup>92</sup>, aspecto particularmente relevante considerando la política de confinamiento, que ha implicado la reducción de ingresos. Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), reporta que una de las políticas que se han implementado en la región para hacer frente a la crisis, son las transferencias monetarias a las y los trabajadores del sector informal, con la finalidad de mitigar la caída de sus ingresos.

La recomendación en el caso de México es contar con una intervención que les garantice, por lo menos, el acceso a la canasta básica de bienes y servicios (ingreso superior a la LPI) durante el tiempo que dure la crisis. Sin embargo, dado que se trata de más del 50% de la población ocupada del país, se reconoce la magnitud del reto (se calcula un gasto público mensual aproximado de 0.15% del PIB<sup>93</sup>, sin tomar en cuenta gastos de operación), por lo que de implementarse se deberán diseñar mecanismos de focalización y priorización que permitan identificar a las personas que, dentro de este grupo en situación de vulnerabilidad, presentan mayores desventajas. Asimismo, se recomienda buscar sinergias con los gobiernos estatales y municipales para el diseño y puesta en marcha de esta estrategia.

### 3) Atención a población en situación de pobreza

Reconociendo que existen varios grupos poblacionales cuyas características socioeconómicas y sociodemográficas profundizan su vulnerabilidad ante la COVID-19, existe consenso en la importancia de contar con mecanismos de atención a estas poblaciones, como son las personas en situación de pobreza.

Si bien actualmente se implementan programas sociales en todos los órdenes de gobierno que atienden a personas en situación de pobreza, es necesario valorar si los montos de los apoyos son suficientes para compensar la pérdida de ingresos de estas poblaciones como resultado de la crisis, o bien, si permiten el acceso a los bienes y servicios básicos. Sobre este punto, otros países de la región<sup>94</sup> han aumentado el monto de los programas de atención de la pobreza.

---

**90** CONEVAL, *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México* (México, 2020). Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica\\_Social\\_COVID-19.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf) (consultado el 12 de mayo de 2020).

**91** Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura; Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos; Producción para el Bienestar; Programa de Microcréditos para el Bienestar; Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares; Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.

**92** En general, se trata de apoyos que promueven la productividad y, en el caso del Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para generar condiciones que permitan la permanencia en el mercado laboral.

**93** INEGI, "Series desestacionalizadas" (ver sección III, [nota al pie 87](#)).

**94** CEPAL, "El desafío social en tiempos del COVID-19" (ver sección III, [nota al pie 88](#)).

De acuerdo con el CONEVAL, aunque existen programas dirigidos a atender las distintas dimensiones de la pobreza, ninguno de los programas prioritarios de la actual administración federal cuenta con criterios para atender de manera prioritaria y explícita a la población en situación de pobreza multidimensional<sup>95</sup>. En ese sentido, y tomando en consideración la necesidad de hacer más eficiente el gasto público en un contexto de recursos limitados, es recomendable implementar acciones de focalización que permitan atender de manera preferente a aquella población que presenta características socioeconómicas y sociodemográficas que las ubican en situaciones de mayor vulnerabilidad ante la crisis, en este caso, las personas en situación de pobreza o de pobreza extrema. Una vez identificadas aquellas poblaciones en mayor vulnerabilidad, habría que valorar la pertinencia de los montos de los apoyos que están recibiendo, de tal forma que se garantice el acceso mínimo a la canasta de bienes y servicios básicos (alimentarios y no alimentarios).

CONEVAL calcula 9,310,153 personas en situación de pobreza extrema, lo que implica que, entre otras carencias, aun destinando todo su ingreso a la adquisición de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada<sup>96</sup>. Nuevamente, considerando un apoyo mensual de, por ejemplo, \$3,500.00 pesos mexicanos a las personas en pobreza extrema, con lo cual se garantizaría un ingreso superior a la LPI, se tendría que destinar un gasto mensual aproximado correspondiente al 0.04% del PIB<sup>97</sup>.

