



PNUD LAC C19 PDS N°. 13

# Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama Socioeconómico

Oficina del PNUD en México\* \*\*

## Resumen

*La pandemia por la enfermedad COVID-19, además de retos en materia de salud, ha impuesto enormes desafíos de desarrollo socioeconómico en México. A lo largo del documento se argumenta que las condiciones de debilidad económica y las desigualdades prevalecientes antes de la llegada de la COVID-19 a México agudizan los efectos de las medidas de confinamiento implementadas para la contención de los contagios y reducen la capacidad de respuesta del Estado mexicano. Asimismo, se analizan los efectos que la pandemia ha tenido sobre (i) los ingresos de las personas trabajadoras, en formalidad e informalidad; (ii) los niveles de pobreza; (iii) el consumo privado; (iv) la producción industrial; (v) los precios del petróleo; (vi) las exportaciones; y (vii) los ingresos por remesas. Finalmente, con base en dichos análisis, se emite una serie de recomendaciones orientadas, en primer lugar, a proteger los ingresos de los hogares y las fuentes de empleo. En segundo lugar, las recomendaciones se enfocan en la disminución de los riesgos que comprometan la estabilidad del sistema financiero, para promover una recuperación más rápida. En tercer lugar, se propone orientaciones para fortalecer la capacidad de respuesta del gobierno. En cuarto lugar, se recomienda favorecer políticas que incorporen el enfoque de género. Por último, se emiten propuestas de medidas de reapertura graduales y basadas en evidencia, que eviten picos de contagio y períodos de confinamiento más prolongados que profundicen la recesión que se experimenta.*

\*Equipo técnico: Annabelle Sulmont, Cynthia Martínez, Maite García de Alva, Alejandra Correa, Virginia Leal, Octavio Mendoza, Stephanus Visser y Alejandra Pinelo.

\*\* Se agradece la colaboración de los consultores externos José Carlos Diez y Adán L. Martínez-Cruz.



PNUD América Latina y el Caribe

#COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



## SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

### PNUD LAC C19 PDS N°. 1

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas

Por Constantino Hevia y Andy Neumeyer

### PNUD LAC C19 PDS N°. 2

Sugerencias para la emergencia

Por Santiago Levy

### PNUD LAC C19 PDS N°. 3

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo

Por Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

### PNUD LAC C19 PDS N°. 4

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras

Por Andrés Ham

### PNUD LAC C19 PDS N°. 5

COVID-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú

Por Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

### PNUD LAC C19 PDS N°. 6

Impacto social y económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina

Por María Laura Alzúa y Paula Gosis

### PNUD LAC C19 PDS N°. 7

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana

Por José Antonio Ocampo

### PNUD LAC C19 PDS N°. 8

COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual

Por Nora Lustig y Mariano Tommasi

### PNUD LAC C19 PDS N°. 9

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica

Por Manuel Mera

### PNUD LAC C19 PDS N°. 10

Impacto social y económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay

Por Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

### PNUD LAC C19 PDS N°. 11

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política

Por Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta



PNUD América Latina y el Caribe

#COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



## SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

### PNUD LAC C19 PDS N°. 12

COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador  
Por Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas

### PNUD LAC C19 PDS N°. 13

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México, panorama socioeconómico  
Oficina del PNUD en México

#### Aviso Legal:

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México, Panorama Socioeconómico  
Mayo 2020

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 unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2020 Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.



Introducción a la serie:

## Evidencia, experiencia, y pertinencia en busca de alternativas de política eficaces

La pandemia del COVID-19 es uno de los desafíos más serios que ha enfrentado la humanidad en tiempos recientes. Todavía se desconoce lo que podrá ser su costo total en vidas humanas. De manera simultánea a la pérdida de vidas y a la profunda crisis de salud, el mundo está siendo testigo de un colapso económico que impactará de manera severa el bienestar de grandes segmentos de la población durante los próximos años. Algunas de las medidas que se están tomando para contrarrestar la pandemia afectarán nuestras vidas en el futuro de manera no trivial. Entender la relación entre los diferentes elementos del problema para ampliar el espacio de la política con una comprensión completa de los efectos sociales y económicos que las medidas que se adopten pueden traer consigo, es el propósito de esta serie.

Hasta el momento, la imposibilidad de utilizar el aislamiento selectivo con las personas y grupos contagiados ha llevado a la aplicación de medidas de distanciamiento social que están imponiendo un costo económico y social excesivamente desproporcionado en todo el mundo. La combinación de políticas como el distanciamiento social, el confinamiento y las cuarentenas implican una reducción, cuando no una parada total, de las actividades de producción y consumo por un periodo de tiempo incierto, que desploma los mercados y puede llevar al cierre de empresas, llevando al desempleo a millones de trabajadores. El trabajo, factor esencial de la producción, está en cuarentena en la mayoría de los sectores de la economía. Las fronteras se han cerrado, y las cadenas globales de valor se han interrumpido. La mayoría de las estimaciones muestran una contracción del producto global. En la región de América Latina y el Caribe, las predicciones muestran un consenso alrededor del -3% o -4%, y se espera que solo en 2022 la región recupere los niveles de actividad previos a la crisis, en escenarios que prevén una crisis en forma de “U”. Según la CEPAL, más de 30 millones de personas podrían caer en la pobreza si no se ponen en marcha políticas activas para proteger o sustituir el ingreso de los grupos vulnerables.

Enfrentamos una crisis que exige respuestas no convencionales. Nos preocupa el efecto nivel: el impacto de la crisis sobre el tamaño de las economías y su capacidad para recuperar el crecimiento tras el choque. Pero nos preocupa igualmente su impacto distributivo. La crisis interactúa con la heterogeneidad preexistente en tenencia de activos, capacidad de generación de ingresos, condiciones de trabajo,

acceso a servicios públicos y muchos otros aspectos que hacen que algunos individuos y hogares sean particularmente vulnerables a una parálisis de la economía como ésta. Las personas que dependen de los mercados informales, los micro y pequeños empresarios, las mujeres en situación de empleo precario, los grupos históricamente excluidos, como los pueblos indígenas y los afrodescendientes, deben estar al centro de la respuesta de política.

Como agencia de desarrollo de las Naciones Unidas, el PNUD tiene una larga tradición de acompañar el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política pública. Tiene el mandato de responder a circunstancias cambiantes, desplegando su capacidad para apoyar a nuestros estados miembros en la búsqueda de soluciones integrales a problemas complejos. Esta serie busca aprovechar la experiencia y conocimientos del PNUD a nivel global y la experticia y capacidad de nuestra red de centros de investigación e instituciones académicas aliadas de América Latina y el Caribe. Es un intento por promover una reflexión colectiva sobre la respuesta a la crisis de salud del Covid-19 y sus efectos económicos y sociales sobre nuestras sociedades. Es necesario pensar rápido. Las soluciones basadas en evidencia, la experiencia y la intuición política razonada –con origen en una larga historia de experiencia en política– son esenciales para guiar este esfuerzo. Esta serie contribuye, además, al enfoque integral establecido por la reforma de la ONU y aspira a ser un insumo importante para la respuesta coherente del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a los niveles global, regional y nacional.

Ben Bernanke, antiguo gobernador de la Reserva Federal de los Estados Unidos, nos recuerda en su libro *El valor de actuar* que durante las crisis las personas se distinguen entre quienes actúan y quienes temen actuar. Esperamos que estos documentos de política contribuyan al debate público con la entrega de propuestas oportunas y sólidas para apoyar a todos aquellos que están tomando decisiones con el fin de proteger a los más vulnerables de nuestra región.

Luis F. Lopez-Calva

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Director Regional, América Latina y el Caribe

Nueva York, marzo 2020



## Siglas y acrónimos

BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
CANIRAC	Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados
CEEY	Centro de Estudios Espinosa Yglesias
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CONSEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COVID-19	Corona Virus Disease 19
DGIS	Dirección General de Información en Salud
ECOVID-ML	Encuesta para la Medición del Impacto del Covid-19 en el Mercado Laboral
EEUU	Estados Unidos de América
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ETOE	Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo
FMI	Fondo Monetario Internacional
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INSABI	Instituto Nacional de Salud para el Bienestar
LGBTTTI+	Lésbico, Gay, Bisexual, Trans y otros
LPI	Línea de Pobreza por Ingresos
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
OMS	Organización Mundial de la Salud
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SARS-CoV-2	Coronavirus 2 del Síndrome Respiratorio Agudo Grave
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
WEI	Índice Económico (por sus siglas en inglés)
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de 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, han puesto en jaque a la población mundial y han 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 enfrenta 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 materializa en la realidad, así como de la oportunidad y pertinencia de las respuestas de política económica implementadas por las autoridades. 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, así como posibles reducciones en la tasa de participación económica. 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 disrupciones 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.

De igual manera, el sector turístico, que representa una de las principales fuentes de empleos en varios estados, se ha visto gravemente afectado derivado de las restricciones a viajes impuestas en algunos países y de las medidas de confinamiento adoptadas en el país. La recuperación del sector se estima complicada por las caídas en la demanda producidas por la interrupción o disminución de los ingresos de los hogares mexicanos y del resto del mundo.



Un aspecto adicional a considerar es la propia recesión de EEUU, por dos razones. En primer lugar, la COVID-19 ha incidido negativamente en los niveles de consumo de los hogares norteamericanos, teniendo afectaciones de gran magnitud en las exportaciones de México, dada la intensa relación comercial entre ambos países. En segundo lugar, es previsible una caída en los ingresos de los hogares mexicanos como consecuencia de contracciones en el flujo de las remesas. Si bien en marzo de este año se registró el máximo histórico de remesas y un incremento de 18.4% respecto al primer trimestre de 2019, en abril de 2020 se observó una caída de alrededor de 28.59% respecto del mes anterior y de casi 3% respecto del mismo mes en 2019<sup>1</sup>.

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 experimenta 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 cuatro aspectos principalmente: (i) las afectaciones no están delimitadas geográficamente, sino que se extienden a la mayoría de las economías del mundo; (ii) la duración del fenómeno es incierta y, en consecuencia, los costos sociales y económicos asociados son igualmente inciertos; (iii) la potencial pérdida de capital humano, con efectos a largo plazo; y (iv) no se observa destrucción del capital físico, a diferencia de lo que sucede en caso de desastre natural.

Dada la naturaleza de la crisis que se experimenta, es recomendable implementar políticas contracíclicas orientadas a sostener el consumo de los hogares y a proteger las fuentes de empleos, para una recuperación económica más acelerada.

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 constituyan un proceso no lineal.

Esta categorización de las etapas económicas ante la COVID-19 permite visualizar que el grado de incertidumbre es heterogéneo en cada etapa. En la primera etapa, identificada como *coma inducido* se identifican niveles de incertidumbre elevados, asociados a un virus del que se conoce poco y sobre el que no se tiene control. No obstante, dado que se trata de una parálisis autoinducida, es posible identificar los mecanismos que pudieran contrarrestar en el corto plazo una recesión.