#### 4) Atención a las personas adultas mayores

En México se estima que hay cerca de 15.2 millones de personas de 60 años y más, de los cuales, 20.7% recibe una pensión contributiva<sup>98</sup>, lo que ubica potencialmente al resto de la población de personas adultas mayores en una situación de vulnerabilidad por ingresos<sup>99</sup>. Para compensar esta situación, a nivel federal, existe un programa que otorga transferencias monetarias directas a las personas adultas mayores por un monto de \$1,275.00 pesos mexicanos, valor por debajo de la LPI, lo que, como se ha señalado, en caso de ser la única fuente de ingresos de las personas beneficiarias, impide el acceso a los bienes y servicios básicos. Además, se trata de un apoyo universal que, en contextos de abundancia, podría considerarse adecuado. Sin embargo, como se ha venido mencionando, implica que no se prioriza entre aquellas personas adultas

---

**95** CONEVAL, “La política social en el contexto de la pandemia” (ver sección III, [nota al pie 90](#)).

**96** CONEVAL, “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, Tercera edición (México, 2019). Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf> (consultado el 13 de mayo de 2020).

**97** INEGI, “Series desestacionalizadas” (ver sección III, [nota al pie 87](#)).

**98** Cálculos propios con datos de la ENIGH 2018. Las variables consideradas para definir si una persona tiene acceso a una pensión contributiva, a partir de las categorías de fuente de ingreso, son: “Jubilaciones y/o pensiones originadas dentro del país” y “Jubilaciones y/o pensiones provenientes de otro(s) país(es)”. En cuanto al grupo etario considerado, de acuerdo con definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM), se consideran aquellas personas que cuentan con 60 años o más.

**99** En la medida que no se cuenta con un ingreso estable.

mayores en mayor vulnerabilidad, por ejemplo, por no contar con una pensión contributiva. Considerando ambos puntos, se sugiere, por un lado, identificar dentro de su población atendida a aquella en mayor nivel de vulnerabilidad (generar mecanismos de focalización) con la finalidad de aumentar el monto del apoyo que reciben dichas personas a un valor por encima de la LPI.

Bajo este esquema<sup>100</sup>, partiendo de que se registran 12,026,735 personas adultas mayores que no reciben pensiones contributivas<sup>101</sup>, se calcula que se requeriría realizar un gasto mensual aproximado equivalente a 0.06% del PIB<sup>102</sup>.

Por otro lado, de acuerdo con reportes del gobierno federal, se adelantó la entrega de los apoyos equivalentes a cuatro meses de pensiones a ocho millones de personas mayores<sup>103</sup>, con la finalidad de dotar a esta población de herramientas para hacer frente a la crisis. Estas acciones se consideran adecuadas; sin embargo, reconociendo que es altamente probable que las personas beneficiarias hagan uso de estos recursos en el periodo que dure el confinamiento (es decir, en menos de cuatro meses), es necesario valorar y generar mecanismos que garanticen que estas personas cuenten con un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades básicas en los meses en los que dejarán de recibir los apoyos<sup>104</sup>.

Cabe señalar que es posible que las poblaciones a las que se refieren las recomendaciones señaladas en los puntos 2, 3 y 4 se sobreponen entre sí; por ejemplo, que una persona en situación de pobreza labore en el sector informal de la economía. Al respecto, es preciso destacar que la propuesta de atención a estas puede sentar las bases para la definición de un ingreso básico para todas las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

## B. Apoyos a empresas

### 1) Apoyos para el financiamiento.

Dado que se esperan afectaciones diferenciadas entre sectores de la economía y entre entornos rurales y urbanos, se recomienda que las medidas de apoyo que se adopten a favor de las empresas sean a la medida y proporcionales al reto que se enfrenta. En abril pasado, el Gobierno de México anunció dos millones de créditos de 25 mil pesos para las MIPYMES del sector formal e informal. Dichos apoyos serán fundamentales para favorecer la supervivencia de las unidades económicas en el corto plazo. Que el apoyo se haya dirigido a las MIPYMES es oportuno, dado que, en términos