Por ello, es recomendable que sea durante la etapa de coma inducido cuando se implementen políticas que combinen esquemas contracíclicos y de apoyo posdesastre. 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 y frenar la inercia decreciente que

<sup>1</sup> Banco de México, "Ingresos por remesas", Sistema de Información Económica, marzo 2020. Disponible en: [www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es](http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es) (consultado el 29 de mayo de 2020).



se experimentó en los últimos trimestres de 2019 y los primeros meses de 2020. 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 un segundo apartado, se presenta una serie de recomendaciones encaminadas a la mitigación y reducción de los efectos recesivos en México. Un insumo que se ha ocupado para determinar estas recomendaciones ha sido una consulta a expertas y expertos que se implementó en el marco del presente estudio como medida para mitigar la incertidumbre que caracteriza el fenómeno de la pandemia. A partir del análisis del panorama económico presentado en el primer apartado y de la interpretación de la opinión emitida por las personas expertas, se desarrollaron las propuestas de política pública.

## I. Diagnóstico de la situación socioeconómica en México

### Condiciones de fragilidad pre COVID-19

Previo a la irrupción de la COVID-19, la economía mexicana presentaba signos de debilidad relevantes. 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, la variación anual real para los sectores secundario y terciario fue de -3.8 y de -1.4%<sup>2</sup>. Asimismo, durante el tercer y cuarto trimestre de 2019 el PIB, en la serie desestacionalizada, registraba contracciones de -0.3 y -0.6%, respectivamente<sup>3</sup>.

Por otro lado, la recaudación tributaria en el país es baja en relación con otros países. México es el país que menos recauda de la OCDE y el quinto país con recaudación más baja de la región de América Latina y el Caribe. En México, se recauda el equivalente a 16.1% del PIB, mientras que, en promedio, los países de la OCDE recaudan 34.3% del PIB<sup>4</sup>. A pesar de los incrementos de 9.2% real en los ingresos presupuestarios reportados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entre el primer trimestre del año y el mismo periodo de 2019<sup>5</sup>, no se ha alcanzado el nivel deseable. Previo a la llegada de la COVID-19, dicha situación comprometía la consecución de objetivos económicos y sociales, así como la provisión de servicios públicos de calidad a la población. En un contexto de pandemia como el que se vive, la falta de ingresos limita la respuesta de las autoridades frente a la desaceleración económica. En términos de deuda pública, en el último trimestre de 2019, se reportó que ésta representaba 44.6% respecto del PIB. A nivel mundial, el promedio de deuda como porcentaje del PIB es de 55,70%<sup>6</sup>. Es decir, México se encuentra entre los países de deuda intermedia, lo que puede dar un margen de acción para financiar el gasto público ante el *shock* y evitar una caída mayor del PIB, que igualmente se traduciría en un incremento en la razón deuda/PIB, incluso si no se contrata deuda adicional.

En el ecosistema empresarial, según el Censo Económico 2019, predominan las microempresas; 70% de ellas tiene entre uno y dos empleados<sup>7</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,

<sup>2</sup> Las cifras corresponden a la serie desestacionalizada. Las cifras originales son de -1.6, -3.2 y -0.9%, respectivamente.

<sup>3</sup> INEGI, "Estimación Oportuna", Sistema de Cuentas Nacionales de México, marzo 2020. Disponible en: [www.inegi.org.mx/temas/pibo/](http://www.inegi.org.mx/temas/pibo/) (consultado el 15 de abril de 2020).

<sup>4</sup> OCDE, *Revenue Statistics 1965-2018*, París, 2019. Disponible en: [www.oecd.org/ctp/revenue-statistics-2522770x.htm](http://www.oecd.org/ctp/revenue-statistics-2522770x.htm) (consultado el 29 de mayo de 2020).

<sup>5</sup> SHCP, "Las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al primer trimestre de 2020", Comunicado No. 50, Ciudad de México, 30 abril 2020. Disponible en: [www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas\\_oportunas/comunicados/ultimo\\_boletin.pdf](http://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/comunicados/ultimo_boletin.pdf) (consultado el 29 de mayo de 2020).

<sup>6</sup> FMI, Central Government Debt. Percent of GDP, IMF DataMapper, 2020. Disponible en: [www.imf.org/external/datamapper/CG\\_DEBT\\_GDP@GDD/CHN/FRA/DEU/ITA/JPN/GBR/USA](http://www.imf.org/external/datamapper/CG_DEBT_GDP@GDD/CHN/FRA/DEU/ITA/JPN/GBR/USA) (consultado el 29 de mayo de 2020).

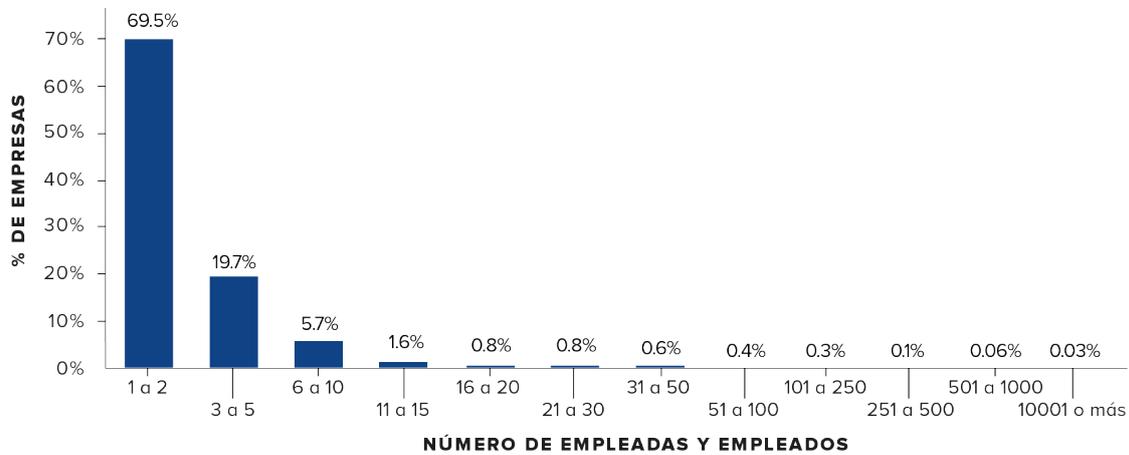
<sup>7</sup> INEGI, "Establecimientos y personal ocupado total, según entidad federativa y año de inicio de operaciones", Censos Económicos 2019. Disponible en: [www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/default.html#Tabulados](http://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/default.html#Tabulados) (consultado el 10 de abril de 2020).



ante disminuciones en las ventas e ingresos por los bienes y servicios ofertados. Asimismo, 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).

Es importante mencionar que el Censo Económico no captura información de los establecimientos móviles, lo que resulta en subestimaciones tanto del porcentaje de microempresas en el ecosistema empresarial, como del porcentaje de población ocupada en dichas unidades económicas.

■ 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: [www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/default.html#Tabulados](http://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 población mexicana se encontraba en situación de pobreza (34.5% en situación de pobreza moderada y 7.4% en situación de pobreza extrema)<sup>8</sup>. El 69.5% de la población indígena se encontraba en condición de pobreza<sup>9</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>10</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>11</sup>.

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) correspondiente al último trimestre de 2019 reporta una tasa de informalidad de 56.2%<sup>12</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, o del pago de una pensión a su familia, en caso de muerte. 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

<sup>8</sup> CONEVAL, "Anexo estadístico 2018", Medición de la pobreza 2008-2018. Disponible en: [www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2018.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx) (consultado el 08 de abril de 2020).

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> INEGI, "Informalidad laboral IV Trimestre 2019", Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Disponible en: [www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados](http://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados) (consultado el 10 de abril de 2020).



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>13</sup>. De la misma manera, 65.5% de la población joven de 12 a 29 años presenta carencia por acceso a la seguridad social, lo cual les coloca como grupo vulnerable. La población migrante es otro grupo que se identifica con mayor vulnerabilidad, en el que sólo 39% cuenta con prestaciones médicas<sup>14</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>15</sup>. Lo anterior, también tiene efectos en términos de ingresos laborales (ver tabla 1).

■ **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: [www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados](http://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, 15.0% de la población rural y 2.8% de la urbana no tenía acceso a agua entubada en su vivienda o predio<sup>16</sup>. Dado el sesgo urbano que tiene la enfermedad (por los mecanismos de transmisión) la población en zonas urbanas marginadas, sin acceso a agua entubada en la vivienda, se encuentra en una situación particular de vulnerabilidad.

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

<sup>13</sup> CONEVAL, "Anexo estadístico 2018" (ver sección I, nota al pie 8).

<sup>14</sup> CONEVAL, Estudio diagnóstico del derecho al trabajo 2018 (México, 2018). Disponible en: [www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos\\_Sociales/Estudio\\_Diag\\_Trabajo\\_2018.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Trabajo_2018.pdf) (consultado el 09 de abril de 2020).

<sup>15</sup> INEGI, "Informalidad laboral" (ver sección I, nota al pie 12).

<sup>16</sup> CONAGUA, Estadísticas del Agua en México 2018 (México, 2019). Disponible en: [sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM\\_2018.pdf](http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM_2018.pdf) (consultado el 24 de abril de 2020).



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>17</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 (pulmonía) y de enfermedades pulmonares obstructivas crónicas (bronquitis y enfisema)<sup>18</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 viviendas habitadas por población indígena emplearon leña o carbón para cocinar<sup>19</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>20</sup>.

Las 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>21</sup>.

Cabe mencionar que, a partir de las medidas de confinamiento adoptadas en México para la contención de la pandemia, las y los estudiantes de todos los niveles educativos han tenido que cursar sus estudios en línea. Sin embargo, en México, sólo 44.3% de los hogares cuentan con equipo de computación y únicamente 56.4% cuenta con conexión a Internet<sup>22</sup>. En el ámbito rural, las cifras son considerablemente menores: 20.6% y 23.4% de los hogares cuentan con computadora y con conexión a Internet, respectivamente. Asimismo, las diferencias en materia de posesión de una computadora y de acceso a Internet son muy pronunciadas. Mientras que casi nueve de cada 10 hogares del nivel socioeconómico alto cuentan con conexión a Internet, sólo dos de cada 10 hogares del estrato bajo cuentan con conexión (ver gráfica 2). Lo anterior tiene implicaciones importantes en la formación de aprendizajes, de capital humano y de generación de ingresos, en el largo plazo. Dada la heterogeneidad en los niveles de acceso, los hogares que enfrentan mayores desventajas actualmente, serán a su vez los más afectados por las medidas de confinamiento.

<sup>17</sup> Jorge Butrón, "Sobrecupo en albergues desata tensiones, cobros irregulares...", *La Razón*, 30 junio 2019. Disponible en: [www.razon.com.mx/mexico/sobrecupo-en-albergues-desata-tensiones-cobros-irregulares/](http://www.razon.com.mx/mexico/sobrecupo-en-albergues-desata-tensiones-cobros-irregulares/) (consultado el 24 de abril de 2020).

<sup>18</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: [www.fao.org/3/a0789s/a0789s09.htm](http://www.fao.org/3/a0789s/a0789s09.htm) (consultado el 12 de abril de 2020).

<sup>19</sup> INEGI, "Módulo de Hogares y Vivienda", Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016. Disponible en: [www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/default.html#Microdatos](http://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/default.html#Microdatos) (consultado el 07 de abril de 2020).

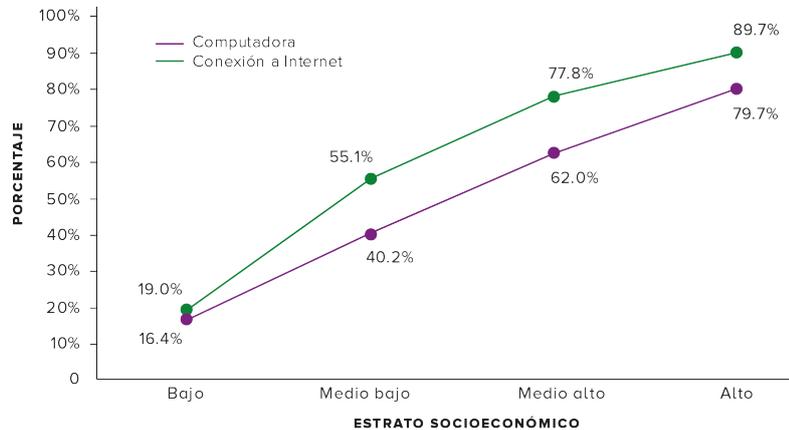
<sup>20</sup> Inés López Ercilla, Raquel López-Sagástegui, "Las mujeres y el sector pesquero en México", *dataMare*, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.13022/M30K9N> (consultado el 07 de abril de 2020).

<sup>21</sup> Gabriel Gutiérrez García, "Covid 19 y el colectivo LGBT", *El Sol de México*, 24 marzo 2020. Disponible en: [www.elsoldemexico.com.mx/analisis/covid-19-y-el-colectivo-lgbt-5009405.html](http://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/covid-19-y-el-colectivo-lgbt-5009405.html) (consultado 24 de abril de 2020).

<sup>22</sup> INEGI, "Hogares con equipamiento de tecnología de información y comunicaciones, según tipo de equipo", *ENDUTIH 2019*. Disponible en: [www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/default.html#Tabulados](http://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/default.html#Tabulados) (consultado el 29 de mayo de 2020).



■ Gráfica 2. Hogares con computadora y conexión a Internet (%), por estrato socioeconómico

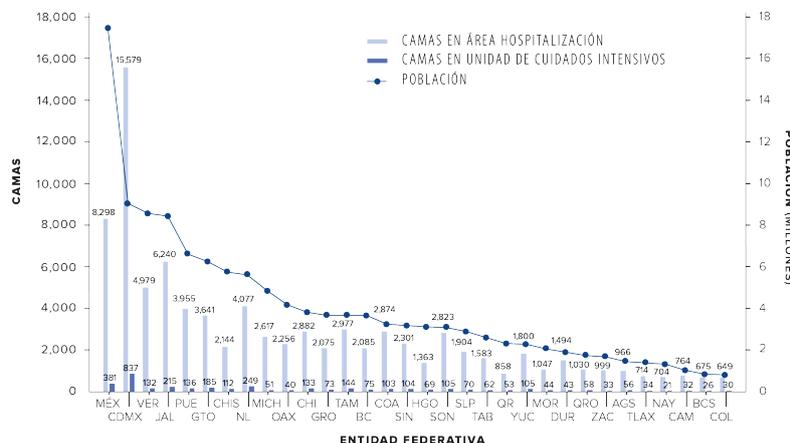


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IINEGI, "Hogares con equipamiento de tecnología de información y comunicaciones, según tipo de equipo", ENDUTIH 2019. Disponible en: [www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/default.html#Tabulados](http://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/default.html#Tabulados) (consultado el 29 de mayo de 2020).

En términos de capacidad del sistema de salud mexicano se observa que éste presenta áreas de oportunidad en términos de acceso, disponibilidad y calidad de atención a la salud, que colocan en situación de vulnerabilidad a la población, en caso de contagiarse y presentar síntomas graves. En primer lugar, el número de camas hospitalarias y de cuidados intensivos por cada 1,000 habitantes no cumple con los estándares establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Si bien el organismo internacional recomienda una razón de una cama de hospitalización por cada 1,000 habitantes, el país presenta un grado importante de insuficiencia de infraestructura hospitalaria, pues sólo la Ciudad de México apenas se aproxima a este estándar internacional (ver gráfica 3). El número de camas de hospitalización y cuidados intensivos por estado, a grandes rasgos, es proporcional a su población, excepto por lo que corresponde al Estado de México, Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas e Hidalgo, que quedan muy por debajo. Cabe mencionar que el Estado de México es el segundo con más casos de COVID-19, por lo que la insuficiencia de recursos materiales puede afectar en mayor medida a la población de dicha entidad.

Si bien se anunciaron medidas de reconversión, difícilmente éstas resultarán suficientes para cubrir una elevada demanda de servicios de salud.

■ Gráfica 3. Camas en unidades de hospitalización en área de cuidados intensivos por estado contrapoblación (2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Información en Salud, "Recursos en Salud 2018 (SINERHIAS)", Datos abiertos. Disponible en: [datos.gob.mx/busca/dataset/recursos-en-salud-nivel-central/resource/b3949d5e-8438-4613-9b4a-8c4136c4a991](https://datos.gob.mx/busca/dataset/recursos-en-salud-nivel-central/resource/b3949d5e-8438-4613-9b4a-8c4136c4a991) (consultado el 10 de abril de 2020).



En términos de recursos humanos de la salud, en 2018, el sector público de México contaba con 174,536 médicos y médicas generales y especialistas, y con 316,096 personas enfermeras en contacto con el paciente. Tomando una población total de 127.2 millones de habitantes, lo anterior equivale a 1.4 persona médica y 2.5 personas enfermeros y enfermeras en instituciones públicas por cada 1,000 habitantes.

En 2018, la Dirección General de Información en Salud (DGIS) reportó 112,514 médicos y médicas generales y especialistas que laboraban en las 1,370 unidades hospitalarias, incluidas 39,199 personas médicas en formación, 18,499 personas médicas generales y 94,015 especialistas. Esto significa que existe un promedio de 65.5 personas médicas generales y especialistas por unidad hospitalaria, equivalentes a 1.3 por cama de hospitalización. De las especialidades de mayor interés para la atención de COVID-19, se identificó que para el 2018 había 8,009 especialistas en medicina interna, 517 en neumología, 6,762 en urgenciología y 334 en infectología. En cuanto a las y los enfermeros, se encontró un total de 237,431 en los 1,370 hospitales (173.3 enfermeras y enfermeros en promedio por cada unidad), de las cuales 32,970 eran personal enfermero especializado. La razón de personal de enfermería por cama en el año reportado fue de 2.7, lo que refleja la escasez de enfermeras y enfermeros en contacto con el paciente por cada cama hospitalaria, pues asciende a menos de una persona enfermera por turno. La razón de personas enfermeras por médico o médica es de 1.6 en promedio (en comparación, esta razón es alrededor de cuatro en Canadá y en Estados Unidos).

Los datos anteriores muestran que en el sistema público hay más personal que camas. En los hospitales se observa escasez de personal de salud para cubrir la capacidad instalada, especialmente de personal especializado para la atención de problemas respiratorios asociados a la COVID-19. Más aún, no hay suficientes recursos físicos disponibles para atender a la población, ni siquiera en circunstancias normales.

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.

## 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– 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 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>23</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>24</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>25</sup>. Por su parte instituciones financieras privadas como Citibanamex<sup>26</sup> y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) 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<sup>27</sup> es de -7.0%, el rango de pronóstico de disminución económica va de -6.0 hasta -12.0%<sup>28</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. Con base en los datos recabados por Google, a través de los historiales de ubicación de las y los usuarios<sup>29</sup>, al 7 de mayo de 2020, se reporta 56% menos 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>30</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 4).

<sup>23</sup> 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/%7B0DEDED33B2-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: [www.eleconomista.com.mx/economia/Banxico-baja-rango-del-PIB-pa-rael-2020-ante-debilidad-economica-20200227-0031.html](http://www.eleconomista.com.mx/economia/Banxico-baja-rango-del-PIB-pa-rael-2020-ante-debilidad-economica-20200227-0031.html) (consultado el 9 de abril de 2020).

<sup>24</sup> 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: [www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7BBF8CA59D-FD-BE-F2C5-7C1A-E9778A46A3F8%7D.pdf](http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7BBF8CA59D-FD-BE-F2C5-7C1A-E9778A46A3F8%7D.pdf) (consultado el 9 de abril de 2020).

<sup>25</sup> Leonor Flores, "FMI anticipa caída de 6.6% para México en 2020 por COVID-19", El Universal, 14 abril 2020. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/cartera/covid-19-fondo-monetario-internacional-anticipa-caida-de-66-para-mexico](http://www.eluniversal.com.mx/cartera/covid-19-fondo-monetario-internacional-anticipa-caida-de-66-para-mexico) (consultado el 24 de abril de 2020).

<sup>26</sup> Edgar Juárez, "Citibanamex anticipa una caída del PIB de México de hasta 9% en 2020", El Economista, 21 abril 2020. Disponible en: [www.eleconomista.com.mx/economia/Citibanamex-anticipa-una-caida-del-PIB-de-Mexico-de-hasta-9-en-2020-20200421-0069.html](http://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).

<sup>27</sup> Javier Amador et al., México | Caída del PIB de entre 6.0% y 12.0% (México, 2020). Disponible en: [www.bbvarresearch.com/publicaciones/mexico-caida-del-pib-de-entre-6-0-y-12-0/](http://www.bbvarresearch.com/publicaciones/mexico-caida-del-pib-de-entre-6-0-y-12-0/) (consultado el 04 de mayo de 2020).