---

**100** Pensando en un apoyo mensual de un monto de \$3,500.00 pesos mexicanos.

**101** Cálculos propios con datos de la ENIGH 2018. Las variables consideradas para definir si una persona tiene acceso a una pensión contributiva, a partir de las categorías de fuente de ingreso, son: "Jubilaciones y/o pensiones originadas dentro del país" y "Jubilaciones y/o pensiones provenientes de otro(s) país(es)". En cuanto al grupo etario considerado, de acuerdo con definición de la OMS, así como con la LDPAM, se consideran aquellas personas que cuentan con 60 años o más.

**102** INEGI, "Series desestacionalizadas" (ver sección III, [nota al pie 87](#)).

**103** CEPAL, "El desafío social en tiempos del COVID-19" (ver sección III, [nota al pie 88](#)).

**104** Esto aplica también para los otros programas cuyos pagos se adelantaron, como es el caso de la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.

generales, estas tienen una menor capacidad financiera. No obstante, se recomienda incrementar los créditos disponibles y focalizar los apoyos por etapas y por sectores de la economía, según su grado de afectación. Durante la etapa de coma inducido, las empresas de servicios en las grandes ciudades del país, particularmente en la ZMVM, serán las más afectadas, pues las medidas de confinamiento son más rigurosas y serán más extensas. En ese sentido, se estima oportuno que los créditos antes mencionados se dirijan principalmente a dichos negocios, a fin de evitar más recortes de personal que afecten los ingresos laborales de los hogares. Minimizar la pérdida de empleos debe ser la prioridad durante la etapa de coma inducido.

No obstante, como se observó anteriormente, las empresas del sector de la construcción y de industrias manufactureras también han sido fuertemente golpeadas por la llegada de la COVID-19 a México. Es probable que su recuperación sea más lenta en un contexto de recesión, por lo que, en dicha etapa, se recomienda que los apoyos se dirijan a las empresas de producción industrial, tanto en términos de financiamiento, como en materia de asistencia técnica y gestión (dentro y fuera del país) que mitiguen la interrupción de cadenas de suministro que comprometan la operación de las unidades económicas industriales. Incluso dentro del sector, existen afectaciones diferenciadas que requerirán de políticas heterogéneas.

## **2) Subsidios para las empresas afectadas por la crisis.**

Se recomienda valorar la posibilidad de que, además de una política de créditos, las empresas más afectadas por la contingencia puedan acceder a apoyos monetarios que les ayuden a sobrevivir la etapa de coma inducido, para evitar la pérdida de activos, mantener las fuentes de empleos y favorecer una recuperación más acelerada. Es importante mencionar que, dada la interrupción en los ingresos de las unidades económicas, se reduce su capacidad para cumplir con compromisos financieros, incluso los contraídos a través de apoyos gubernamentales, pero especialmente los asumidos con la banca comercial.

## **3) Fortalecimiento del sector turístico en México**

El turismo será uno de los sectores en el mundo más afectados por la pandemia, una de las principales fuentes de divisas para México y el principal sector de creación de empleo en muchos estados. Por ello, se recomienda el desarrollo de un plan de reactivación de este sector, de la mano de las entidades federativas. Las medidas deberán prever una nueva normalidad en materia sanitaria para generar certidumbre, desde controles en los aeropuertos, hasta la certificación de hoteles libres de COVID-19.

## C. Deuda pública y política fiscal

### 1) Adquisición de deuda pública.

La actual administración federal ha basado su política fiscal en un programa de austeridad que busca sentar precedente. Sin embargo, ante la volatilidad de los precios del petróleo y la previsión de que EEUU seguirá decreciendo al menos por seis meses, los recursos fiscales disponibles son escasos ahora y lo serán aún más al final de 2020, como consecuencia de la reducción de la actividad económica en el país. Si bien se reconoce que la austeridad es una prioridad legítima de la actual administración federal, se subraya que, considerando el hecho de que las emergencias implican cambios inesperados y nuevas certidumbres, es necesario realizar adaptaciones a la planeación.

Ante esta situación, destaca que 79% de las y los expertos consultados coinciden en que adquirir deuda pública es una herramienta a la cual pueden acceder las y los funcionarios encargados de guiar la reacción de México ante la crisis de la COVID-19 (ver gráfica 16). Además, cabe señalar que 74% considera que un ratio de 60% es recomendable (ver gráfica 17). Esta postura, como es de esperarse dadas las circunstancias extraordinarias, se aleja del 33.1% recomendado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2019 en el contexto de la austeridad republicana<sup>105</sup>. Es importante reconocer que, para México, la adquisición de deuda en el mercado privado es complicada, considerando que en el contexto actual los mercados financieros tendrán preferencia por economías más favorecidas y con mayores niveles de estabilidad social y económica. Por ello, se deben generar las condiciones que permitan hacer “atractiva” la deuda mexicana.

Algunos autores han señalado que la adquisición de deuda debe apalancarse con la aplicación de políticas fiscales, que permitan que los mercados crediticios ofrezcan mejores condiciones. Al respecto, Levy<sup>106</sup> hace una propuesta específica sobre como asegurar la sostenibilidad de esta deuda, que va de la mano con la política de austeridad e implica definir, de manera clara, que los estímulos proporcionados ante la emergencia son de carácter temporal y focalizados a las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Asimismo, y siguiendo la misma propuesta<sup>107</sup>, se debe contemplar lograr un compromiso a nivel nacional entre el poder ejecutivo, legislativo y los privados para que el déficit en el que potencialmente se incurra, sea cubierto con una reestructuración gradual y progresiva del impuesto sobre la renta y las ganancias al capital.

### 2) Inversión en infraestructura pública

En un contexto adaptativo, se recomienda tomar en cuenta la división en la opinión de las y los expertos consultados como un elemento de priorización de políticas públicas, a partir del cual parece razonable decidir la implementación de medidas que generaron consenso entre los y las expertas, y posponer aquellas medidas que generan

---

**105** SHCP, “Informe sobre la situación económica” (ver sección II, [nota al pie 79](#)).

**106** Santiago Levy, “Superemos juntos la emergencia” (ver sección II, [nota al pie 66](#)).

**107** Ibid.

división en las opiniones para futuras conversaciones. En particular, sobre proyectos de infraestructura pública, prácticamente la mitad de las y los expertos consultados consideran que esta inversión no es necesaria para minimizar los efectos recesivos de la COVID-19 (ver gráfica 14). Al respecto, se recomienda posponer algunos proyectos de inversión en compañías de propiedad pública hasta que sea posible reevaluar su rentabilidad y conveniencia social y ambiental. De esta manera, se liberarían recursos públicos para la implementación de acciones de contención de la crisis, reduciendo el monto de recursos financiados mediante deuda, lo cual permitiría mantenerse lo más cercano posible al objetivo de austeridad.

## D. Recomendaciones transversales

### 1) Transversalización del enfoque de género en las respuestas del gobierno ante la crisis por la COVID-19

Las desigualdades de género constituyen la brecha transversal más extendida en el mundo, por lo que las mujeres se encuentran, generalmente, en una condición de mayor desventaja lo largo de la escala social. La crisis por la COVID-19 y las medidas de contención asociadas han detonado una serie de afectaciones diferenciadas, por lo que se recomienda incorporar el enfoque de género transversalmente en el diseño e implementación de políticas y programas de apoyo a la población afectada por la emergencia sanitaria. Es decir, al analizar las problemáticas, es necesario identificar las manifestaciones particulares que éstas tienen para las mujeres, con la finalidad de incorporar en el diseño alternativas de atención elementos que permitan subsanar las afectaciones diferenciadas entre mujeres y hombres.