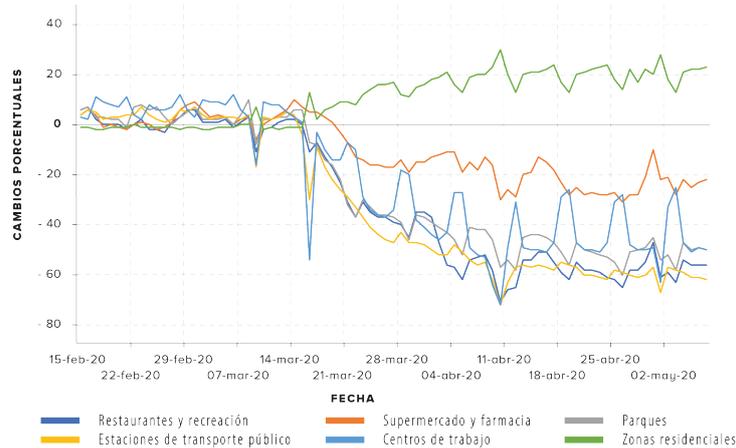
<sup>28</sup> BBVA research, Situación México. Segundo trimestre 2020 (México, 2020). Disponible en: [www.bbvarresearch.com/publicaciones/situacion-mexico-segundo-trimestre-2020/](http://www.bbvarresearch.com/publicaciones/situacion-mexico-segundo-trimestre-2020/) (consultado el 04 de mayo de 2020).

<sup>29</sup> Dado que los datos se recaban mediante teléfonos móviles, es probable que, en zonas marginadas, donde hay una menor tenencia de éstos, se sobreestimen los efectos de las medidas de cuarentena en la movilidad y que las reducciones reales sean menores a las observadas a través de los reportes de movilidad de Google.

<sup>30</sup> Google, "COVID-19 Community Mobility Report", Google, 7 mayo 2020. Disponible en: [www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-05-07\\_MX\\_Mobility\\_Report\\_en.pdf](http://www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-05-07_MX_Mobility_Report_en.pdf) (consultado el 11 de mayo de 2020).



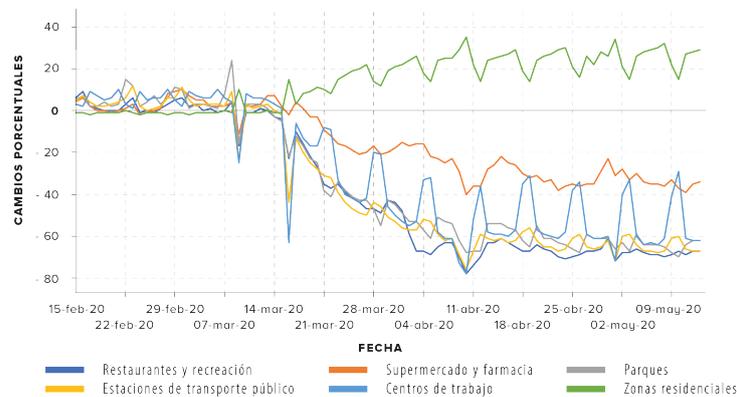
■ **GRÁFICA 4.** Cambios porcentuales en la movilidad en México, por espacio público



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Google, "COVID-19 Community Mobility Report", Google, 7 mayo 2020. Disponible en: [www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-05-07\\_MX\\_Mobility\\_Report\\_en.pdf](http://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 5).

■ **GRÁFICA 5.** 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: [www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-05-07\\_MX\\_Mobility\\_Report\\_en.pdf](http://www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-05-07_MX_Mobility_Report_en.pdf) (consultado el 11 de mayo de 2020).

Cabe mencionar que, al 21 de mayo, México es el tercer país de la región de América Latina y el Caribe que más ha reducido la movilidad de la población (-43.37%), sólo después de Chile (-49.40%) y de Argentina (-48.75%)<sup>31</sup>. Lo anterior da cuenta de la efectividad de las medidas de confinamiento para la prevención de contagios, con los efectos correspondientes en términos de actividad económica. Cabe mencionar que, dado que los datos se recaban vía aplicaciones móviles, existe un sesgo en las mediciones, que sobreestime el efecto de las medidas de confinamiento en zonas marginadas con baja tenencia de dispositivos móviles.

<sup>31</sup> PNUD, GRANDATA, 2020. Disponible en: [covid.grandata.com/distancing//ar](http://covid.grandata.com/distancing//ar) (consultado el 29 de mayo de 2020).



Como consecuencia de las medidas de confinamiento, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) reporta que, de febrero a abril de 2020, se perdieron 685,840 empleos formales<sup>32</sup>. Es decir, casi el doble de los empleos formales que se generaron en 2019<sup>33</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>34</sup>.

Dados los elevados niveles de informalidad, los datos oficiales no consideran el impacto total 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>35</sup>, a partir del cual se prevé un aumento notable en la tasa de informalidad.

Derivado de la emergencia sanitaria, el INEGI ha anunciado la suspensión del levantamiento de la ENOE, correspondiente al segundo trimestre de 2020. No obstante, en su lugar, anunció el levantamiento de la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) y de la Encuesta para la Medición del Impacto del Covid-19 en el Mercado Laboral (ECOVID-ML), cuyo objetivo es obtener una fotografía más fiel de la realidad sobre el impacto que la COVID-19 ha tenido en el mercado laboral formal e informal: desde la pérdida de empleos y el trabajo a distancia, hasta la disminución de ingresos<sup>36</sup>. El 1 de junio del presente, fueron publicados los resultados de la ETOE, en donde se observa que, entre marzo y abril de 2020, la tasa de participación económica se desplomó 12.3 puntos porcentuales, lo que equivale a que alrededor de 12 millones de personas pasaron a un estado de suspensión laboral por la cuarentena y sin certeza sobre la permanencia del vínculo laboral, una vez superada la contingencia. Adicionalmente, se observó un incremento de 5.9 millones de personas subocupadas. La población desocupada aumentó a 4.7% entre marzo y abril, lo que representó un incremento de 1.7 puntos porcentuales. Finalmente, derivado de la suspensión de actividades, la informalidad cayó en 8 puntos porcentuales entre marzo y abril<sup>37</sup>.

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>38</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>39</sup>.

<sup>32</sup> México, ¿cómo vamos?, "Semáforo nacional", Disponible en: [mexicocomovamos.mx/?s=seccion&id=98](https://mexicocomovamos.mx/?s=seccion&id=98)

<sup>33</sup> 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: [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](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).

<sup>34</sup> 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: [www.economista.com.mx/opinion/Covid-19-se-perdieron-707000-empleos-entre-el-18-de-marzo-y-el-28-de-abril-20200510-0078.html](https://www.economista.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).

<sup>35</sup> 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: [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).

<sup>36</sup> INEGI, "Ante las afectaciones generadas por la emergencia sanitaria, el INEGI hace modificaciones al calendario de difusión del primer semestre del 2020", Comunicado No. 213/20, 8 mayo 2020. Disponible en: [www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/AjustesCalendario2020.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/AjustesCalendario2020.pdf) (consultado el 29 de mayo de 2020).

<sup>37</sup> INEGI, "Resultados de la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE). Cifras oportunas de abril de 2020", Comunicado No. 264/20, 1 junio 2020. Disponible en: [www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe\\_ie/ETOE.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe_ie/ETOE.pdf) (consultado el 1 de junio de 2020).

<sup>38</sup> INEGI, "Consumo privado en el mercado interior", Indicadores macroeconómicos nacionales. Disponible en: [www.inegi.org.mx/temas/imcp/](https://www.inegi.org.mx/temas/imcp/) (consultado el 11 de abril de 2020).

<sup>39</sup> Javier Amador, "Caída del PIB" (ver sección I, nota al pie 27).



BBVA<sup>40</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>41</sup>.

A nivel mundial, se estima que el número de turistas internacionales cayó 57% en marzo de este año, respecto del mismo mes del año anterior<sup>42</sup>. En el caso de México, en abril de este año se observó una caída de 98.7% en las llegadas de turistas internacionales a territorio nacional, con respecto al mismo mes de 2019<sup>43</sup>. Se estima que sólo las pérdidas del sector turístico en México tendrían como consecuencia una reducción de 3.7 puntos del PIB nacional en 2020<sup>44</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>45</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>46</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 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 (ver gráfica 6). Más aún, para el mes de abril la variación mensual y anual observada en la actividad industrial fue de -25.1% y -29.6%<sup>47</sup>, respectivamente, experimentándose así la caída más grande de la que se tiene registro. Para el mes de abril, las industrias más afectadas fueron las de curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos (-87.0%), fabricación de equipo de transporte (-85.6%) y fabricación de insumos textiles y acabado de textiles (-77.7%)<sup>48</sup>.

40 BBVA, “Situación México” (ver sección I, nota al pie 28).

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

42 UNWTO, “UNWTO Global Tourism Dashboard”, International tourism and COVID-19, Disponible en: [www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19](https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19) (consultado el 29 de mayo de 2020).

43 Centro de Investigación y Competitividad Turística Anáhuac (CICOTUR). Estimación de las afectaciones al turismo mexicano en 2020 como consecuencia de la pandemia de COVID-19, 18 de mayo de 2020. Disponible en: [www.anahuac.mx/mexico/cicotur/sites/default/files/2020-05/Doc14\\_Cicotur\\_Estimacion\\_afectaciones\\_turismo\\_mexicano\\_Covid19.pdf](https://www.anahuac.mx/mexico/cicotur/sites/default/files/2020-05/Doc14_Cicotur_Estimacion_afectaciones_turismo_mexicano_Covid19.pdf).

44 Ibid.

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

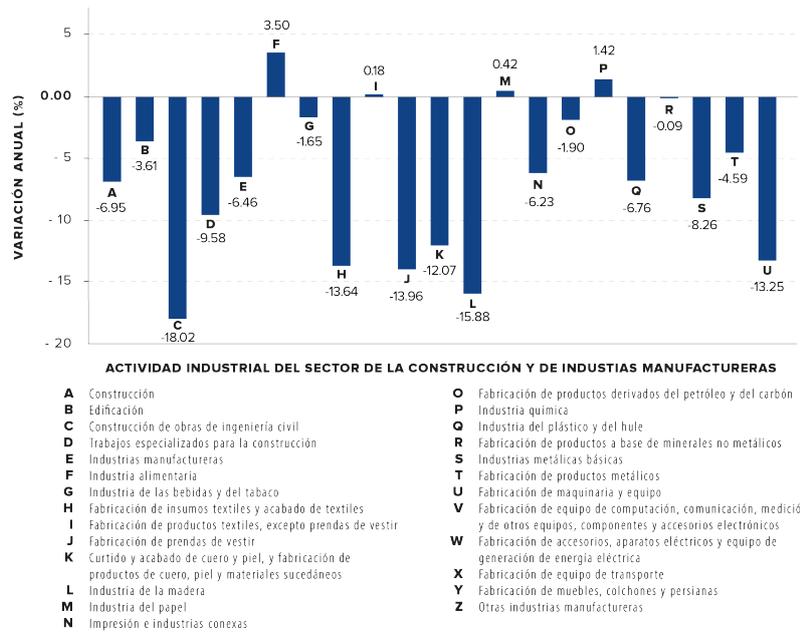
46 Ibid.