Asimismo, al valorar los elementos que ponen a la población en situación de vulnerabilidad ante la COVID-19 y sus efectos económicos, es indispensable superponer capas de análisis e identificar la heterogeneidad de afectaciones. En ese sentido, la crisis sanitaria ha afectado principalmente las fuentes de trabajo y, por consiguiente, los ingresos laborales. Esta situación se agudiza para las mujeres, en virtud de que la tasa de informalidad de las mujeres es mayor que la de los hombres (57.6 y 55.3% respectivamente). Si no se considera el sector agropecuario, la brecha se profundiza: la tasa de informalidad de las mujeres es de 56.6% y la de los hombres es de 48.4%<sup>108</sup>. Lo anterior, no sólo implica menores prestaciones en caso de contraer la COVID-19, sino también menores ingresos y ahorros para enfrentar la crisis económica<sup>109</sup>. En ese sentido, se recomienda que los apoyos a los hogares se construyan con visión de género y procuren llegar prioritariamente a todos los hogares con mujeres jefas de familia que perdieron sus fuentes de trabajo.

Adicionalmente es importante mencionar que las mujeres constituyen el 72.8% de las personas ocupadas en el sistema de salud, lo que las coloca en situación de mayor riesgo de contagio y de padecer precariedad de las condiciones laborales<sup>110</sup>. Ante dicho panorama, es necesario fortalecer los esquemas de protección, apoyos y prestaciones

---

**108** INEGI, “Informalidad laboral” (ver sección I, [nota al pie 7](#)).

**109** Los sueldos y salarios son, en promedio, inferiores en el sector informal.

**110** CONEVAL, “La crisis sanitaria” (ver sección I, [nota al pie 27](#)).

a las mujeres en el sector salud.

En el ámbito del hogar, se ha documentado un aumento en la carga de trabajo doméstico y de cuidados (intensificados por los cierres de las escuelas y la reducción de las redes de protección) no remunerados. Ante esta situación, se recomienda considerar una prestación extraordinaria de seguridad social para madres y padres que, en crisis sanitarias como la actual, deban ausentarse del trabajo para cuidar a hijas e hijos<sup>111</sup>.

Finalmente, el periodo de confinamiento ha conllevado un incremento en la violencia doméstica. La Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México refiere que durante este periodo las detenciones por violencia intrafamiliar crecieron 7.2% y el Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia capitalino registró un aumento de 24% en los reportes de violencia familiar<sup>112</sup>. Por lo anterior, se recomienda fortalecer las acciones inmediatas para frenar el aumento a la violencia de género.

Respecto de las estrategias de comunicación, es preciso reconocer que ya existen acciones en ese sentido (campañas de sensibilización e información sobre las acciones que se deben tomar ante un caso de violencia doméstica)<sup>113</sup>; de la misma forma, en cuanto a la atención a las mujeres en situación de violencia doméstica vía telefónica, se ha capacitado y sensibilizado a personas operadoras y supervisoras del servicio telefónico nacional 911<sup>114</sup>. Asimismo, se han habilitado líneas telefónicas a nivel estatal para la atención de estas denuncias. Sin embargo, se considera importante fortalecer ambas acciones con la finalidad de garantizar que todas las mujeres, sin importar sus características socioeconómicas y sociodemográficas, puedan, en caso de necesitarlo, acceder a los mecanismos de protección que provee el gobierno. En primer lugar, se recomienda incrementar la difusión de las líneas para reportar casos de violencia y de los refugios disponibles en caso de ser víctima<sup>115</sup>, en espacios de radio y televisión. Al respecto, es recomendable que las campañas de difusión y sensibilización se traduzcan a la mayor cantidad de lenguas indígenas posible, y que se transmitan aprovechando todos los espacios de difusión del gobierno; en el caso de las mujeres indígenas, el

---

**111** Sol Sánchez, “Mujeres, en primera línea de la desigualdad ante COVID-19”, PNUD, 7 abril 2020. Disponible en: <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/blog/2020/04/mujeres--en-primera-linea-de-la-desigualdad-ante-covid-19.html> (consultado el 05 de mayo de 2020).

**112** Georgina Olson, “Aislamiento aumenta violencia doméstica; mujeres hacen más llamadas de auxilio”, Excelsior, 3 marzo 2020. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/aislamiento-aumenta-violencia-domestica-mujeres-hacen-mas-llamadas-de-auxilio/1372925> (consultado el 24 de abril de 2020).

**113** INMUJERES, “¿Sufres violencia? ¿Temes que tu situación se agrave ante el confinamiento por el Covid-19? No estás sola”, México, 07 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/servicios-de-atencion-a-mujeres-en-situacion-de-violencia-de-losestados> (consultado el 12 de mayo de 2020).

**114** Jorge Monroy, “Ante incremento de violencia intrafamiliar durante confinamiento por pandemia de Covid-19, capacitan a 608 operadores del 911”, El Economista, 7 mayo 2020. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Ante-incremento-de-violencia-intrafamiliar-duranteconfinamiento-por-pandemia-de-Covid-19-capacitan-a-608-operadores-del-911-20200507-0080.html> (consultado el 12 de mayo de 2020).

**115** Por ejemplo, la Línea Mujeres Locatel: el teléfono de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar de la Ciudad de México, de la Red Nacional de Refugios; del Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia; y de Vida Sin Violencia, entre otros.

radio constituye uno de los mecanismos más efectivos de difusión.

Finalmente, se recomienda asegurar apoyos tanto a los sistemas locales de protección social o las organizaciones de la sociedad civil, para que los refugios continúen en operación, acatando medidas de sanidad, y asegurar el suministro de insumos de planificación familiar.

## **2) Fortalecer los mecanismos de coordinación y transparencia.**

Uno de los retos durante esta pandemia es el de encontrar maneras rápidas de colaboración entre todos los actores económicos y gubernamentales. Existe un amplio margen para *(i)* mejorar la colaboración y coordinación de los tres niveles de gobierno, y *(ii)* transparentar ante la ciudadanía las decisiones de las autoridades. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible admite que los retos son de naturaleza multidimensional y compleja. En ese sentido, se reconoce la necesidad de involucrar a todos los sectores de la sociedad (sector público, iniciativa privada, sociedad civil y academia) en la construcción de diagnósticos y de soluciones. En el contexto actual, la suma de esfuerzos es más importante que nunca. La generación de respuestas debe ser resultado de procesos colaborativos, donde cada una de las partes aporte sus conocimientos, experiencias y herramientas. El Consejo Nacional de Salud es un espacio de diálogo que puede ser potenciado y puesto en coordinación con diferentes órdenes de gobierno y con las dependencias responsables de la toma de decisiones de carácter económico, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la STPS y la Secretaría de Economía, a fin de abordar integralmente la problemática.

Adicionalmente, en la toma de decisiones económicas, se recomienda la apertura de espacios de coordinación entre el gobierno federal, los gobiernos subnacionales, la iniciativa privada y la sociedad civil. Es importante que se conozcan los retos específicos que se viven desde todas las trincheras para el diseño e implementación de medidas que atiendan la heterogeneidad de afectaciones y su temporalidad, y que permitan proteger prioritariamente el ingreso de los hogares. Se recomienda que en dichos espacios participen cámaras y asociaciones empresariales y de profesionales, así como instituciones bancarias. Éstas últimas cuentan con información en tiempo real relevante para la valoración de las políticas implementadas y sus efectos en el consumo privado y demanda de crédito, por ejemplo. Lo anterior, resulta fundamental para corregir, reforzar y replicar las medidas de contención de la crisis económica.