47 INEGI, “Indicador Mensual de la Actividad Industrial”, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Disponible en: [www.inegi.org.mx/temas/imai/](https://www.inegi.org.mx/temas/imai/) (consultado el 15 de abril de 2020 y el 11 de junio de 2020).

48 Las cifras corresponden a la variación porcentual anual con cifras desestacionalizadas.



■ **GRÁFICA 6.** Variación anual (%) del indicador mensual de actividad industrial del sector de la construcción y de industrias manufactureras



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI, "Indicador Mensual de la Actividad Industrial", Sistema de Cuentas Nacionales de México, Disponible en: [www.inegi.org.mx/temas/imai](http://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>49</sup>.

Es importante señalar que, en el cuarto trimestre de 2019, las exportaciones de bienes y servicios tuvieron una variación porcentual anual de -3.4%. Más aún, en abril de 2020, se observó una variación anual de -41.5% en la cifra desestacionalizada de exportaciones. Las exportaciones petroleras cayeron 67.3%, mientras que las exportaciones no petroleras cayeron 39.8%<sup>50</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 de 2019<sup>51</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>52</sup>.

<sup>49</sup> INEGI, "Estimación Oportuna" (ver sección I, nota al pie 3).

<sup>50</sup> INEGI, "Balanza comercial", Comercio exterior, México, 2020. Disponible en: [www.inegi.org.mx/temas/balanza/](http://www.inegi.org.mx/temas/balanza/) (consultado el 29 de mayo de 2020).

<sup>51</sup> AFP, "La AIE prevé una caída histórica de la demanda de petróleo por el efecto Covid-19", El Economista, 15 abril 2020. Disponible en: [www.eleconomista.com.mx/mercados/La-AIE-preve-una-caida-historica-de-la-demanda-de-petroleo-por-el-efecto-Covid-19-20200415-0038.html](http://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).

<sup>52</sup> Banco de México, "Precio de la mezcla mexicana de petróleo", Banxico, mayo 2020. Disponible en: [www.banxico.org.mx/apps/gc/precios-spot-del-petroleo-gra.html](http://www.banxico.org.mx/apps/gc/precios-spot-del-petroleo-gra.html) (consultado el 29 de abril de 2020).



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>53</sup>. Considerando los riesgos asociados, la Secretaría de Hacienda adquirió seguros para blindar el precio<sup>54</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.

Si bien las exportaciones petroleras en abril de este año disminuyeron drásticamente, las importaciones petroleras ascendieron a 2,063.1 millones de dólares, lo que representa una variación anual de -52.8%<sup>55</sup>. Es decir, la caída en las exportaciones petroleras se compensó en parte por la caída en las importaciones petroleras.

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. Además, dadas las pronunciadas caídas registradas en el sector turístico, zonas como Cancún, Vallarta, Los Cabos y Acapulco se verán mayormente afectadas por la pandemia.
- *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 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>56</sup>, y (ii) las remesas enviadas desde EEUU en 2019 representaron

53 Zenyazen Flores, “Hacienda anuncia contratación de coberturas petroleras para 2020 de 49 dólares por barril”, El Financiero, 3 enero 2020. Disponible en: [www.elfinanciero.com.mx/economia/hacienda-contrata-coberturas-petroleras-para-2020-con-un-precio-de-49-dolares-por-barril](http://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).

54 Ibid.

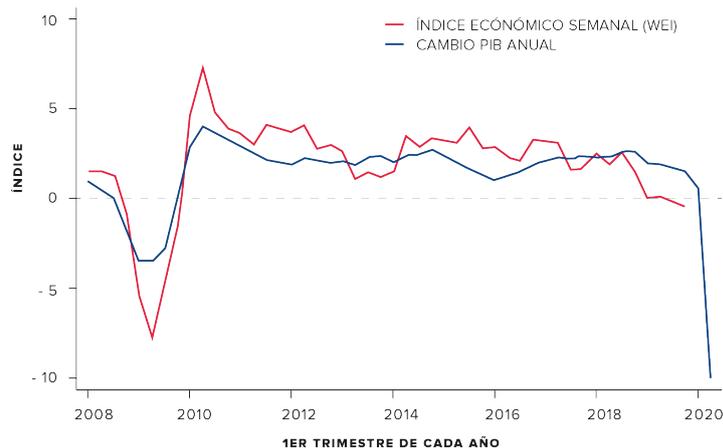
55 INEGI, “Balanza comercial” (ver sección, nota al pie 48).

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



alrededor del 5% del PIB, siendo mayores que las divisas generadas por la Inversión Extranjera Directa o el sector turismo<sup>57</sup>.

■ **GRÁFICA 7.** 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: [www.newyorkfed.org/research/policy/weekly-economic-index](http://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: [www.inegi.org.mx/temas/ofyd](http://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 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 7).

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 8)<sup>58</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>59</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.

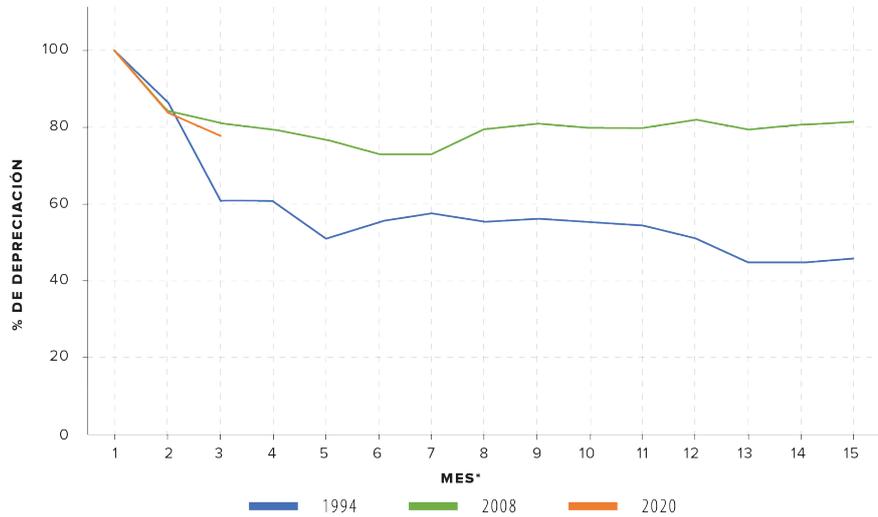
<sup>57</sup> Banco de México, "(CA11) – Remesas", Sistema de Información Económica. Disponible en: [www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA11&locale=es](http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA11&locale=es) (consultado el 24 de abril de 2020). Cristian Téllez, "Ingreso récord de remesas en 2019", El Financiero, 4 febrero 2020. Disponible en: [www.elfinanciero.com.mx/nacional/remesas-familiares-crecen-7-04-y-alcanzan-cifra-record-durante-el-2019](http://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 Ortiz, "Alta dependencia de remesas en México, tema de preocupación", El Economista. Disponible en: [www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Alta-dependencia-de-remesas-en-Mexico-tema-de-preocupacion-20190923-0029.html](http://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Alta-dependencia-de-remesas-en-Mexico-tema-de-preocupacion-20190923-0029.html) (consultado el 24 de abril de 2020).

<sup>58</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>59</sup> Federal Reserve Bank of St. Louis, "Mexico / U.S. Foreign Exchange Rate" (ver sección I, fuente gráfica 7)



■ GRÁFICA 8. 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).

Es importante mencionar que México, en 2018, fue el tercer país que más ingresos percibió por el concepto de remesas (35.7 miles de millones de dólares)<sup>60</sup>. Dicha cifra representó 2.93% del PIB<sup>61</sup>. En ese sentido, adicional a la recesión en México, la recesión en EEUU tendrá efectos importantes en los ingresos de los hogares. Si bien en marzo de este año se registró el máximo histórico de remesas (4,016.12 millones de dólares) y un incremento de 18.4% respecto al primer trimestre de 2019, en abril de 2020 se observó una caída de 28.59% respecto de marzo de 2020 y de 2.58% respecto de abril de 2019<sup>62</sup>.

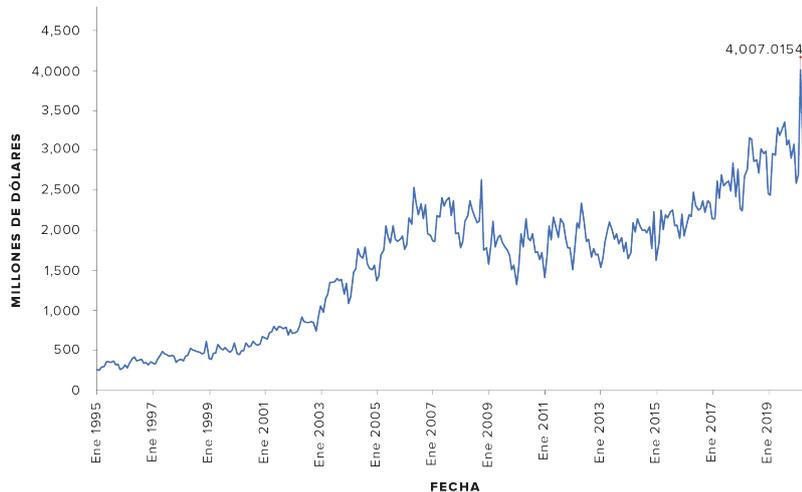
<sup>60</sup> Donna Barne y Florina Pirlea, "Remesas: la mayor fuente de financiamiento externo de los países de ingreso bajo y mediano (sin incluir a China)", Banco Mundial Blogs, 2 julio 2019. Disponible en: [blogs.worldbank.org/es/pendata/la-mayor-fuente-de-financiamiento-externo-de-los-paises-de-ingreso-bajo-y-mediano](https://blogs.worldbank.org/es/pendata/la-mayor-fuente-de-financiamiento-externo-de-los-paises-de-ingreso-bajo-y-mediano) (consultado el 29 de mayo de 2020).

<sup>61</sup> The Global Economy, México, "Remesas, porcentaje del PIB", Economías. Disponible en: [es.theglobaleconomy.com/Mexico/remittances\\_percent\\_GDP/](https://es.theglobaleconomy.com/Mexico/remittances_percent_GDP/) (consultado el 29 de mayo de 2020).

<sup>62</sup> Banco de México, "Ingresos por remesas" (ver introducción, nota al pie 1).



■ GRÁFICA 9. Flujo de Remesas (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México, "Ingresos por remesas", Sistema de Información Económica. Disponible en: [www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es](http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es) (consultado el 29 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 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>63</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>64</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>65</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>66</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.

<sup>63</sup> CONEVAL, "La crisis sanitaria" (ver sección I, nota al pie 34).

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> 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-ceey-7250.html> (consultado el 24 de abril de 2020).

<sup>66</sup> Ibid.



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>67</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>68</sup>.