Todo lo anterior favorecerá una respuesta más eficiente y eficaz, con economías a escala; que permitirá una mejor focalización de apoyos, así como la identificación de vacíos en la atención gubernamental y de duplicidades en los programas de transferencias y de subsidios.

## E. Desescalada de las medidas de confinamiento y reactivación de la actividad económica

El fenómeno que se enfrenta es complejo, tal como se ha analizado en este documento, así como en el informe “[Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México - Panorama desde la perspectiva de la salud](#)”, por lo que la estrategia de levantamiento progresivo de las medidas de contención frente a la COVID-19 debe ser prácticamente quirúrgica, a fin de minimizar, simultáneamente, los costos en vidas, sociales y económicos. Como se observó en la sección de diagnóstico, las medidas de confinamiento han implicado el deterioro económico, la pérdida de empleos y la interrupción de ingresos en cientos de miles de hogares. En ese sentido, es importante permitir una paulatina reactivación económica, que minimice contagios y proteja a las poblaciones con factores de riesgo. En el informe “[Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México - Panorama desde la perspectiva de la salud](#)”<sup>116</sup> se presentan escenarios sobre la duración de la pandemia y la relevancia de implementar medidas de contención de la COVID-19 efectivas.

### 1) Prueba y error y generación de datos en tiempo real

En línea con lo anterior, se recomienda que la flexibilización de las medidas se aborde desde una perspectiva de prueba y error. Dado que existe mucha incertidumbre en torno al número de personas contagiadas, el levantamiento del confinamiento puede derivar en brotes que demanden la necesidad de retroceder. La generación de datos certeros, en tiempo real y desagregados será fundamental para la toma de decisiones y para la protección de poblaciones en situación de vulnerabilidad por salud y por ingresos, entre otras.

### 2) Análisis de flujos de personas y bienes para la mitigación de riesgos.

Además, en la desescalada, se recomienda tomar en consideración los flujos de personas y de bienes entre los municipios, particularmente en las zonas metropolitanas. Algunas personas pueden trabajar y vivir en diferentes municipios lo que vuelve más complejo el proceso. Para ello, será fundamental el uso de tecnologías de la información y de big data para rastrear movimientos y anticipar riesgos.

### 3) Consenso de medidas de desescalada en función de los riesgos sectoriales

Se recomienda que el levantamiento de las medidas de contención se consensue con los diferentes sectores de la economía y con los gobiernos de las entidades federativas, a fin de generar condiciones de certidumbre para los agentes económicos,