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

Como se ha expuesto en la primera parte 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, que se reflejan en desafíos de gran magnitud que requieren de medidas 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

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>69</sup>. Si bien una prioridad para la política pública es recuperar las tasas de empleo a un nivel similar previo a la crisis de la COVID-19, resulta necesario generar instrumentos que permitan compensar la pérdida de los ingresos laborales de las personas que están en situación de paro y financiar su reincorporación en el mercado formal.

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<sup>70</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

<sup>67</sup> INEGI, "Prevalencia de la violencia", Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016. Disponible en: [www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html#Tabulados](http://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html#Tabulados) (consultado el 06 de mayo de 2020).

<sup>68</sup> Georgina Olson, "Aislamiento aumenta violencia doméstica; mujeres hacen más llamadas de auxilio", Excelsior, 3 marzo 2020. Disponible en: [www.excelsior.com.mx/comunidad/aislamiento-aumenta-violencia-domestica-mujeres-hacen-mas-llamadas-de-auxilio/1372925](http://www.excelsior.com.mx/comunidad/aislamiento-aumenta-violencia-domestica-mujeres-hacen-mas-llamadas-de-auxilio/1372925) (consultado el 24 de abril de 2020).

<sup>69</sup> Situación que, dado el contexto actual de confinamiento, presenta sus propios retos.

<sup>70</sup> Lo primero considerando que el Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta con la información de las bajas reportadas por las empresas.



Medida y Actualización (UMA)<sup>71</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>72</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. Un programa de subsidios de esta naturaleza, en las actuales circunstancias, implica que el apoyo al ingreso de las personas despedidas se financie a través del presupuesto público.

Al respecto, el IMSS reporta que, de febrero a abril de 2020, se perdieron 685,840 empleos formales<sup>73</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>74</sup>. Se recomienda pensar en esta sugerencia como una política temporal, que de soporte a los trabajadores despedidos en el periodo de reactivación y recuperación de la crisis.

Asimismo, 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>75</sup>.

Vale la pena mencionar que esta medida deberá ir acompañada de apoyos a empresas (en forma de subsidios o créditos) para evitar más despidos. Sin embargo, se reconoce el estado avanzado de la crisis y el alto número de personas desempleadas que ha resultado de la misma, por lo que, además de los apoyos a empresas, se considera fundamental contar con esquemas de protección para esta población, evitando que se ubiquen en situaciones de vulnerabilidad por falta de ingresos.

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

El INEGI reporta para el último trimestre de 2019, que 56.2% del total de la población ocupada en el país se encontraba en el sector informal<sup>76</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).

De acuerdo con el CONEVAL<sup>77</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>78</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>79</sup>, aspecto particularmente relevante considerando la política de confinamiento, que ha implicado la reducción de ingresos.

<sup>71</sup> Para 2020, el valor mensual de la UMA es de \$2,641.15 pesos mexicanos.

<sup>72</sup> 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: [sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrLineaBienestar?pAnioInicio=2016&pTipolnicador=0](https://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrLineaBienestar?pAnioInicio=2016&pTipolnicador=0) (consultado el 13 de mayo de 2020).

<sup>73</sup> México, ¿cómo vamos?, "Semáforo nacional", disponible en: [mexicocomovamos.mx/?s=seccion&id=98](https://mexicocomovamos.mx/?s=seccion&id=98).

<sup>74</sup> INEGI, "Series desestacionalizadas. Millones de pesos a precios de 2013", PIB y cuentas nacionales. Disponible en: [www.inegi.org.mx/temas/pib/default.html#Tabulados](https://www.inegi.org.mx/temas/pib/default.html#Tabulados) (consultado el 13 de mayo de 2020).

<sup>75</sup> CEPAL, "El desafío social en tiempos del COVID-19", Informe Especial COVID-19, No.3 (12 mayo 2020). Disponible en: [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).

<sup>76</sup> INEGI, "Informalidad laboral" (ver sección I, nota al pie 12).

<sup>77</sup> CONEVAL, "La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México", (México, 2020). Disponible en: [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).

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> 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.



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. Para ello, se calcula un gasto público mensual aproximado de 0.15% del PIB, sin contar con gastos de operación<sup>80</sup>; ante un esquema de tres meses, el gasto total sería de 0.45% del PIB. De acuerdo con la CEPAL, el gasto previsto para la atención de estas poblaciones en 22 países de la región de América Latina y el Caribe representarían alrededor de 0.7% del PIB de 2020; además, destacan los casos de Brasil, Colombia, Argentina y Perú al presentar la mayor cobertura de apoyos<sup>81</sup>.

Adicionalmente, dado que se trata de más del 50% de la población ocupada del país, se reconoce la magnitud del reto de operar una intervención de este tipo, 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 una parte de las personas en condición de pobreza se encuentran incluidas en la población sujeta a atenderse mediante los esquemas de apoyos dirigidos a los trabajadores formales y, en mayor medida, a los trabajadores informales, todavía existen subgrupos, como la población dependiente de las remesas, la población que realiza trabajo considerado no económico o la población migrante, cuyas carencias pueden agravarse.

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 de tal forma que tengan acceso a bienes y servicios básicos. Sobre este punto, otros países de la región<sup>82</sup> han aumentado el monto de los programas de atención de la pobreza.

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>83</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.

<sup>80</sup> INEGI, "Series desestacionalizadas" (ver sección III, nota al pie 72).

<sup>81</sup> CEPAL, "El desafío social en tiempos del COVID-19" (ver sección III, nota al pie 73).

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> CONEVAL, "La política social en el contexto de la pandemia" (ver sección III, nota al pie 75).



Para ello, se podría hacer uso de los padrones de personas beneficiarias de los programas sociales que cuentan con mecanismos de focalización. Al respecto, vale la pena destacar el caso del anterior programa “PROSPERA Programa de Inclusión Social”<sup>84</sup>, el cual contaba con un mecanismo de focalización que consideraba cuatro niveles: geográfica, a partir del índice de rezago social del CONEVAL y el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO); comprobación de medios indirecta, que refiere a aquellas familias en condición de pobreza identificadas mediante el formato de solicitud e información estadística; comunitaria, a partir de la identificación de localidades que tienen demanda ciudadana por el programa; y categórica, es decir, dependiendo de los criterios de selección de cada uno de los componentes del programa<sup>85</sup>.

Además, contaba con un padrón de personas beneficiarias bastante consolidado, aunque con algunas áreas de oportunidad<sup>87</sup>, que se nutría del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUI, que es el formato de solicitud de apoyos) y de información de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares. También se podría recurrir al Padrón Único de Beneficiarios que, de acuerdo con CONEVAL, cuenta con información de 33 programas de 11 dependencias federales, y 40 programas de siete entidades federativas<sup>88</sup>. En ese sentido, ya se cuenta con bases de datos integradas con información desagregada y específica sobre condiciones de pobreza de una buena parte de la población en México a la cual recurrir para focalizar los apoyos a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad ante la COVID-19 y la crisis económica que la acompaña. Asimismo, 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 pueden adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada<sup>89</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>90</sup> durante el periodo en el que transcurra la crisis.

## 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>91</sup>, lo que ubica potencialmente al resto de la población de personas adultas mayores en una situación de vulne-

<sup>84</sup> El programa sufrió modificaciones sustanciales en su diseño en 2019, dejando de lado tres de los cuatro componentes con los que contaba (actualmente sólo mantiene el componente educativo), así como el esquema de corresponsabilidad (ahora el apoyo se entrega sólo con la condición de que las personas beneficiarias estén inscritas en la escuela, sin verificar si asisten regularmente).

DOF, “Reglas de Operación para el Programa PROSPERA Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2019”, 28 febrero 2019. Disponible en: [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551581&fecha=28/02/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551581&fecha=28/02/2019) (consultado el 28 de mayo de 2020).

<sup>85</sup> CEPAL, “Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: PROSPERA. Programa de Inclusión Social 2014-2019”, Programas de transferencias condicionadas. Disponible en: [dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=92](https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=92) (consultado el 28 de mayo de 2020).

<sup>86</sup> El programa contaba, hasta 2019, con 4 componentes: educación, salud, alimentación e inclusión productiva.

DOF, “Reglas de Operación del Programa PROSPERA Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2018”, 29 diciembre 2017. Disponible en: [dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5509738&fecha=29/12/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509738&fecha=29/12/2017) (consultado el 29 de mayo de 2020).

<sup>87</sup> CONEVAL, El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación (México, 2019). Disponible en: [www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro\\_POP\\_20.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf) (consultado el 28 de marzo de 2020).

<sup>88</sup> CONEVAL, “La política social en el contexto de la pandemia” (ver sección III, nota al pie 73).

<sup>89</sup> CONEVAL, “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, Tercera edición (México, 2019). Disponible en: [www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf](http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf) (consultado el 13 de mayo de 2020).

<sup>90</sup> INEGI, “Series desestacionalizadas” (ver sección III, nota al pie 72).

<sup>91</sup> 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.



rabilidad por ingresos<sup>92</sup>. Para compensar esta situación, a nivel federal, existe un programa universal que otorga transferencias monetarias directas a las personas de 65 años y más, para el caso de la población indígena, y de 68 y más para el resto de la población; en 2019, el programa atendió a 7, 480, 998 personas, de las cuales, 8.5% fueron indígenas<sup>93</sup>.

Al respecto, vale la pena destacar algunos puntos; en primer lugar, los grupos etarios beneficiados por el programa no coinciden con la definición que la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM) (60 años y más). En segundo, el monto de los apoyos es de \$1,275.00 pesos mexicanos, valor por debajo de la LPI, lo que, como se ha señalado, por sí mismo, impide el acceso a los bienes y servicios básicos. En consecuencia, un amplio sector de la población de adultos mayores debe compensar sus ingresos por diversas fuentes, como transferencias, remesas y/o empleo formal e informal. Dado su elevado riesgo sanitario, las medidas de confinamiento tuvieron un efecto temprano, y probablemente resultarán más prolongadas, entre los adultos mayores que para otros grupos de población. Ello vulnera en mayor medida sus fuentes de ocupación y empleo fuera del hogar, al tiempo que las condiciones generales expresadas en este documento comprometen sus fuentes alternativas de ingresos.

Si bien la pensión para adultos mayores universal en contextos de abundancia podría ser considerada como adecuada, en el actual contexto se sugiere 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 y garantizar que, a falta de ingresos adicionales como consecuencia de las políticas de confinamiento, puedan acceder a la canasta básica de bienes y servicios.

Bajo este esquema<sup>94</sup>, partiendo de una estimación de 12,026,735 personas adultas mayores que no reciben pensiones contributivas<sup>95</sup>, se calcula que su cobertura total requeriría realizar un gasto mensual aproximado equivalente a 0.06% del PIB<sup>96</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 beneficiarias<sup>97</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 carezcan de capacidades de ahorro y, por lo tanto hagan uso de estos recursos en un periodo menor a 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 debido al adelanto de los pagos<sup>98</sup>. Asimismo, es conveniente idear alternativas a los mecanismos de pago o las fechas de entrega de los apoyos a la población, a fin de evitar las situaciones de aglomeración en los cajeros o puntos de pago de los subsidios<sup>99</sup>.