---

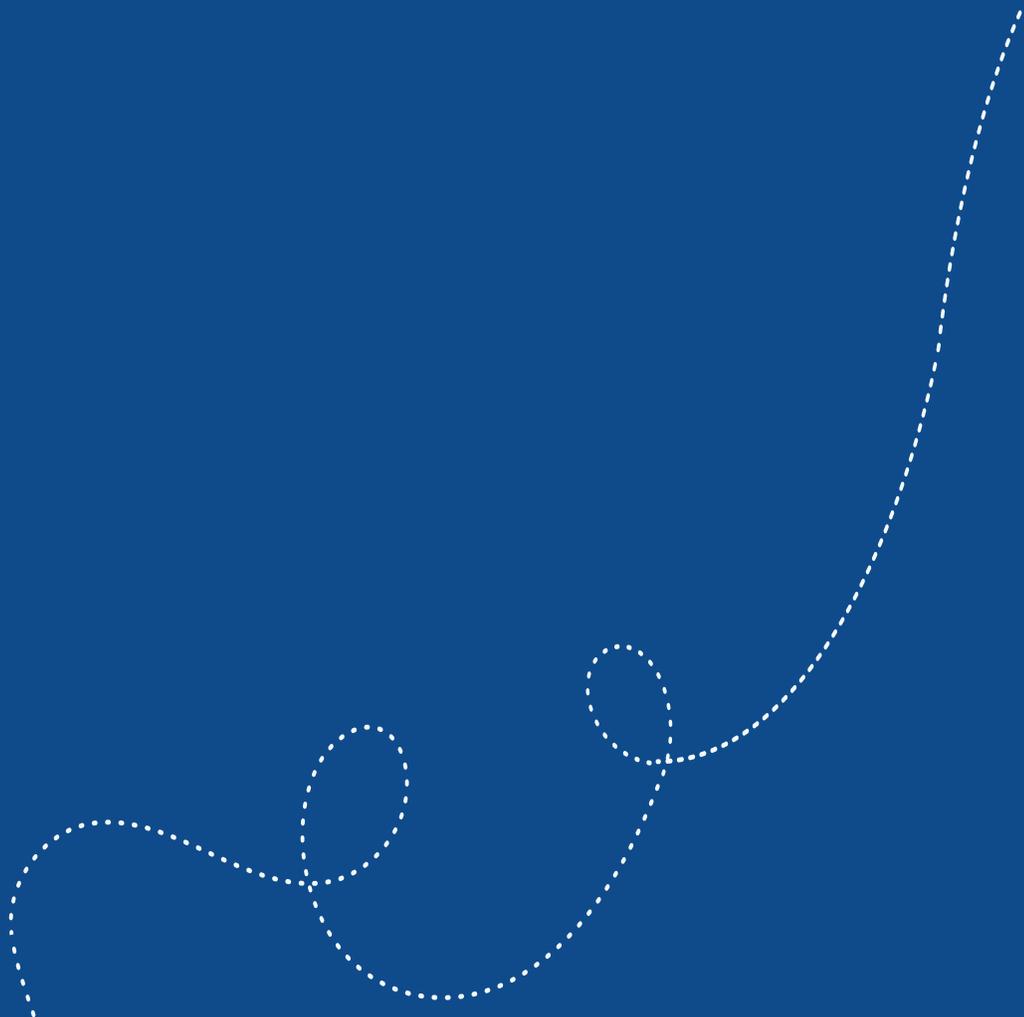
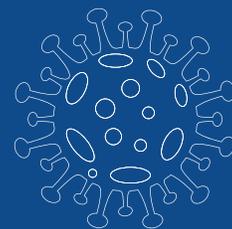
<sup>116</sup> PNUD México, *Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México - Panorama desde la perspectiva de la salud* (México, 2020). Disponible en: <https://bit.ly/PanoramaSalud>

y para que se consideren los riesgos y capacidades propias de cada sector y entidad. Los consensos en materia de desescalada del confinamiento deben permitir heterogeneidad y asimetría en las estrategias y la implementación de restricciones cuando los datos adviertan brotes de contagio. Para ello, se recomienda el desarrollo de criterios generales y particulares, contruidos conjuntamente, a fin de transmitir unidad en los diagnósticos y en las respuestas.

Cuando sea posible, es deseable promover el trabajo desde casa, desde un enfoque de subsidiariedad y fortaleciendo la cobertura universal de internet. En el mediano y largo plazo, la nueva normalidad puede significar una oportunidad para mejorar las condiciones de las viviendas de interés social, reducir el hacinamiento y ampliar la cobertura de servicios básicos.

#### **4) Reapertura gradual**

Adicionalmente, se recomienda que la reactivación sea paulatina. Una vez reabierto la economía, las empresas no deberán operar al 100% de su capacidad, sino limitar el número de personas empleadas y de clientes en un mismo espacio.



**Programa de las Naciones Unidas para el  
Desarrollo en México**

Montes Urales 440, Lomas de Chapultepec  
Alcaldía Miguel Hidalgo, Ciudad de México.  
C.P. 11000

[www.mx.undp.org](http://www.mx.undp.org)