<sup>92</sup> En la medida que no se cuenta con un ingreso estable.

<sup>93</sup> CEPAL, "Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: Pensión para el Bienestar de Personas Adultas Mayores", Pensiones sociales. Disponible en: [dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=173#:~:text=El%20programa%20Pensi%C3%B3n%20para%20el%20Bienestar%20de%20las%20Personas%20Adultas,no%20contributiva%20y%20a%20trav%C3%A9s%20de](https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=173#:~:text=El%20programa%20Pensi%C3%B3n%20para%20el%20Bienestar%20de%20las%20Personas%20Adultas,no%20contributiva%20y%20a%20trav%C3%A9s%20de) (consultado el 28 de mayo de 2020).

<sup>94</sup> Pensando en un apoyo mensual de un monto de \$3,500.00 pesos mexicanos.

<sup>95</sup> 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.

<sup>96</sup> INEGI, "Series desestacionalizadas" (ver sección III, nota al pie 72).

<sup>97</sup> CEPAL, "El desafío social en tiempos del COVID-19" (ver sección III, nota al pie 73).

<sup>98</sup> 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.

<sup>99</sup> Maribel Martínez, "Desacatan sana distancia en bancos; reportan largas filas para cobrar apoyos", Río Oaxaca, 22 de abril de 2020. Disponible en: [www.rioaxaca.com/2020/04/22/desacatan-sana-distancia-en-bancos-reportan-largas-filas-para-cobrar-apoyos/](http://www.rioaxaca.com/2020/04/22/desacatan-sana-distancia-en-bancos-reportan-largas-filas-para-cobrar-apoyos/) (consultado el 10 de junio de 2020).



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 adulta mayor 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. Sin embargo, en el contexto específico de la crisis derivada de la COVID-19, se sugiere privilegiar apoyos focalizados en trabajadores informales, cuyos ingresos se ven afectados, y de esta manera cubrir poblaciones que pertenecen a varias categorías.

## 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, bajo la condición de no haber reducido la plantilla de personal en el primer trimestre del año, e informal, en caso de haber sido identificadas por la Secretaría de Bienestar, a través del IMSS, además de los apoyos entregados mediante el Programa Tandas para el Bienestar de la Secretaría de Economía (con montos de 6,000 a 20,000 pesos), programa que está en operación desde 2019. 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 generales, estas tienen una menor capacidad financiera. No obstante, se recomienda incrementar tanto el número como el monto de los créditos disponibles y focalizar los apoyos por etapas y por sectores de la economía, según su grado de afectación.

Es importante señalar que el apoyo mediante créditos a empresas informales puede resultar complejo por tres razones. En primer lugar, las empresas informales no tienen personalidad jurídica, por lo que el proceso de identificación para el acceso a los créditos no es evidente y puede resultar opaco, incluso. En segundo lugar, dado que se trata de empresas informales, el gobierno no cuenta con un registro sobre las personas ahí empleadas, que permita a las autoridades condicionar la entrega de los apoyos al mantenimiento de la plantilla de personal ahí ocupado. Finalmente, dado que se trata de empresas con baja capacidad financiera, el endeudamiento en el corto plazo, en un entorno de crisis profunda y larga, puede traducirse en incapacidad de las empresas de cumplir con los compromisos adquiridos.

Por otro lado, como se señaló anteriormente, los apoyos crediticios del gobierno federal están dirigidos, principalmente a las microempresas, o bien empresas familiares, tanto en la definición de sus poblaciones objetivo como por los montos ofrecidos, lo que deja virtualmente desprotegidas a las pequeñas y medianas empresas, las cuales también forman parte del grupo que se verá mayormente afectado por la crisis. Al respecto, resulta relevante generar, o potenciar<sup>100</sup>, esquemas de financiamiento de mayor monto para brindar atención a las pequeñas y medianas empresas durante este contexto.

Sobre el segundo punto, durante la etapa de coma inducido, las empresas de servicios y de comercios en las grandes ciudades del país, particularmente en la ZMVM, y las ubicadas en las zonas turísticas, 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. Asimismo, se recomienda condicionar la entrega de los apoyos financieros a que las empresas beneficiadas no despidan al personal. Es decir, que el crédito se utilice para financiar los salarios de las y los empleados. Minimizar la pérdida de empleos debe ser la prioridad durante la etapa de coma inducido.

<sup>100</sup> Se sabe que Nacional Financiera cuenta con una serie de apoyos para el financiamiento de las Mipymes, con montos de hasta cinco millones de pesos, por ejemplo.



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 manufacturera, tanto en términos de financiamiento mediante créditos, como en materia de asistencia técnica y gestión (dentro y fuera del país) que mitiguen la disrupción 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. Como se menciona más adelante, los apoyos de financiamiento y de apoyo técnico deben acompañarse de subsidios que permitan a las empresas superar tanto los problemas de liquidez asociados a la interrupción de ingresos, como la imposibilidad de cumplir con compromisos financieros adoptados previamente. Adicionalmente, es importante insistir en la necesidad de ampliar los montos de los créditos disponibles, a fin de permitir que las empresas que no despidan personal puedan pagar los salarios, así como otros costos fijos, por al menos tres meses.

## 2. Subsidios y apoyos monetarios para las empresas afectadas por la crisis

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. En ese sentido, si bien se consideran adecuados y necesarios los apoyos crediticios, es necesario generar mecanismos para que las empresas más afectadas por la contingencia puedan acceder a apoyos monetarios (subsidios) 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. Esto resulta particularmente relevante para evitar un mayor número de despidos.

De acuerdo con la CEPAL, en la región varios países están implementando subsidios para el pago de nómina. Por ejemplo, en Argentina, mediante el Programa de Recuperación Productiva, se entrega un apoyo mensual equivalente al salario mínimo hasta por 12 meses, con la finalidad de coadyuvar en el sueldo de las y los trabajadores de empresas cuyos ingresos se vean afectados por la contingencia; en Perú, se cuenta con un apoyo de hasta 35% de la remuneración bruta mensual de las y los empleados<sup>101</sup>.

En ese mismo sentido, varios países (como Chile, Colombia, Argentina, Dinamarca y Francia, entre otros) han aplicado medidas de diferimiento de pago de impuestos y de contribuciones a la seguridad social, como medida de apoyo a las empresas. Adicionalmente, se han adoptado medidas para incrementar la liquidez de las empresas, mediante apoyos monetarios. Por otro lado, países como Argentina han impulsado la demanda, por medio del gasto público<sup>102</sup>.

Medidas de esta naturaleza resultan sumamente recomendables. Como se mencionó, la parálisis económica inducida compromete la capacidad de los comercios y de las empresas de los diferentes sectores a cumplir con compromisos de deuda adquiridos en condiciones de menor riesgo. Un incremento de gran magnitud en la cartera vencida de instituciones financieras, como la banca comercial, puede comprometer la estabilidad del sistema financiero, con efectos negativos para la actividad económica real. En el corto plazo, un brinco en las tasas de impago tendría como consecuencia un incremento en las tasas de interés, lo que a su vez constituiría en una barrera para que las unidades económicas accedan a nuevos créditos para recuperarse y cubrir costos fijos.

<sup>101</sup> CEPAL, "El desafío social en tiempos del COVID-19" 2020. Disponible en: [repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf) (consultado el 29 de mayo de 2020).

<sup>102</sup> Fondo Monetario Internacional, "Policy responses to COVID-19", Policy tracker, 2020. Disponible en: [www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19](https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19) (consultado el 29 de mayo de 2020).



Cabe mencionar que el Banco de México ha anunciado una serie de medidas orientadas a garantizar el crédito a personas físicas y a micro, pequeñas y medianas unidades económicas afectadas por la pandemia. Lo anterior, lo realiza mediante la inyección de recursos a las instituciones bancarias responsables de la canalización del crédito y el incremento de la liquidez en horarios de operación, entre otras<sup>103</sup>. Adicionalmente, redujo la tasa de referencia de política monetaria a 6% para impulsar la demanda agregada. Si bien estas medidas contribuyen a la estabilidad del sistema financiero en el corto plazo, es necesario que desde la política fiscal se contribuya a este mismo objetivo.

En otros países de la región como Perú, se ha implementado una política de garantías públicas (equivalente al 8% del PIB) orientada a promover el otorgamiento de créditos de la banca comercial a las empresas, y a dar continuidad a las cadenas de pagos<sup>104</sup>. Una medida similar podría adoptarse en México para garantizar la liquidez de la banca comercial, mediante Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior. Dicha medida tendría un costo fiscal diferido en el tiempo.

Así pues, apoyar a las unidades económicas a superar restricciones de liquidez es fundamental para prevenir mayores implicaciones económicas y financieras que profundicen la crisis y mermen la capacidad de recuperación de la economía nacional.

### 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.

Cabe mencionar que varios países han aplicado medidas de apoyo al sector que van desde (i) exenciones de impuestos al turismo y al hospedaje –las exenciones van de tres meses a los meses que restan de 2020–; (ii) diferimientos del impuesto sobre la renta a 2021 a empresas del sector turístico; (iii) tasas de interés preferenciales en préstamos al sector turístico; (iv) estrategias de mercadotecnia para promover el turismo doméstico; (v) dispensas al pago de rentas y otros cargos de empresas del sector turístico por el uso de propiedades gubernamentales; y (vi) exención del pago de cuotas para el ingreso a instalaciones turísticas públicas<sup>105</sup>. Con este antecedente, se propone retomar algunas de estas prácticas que permitan proteger y fortalecer a este sector, el cual resulta ser de los prioritarios en el país.

## 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, las previsibles caídas en la recaudación fiscal y los pronósticos que apuntan 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.

<sup>103</sup> Edgar Juárez, "Banco de México anuncia nuevas medidas para que el sistema financiero haga frente al Covid-19", *El Economista*, 21 abril 2020. Disponible en: [www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Banco-de-Mexico-anuncia-nuevas-medidas-para-que-el-sistema-financiero-haga-frente-al-Covid-19-20200421-0160.html](http://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Banco-de-Mexico-anuncia-nuevas-medidas-para-que-el-sistema-financiero-haga-frente-al-Covid-19-20200421-0160.html) (consultado el 29 de mayo de 2020).

<sup>104</sup> Fondo Monetario Internacional, "Policy responses to COVID-19", *Policy tracker*, 2020. Disponible en: [www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19](https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19) (consultado el 10 de junio de 2020).

<sup>105</sup> Ibid.



Al respecto, cabe señalar que el gobierno federal anunció recortes en el gasto público, entre las medidas contra la crisis económica generada por la COVID-19. Así pues, la Secretaría de la Función Pública, instruyó al resto de la administración pública federal a reducir al menos a la mitad su gasto de operación, luego de que se anunciara la reducción de sueldos a altos funcionarios y la eliminación de los aguinaldos desde el cargo de subdirectores<sup>106</sup>. Además, el gobierno de Ciudad de México también redujo su gasto operativo en 50%, sin incluir recortes salariales<sup>107</sup>. Cabe señalar que, este tipo de acciones contradicen las medidas adoptadas por la mayor parte de los países y se consideran procíclicas, es decir, que intensifican los efectos la recesión al reducir la demanda.

Ante esta situación, se recomienda adoptar medidas que permitan incrementar el gasto público para sostener los niveles de consumo interno y, de esta manera, fortalecer la demanda de bienes y servicios. En ese sentido, la adquisición de deuda podría evitar las afectaciones en el gasto público como resultado de la reducción de los recursos fiscales y petroleros disponibles. Esta postura, como es de esperarse dadas las circunstancias extraordinarias, se aleja de la razón deuda/PIB de 33.1% recomendado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2019 en el contexto de la austeridad republicana<sup>108</sup>. No obstante, dicha cifra también se verá afectada si no se minimiza la caída del PIB.

Cabe señalar que, si bien México tiene acceso a mercados internacionales y que, de hecho, a finales de abril de 2020 emitió bonos de deuda por seis mil millones de dólares, esta operación se realizó en un contexto desfavorable ya que días antes México sufrió una serie de rebajas en su calificación crediticia<sup>109</sup>. Esto, aunado a la volatilidad de los precios del petróleo y de la crisis de la COVID-19, dio como resultado tasas de rendimiento superiores a las de los bonos emitidos por el gobierno mexicano en enero del mismo año (por ejemplo, la tasa de los bonos emitidos en abril a cinco años es de 4.125%, y la de los bonos emitidos en enero a 10 años es de 3.133%)<sup>110</sup>. En ese sentido, es importante reconocer que, para México, la adquisición de deuda en el mercado privado es complicada, considerando, además, 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>111</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>112</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. Cabe señalar que esta es sólo una opción, por lo que se sugiere hacer un análisis con expertos en política tributaria para definir una estrategia que se apege a las características del país en esa materia.

<sup>106</sup> Infobae, “Gobierno de AMLO ordenó recortar a la mitad sus propios gastos para enfrentar epidemia de coronavirus”, Infobae, 09 abril 2020. Disponible en: [www.infobae.com/america/mexico/2020/04/09/gobierno-de-amlo-ordeno-recortar-a-la-mitad-sus-propios-gastos-para-enfrentar-epidemia-de-coronavirus/](http://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/09/gobierno-de-amlo-ordeno-recortar-a-la-mitad-sus-propios-gastos-para-enfrentar-epidemia-de-coronavirus/) (consultado el 29 de mayo de 2020).

<sup>107</sup> El Economista, “Por pandemia, gobierno de la CDMX reducirá 50% el gasto corriente”, 25 de mayo de 2020. Disponible en: [www.eleconomista.com.mx/estados/Por-pandemia-gobierno-de-la-CDMX-reducira-50-el-gasto-corriente-20200525-0134.html](http://www.eleconomista.com.mx/estados/Por-pandemia-gobierno-de-la-CDMX-reducira-50-el-gasto-corriente-20200525-0134.html) (consultado el 29 de mayo de 2020).

<sup>108</sup> SHCP, Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Segundo trimestre de 2019 (México, 2019). Disponible en: [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/483440/Informes-sobre-la-Situacion-Economica-las-Finanzas-Publicas-y-la-Deuda-Publica\\_2o-Trimestre-2019.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/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).

<sup>109</sup> EFE, “Moody’s rebaja la calificación crediticia de México y de Pemex”, Agencia EFE, 18 abril 2020. Disponible en: [www.efe.com/efe/america/mexico/moody-s-rebaja-la-calificacion-credicia-de-mexico-y-pemex/50000545-4224520](http://www.efe.com/efe/america/mexico/moody-s-rebaja-la-calificacion-credicia-de-mexico-y-pemex/50000545-4224520) (consultado el 29 de mayo de 2020).

<sup>110</sup> Justin Villamil, “México coloca deuda por 6,000 mdd luego de serie de recortes a la calificación”, El Financiero, 22 abril 2020. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/gobierno-busca-colocar-bonos-de-deuda-despues-de-ola-de-recortes-a-calificacion-de-mexico> (consultado el 29 de mayo de 2020).

<sup>111</sup> Santiago Levy, “Superemos juntos la emergencia”, Nexos, 25 marzo 2020. Disponible en: [www.nexos.com.mx/?p=47405](http://www.nexos.com.mx/?p=47405) (consultado el 24 de abril de 2020).

<sup>112</sup> Ibid.



## 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 división en las opiniones para futuras conversaciones. 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>113</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>114</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>115</sup>. Ante dicho panorama, es necesario fortalecer los esquemas de protección, apoyos y prestaciones 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 un apoyo monetario adicional para madres y padres del sector informal que, en crisis sanitarias como la actual, deban ausentarse del trabajo para cuidar a hijas e hijos<sup>116</sup>. En el sector formal, el apoyo podría darse como contribución a la

<sup>113</sup> INEGI, "Informalidad laboral" (ver sección I, nota al pie 12).

<sup>114</sup> Los sueldos y salarios son, en promedio, inferiores en el sector informal.

<sup>115</sup> CONEVAL, "La crisis sanitaria" (ver sección I, nota al pie 34).

<sup>116</sup> Sol Sánchez, "Mujeres, en primera línea de la desigualdad ante COVID-19", PNUD, 7 abril 2020. Disponible en: [www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/blog/2020/04/mujeres-en-primera-linea-de-la-desigualdad-ante-covid-19.html](http://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).



empresa, a fin de que mantenga el pago de nómina de las y los empleados, madres y padres de familia, que, dada la suspensión de clases, deban ausentarse.

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>117</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>118</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>119</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 radio constituye uno de los mecanismos más efectivos de difusión.

En ese mismo sentido, se considera necesario generar mecanismos de denuncia adicionales a las líneas telefónicas con la finalidad de que las víctimas puedan solicitar ayuda de manera más discreta; en España, por ejemplo, se reforzó la aplicación móvil "Alertcops", que envía alertas a la policía a través de dispositivos móviles<sup>120</sup>. Cabe señalar que, en México, a nivel estatal, ya se cuenta con este tipo de mecanismos para la denuncia de casos de violencia de género en los espacios públicos (en el caso de Ciudad de México, por ejemplo, la aplicación móvil se llama "Alameda Central", a través de la cual se tiene acceso a un botón de auxilio<sup>121</sup>), los cuales se podrían adaptar para facilitar la denuncia de violencia doméstica. Otro ejemplo es la iniciativa del gobierno de las islas Canarias que consiste en que las mujeres en situación de violencia pueden ir a la farmacia y solicitar una "Mascarilla-19", con lo cual alertan al personal de esta para que las apoyen<sup>122</sup>.

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

<sup>117</sup> 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: [www.gob.mx/inmujeres/articulos/servicios-de-atencion-a-mujeres-en-situacion-de-violencia-de-losestados](http://www.gob.mx/inmujeres/articulos/servicios-de-atencion-a-mujeres-en-situacion-de-violencia-de-losestados) (consultado el 12 de mayo de 2020)

<sup>118</sup> 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: [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](http://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).

<sup>119</sup> 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.

<sup>120</sup> EFE, "Más de 4 mil detenidos en España por violencia de género durante la cuarentena", El Universal, 23 abril 2020. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/mundo/coronavirus-mas-de-4-mil-detenidos-en-espana-por-violencia-de-genero-durante-cuarentena](http://www.eluniversal.com.mx/mundo/coronavirus-mas-de-4-mil-detenidos-en-espana-por-violencia-de-genero-durante-cuarentena) (consultado el 29 de mayo de 2020).

<sup>121</sup> Jefatura de Gobierno, "Habilita gobierno capitalino botón de pánico virtual para reportar emergencias a través del celular", Gobierno de la Ciudad de México, 14 noviembre 2019. Disponible en: [www.jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/habilita-gobierno-capitalino-boton-de-panico-virtual-para-reportar-emergencias-traves-del-celular](http://www.jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/habilita-gobierno-capitalino-boton-de-panico-virtual-para-reportar-emergencias-traves-del-celular) (consultado el 29 de mayo de 2020).

<sup>122</sup> BBC Mundo, "Coronavirus: la preocupación por las víctimas de violencia de género que tienen que convivir en cuarentena con su agresor (y dónde buscar ayuda)", BBC Mundo, 24 marzo 2020. Disponible en: [www.bbc.com/mundo/noticias-52009140](http://www.bbc.com/mundo/noticias-52009140) (consultado el 29 de mayo de 2020).



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 y con base en evidencia suficiente, 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>123</sup> se presentan escenarios sobre la duración de la pandemia y la relevancia de implementar medidas de contención de la COVID-19 efectivas.

Es importante mencionar que, en México, a partir de 1 de junio, finalizó la Jornada Nacional de Sana Distancia, dando pie a la reapertura económica. Sin embargo, dicho proceso se da en medio de una curva de contagios ascendente y con escaso uso de pruebas, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países como China, Corea del Sur, España e Italia, en donde la reapertura comenzó una vez que los contagios iban a la baja. En ese sentido, es posible que la etapa de confinamiento no haya tenido la eficacia esperada, lo que puede generar riesgos de rebrotes, con las afectaciones económicas asociadas en caso de la aplicación de nuevas medidas de confinamiento.

<sup>123</sup> PNUD México, Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México - Panorama desde la perspectiva de la salud (México, 2020). Disponible en: [bit.ly/PanoramaSalud](https://bit.ly/PanoramaSalud)



## 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. Uno de los aspectos principales a considerar, es la necesidad de hacer más pruebas para conocer con mayor precisión el número de casos. México es uno de los países que menos pruebas realiza por cada mil habitantes. Con la información disponible al día 5 de junio, en total en México, se habían realizado 2.3 pruebas por cada mil habitantes, mientras que el promedio en el mundo es de 33.85 por cada mil habitantes; es decir, en México se realizan casi 15 veces menos pruebas que el promedio global<sup>124</sup>.

## 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. De especial importancia será incrementar el número de pruebas de contagio de la COVID-19, a fin de tener mayor certidumbre sobre la propagación del virus y mapear los riesgos de contagio con mayor precisión geográfica. Sin un mayor número de pruebas, las decisiones de reapertura de la actividad económica carecerán de un sustento en evidencia. Esta información se desarrolla ampliamente en el documento "Panorama desde la perspectiva de salud".

## 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, 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, construidos 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.

<sup>124</sup> Our World in Data, Coronavirus (COVID-19) Testing, 9 de junio de 2020. Disponible en: <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing> (consultado el 10 de junio de 2020).



PNUD América Latina y el Caribe  
COVID 19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



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

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

