

México frente a las crisis de 2020



México frente a las crisis de 2020

México ¿cómo vamos?

Sofía Ramírez Aguilar, Directora General
Katia Guzmán Martínez, Coordinadora de Datos
Ana Bertha Gutiérrez Jiménez, Coordinadora de Investigación
Adriana García Hernández, Investigadora
Paulina Agudelo Velázquez, Investigadora
Daniel Castañón, Investigador
Karla Ruiz Argáiz, Coordinadora de Estrategia Digital
Karen Paola Torres Pérez, Jurídico
Alan Hernández, Webmaster

Descarga esta publicación en:
www.mexicocomovamos.mx

Coordinador de Proyecto

Carlos Brown Solá

Investigadora

Adriana García Hernández



@mexicocomovamos

Marzo 2021

El Observatorio Económico México Cómo Vamos, A.C.

Varsovia 36 interior 437, Colonnia Juárez

Delegación Cuautémoc, C.P. 06600, CDMX

contacto@mexicocomovamos.mx

(55) 7590 1756

Diseño

Isaac Ávila

Ramón Arceo

Contenido

De qué se trata	4
Introducción	8
Las cuatro crisis mexicanas en 2020	11
La crisis de salud	14
La crisis económica	17
La crisis social	22
La crisis de cuidados	25
Los gobiernos frente a las crisis: ¿cómo va México?	29
Los ingresos públicos federales de cara a la recuperación	37
La deuda pública de cara a la recuperación	47
Conclusiones	52
Siglas y acrónimos	54
Bibliografía	55

México frente a las crisis de 2020

De qué se trata

Carlos Brown Solà y Adriana García

México, ¿Cómo Vamos?

México frente a las crisis de 2020 presenta cómo se ha deteriorado el panorama nacional con la pandemia del COVID-19 a través de cuatro crisis –la crisis de salud, la crisis económica, la crisis social y la crisis de cuidados– estas interactúan entre sí y dificultan el éxito de las medidas implementadas para mitigar las crisis. Ante esto, estudiamos

qué herramientas tiene el gobierno federal para responder a la crisis sanitaria y reactivar la economía.

Las políticas públicas deben ir más allá de los promedios, ya que la pandemia ha tenido impactos diferenciados entre distintos grupos de la población, sectores económicos y regiones del país.

Las cuatro crisis mexicanas en 2020

La crisis de salud

- En México al 31 de diciembre de 2020 con datos de la Secretaría de Salud, 1.4 millones de personas contagiadas y más de 125 mil personas fallecidas a causa de este virus.
- El INEGI posiciona a la COVID-19 como la segunda causa de muerte en 2020 y entre enero y agosto reportó una cifra de muertes superior en 68.7% a la reportada por la Secretaría de Salud a causa de esta enfermedad.
- México es el país con la mayor tasa de letalidad observada 8.9% y una tasa de positividad de 41.2% (dic 2020) debido a una estrategia deficiente en el número de pruebas realizadas a la población.

La crisis económica

- El PIB se contrajo -8.5% anual en 2020, la peor contracción en la historia del indicador desde 1980.

- Una de cada cinco empresas registradas en el Censo Económico de mayo de 2019 había cerrado permanentemente para septiembre de 2020 (ECOVID-IE, INEGI).
- Entre marzo y abril del 2020 se perdieron más de 12 millones de empleos y con datos al cuarto trimestre de 2020 persiste una pérdida de 2.35 millones de empleos con respecto al mismo periodo de 2019 (ENOEN, INEGI).

La crisis social

- La pobreza laboral aumentó en 4.7 millones de personas con respecto a 2019.
- La pandemia ha incrementado las brechas entre hogares ricos y pobres, principalmente por la posibilidad de hacer teletrabajo – la brecha digital.
- Posible incremento entre 8.9 y 9.8 millones de personas por debajo de la línea de pobreza por ingresos con respecto a 2019 (CONEVAL).

- Posible incremento entre 6.1 y 10.7 millones de personas en riesgo de pobreza extrema por ingresos con respecto a 2019 (CONEVAL).
- Las mujeres destinan el 66% de las horas trabajadas a trabajos no remunerados mientras los hombres destinan sólo el 28% de sus horas a estas actividades. (ENUT, 2019).

La crisis de cuidados

- El valor económico de las actividades domésticas y de cuidados no remuneradas en México equivale al 22.8% del PIB en 2019 de acuerdo con el INEGI.
- La tasa de participación económica de las mujeres en México al 4T20 fue 42.4%, por debajo del promedio de Latinoamérica 52% y muy por debajo de la tasa de participación de los hombres 74.2% en el mismo periodo.

México en el contexto internacional

El **paquete de medidas fiscales** totales (gasto adicional y garantías de liquidez) de **México ocupa el lugar 150 de 181 economías** nacionales de acuerdo con el FMI.

- El gasto adicional de México como respuesta a la pandemia como porcentaje del PIB se ubica en lugar 170 del mismo comparativo.
- La respuesta del gobierno federal mexicano se asemeja a la de Gambia o la de Belice, países con economías mucho menos complejas y con una menor capacidad estatal.
- Al considerar economías emergentes con poblaciones superiores a 1.5 millones de habitantes, el paquete fiscal total de México se encuentra en el lugar 47 de 59.
- Los gobiernos tienen la opción de emitir deuda pública o de solicitar préstamos a organismos internacionales y otras instituciones, a fin de hacer frente a las crecientes obligaciones producto de las cuatro crisis.
- México tuvo un crecimiento moderado de sus saldos históricos de deuda neta. De hecho, el crecimiento de la deuda mexicana es incluso menor al promedio de América Latina, al aumentar 10.8 puntos porcentuales del PIB.

¿Cómo estaba México cuando llegó la pandemia?

- A pesar de que **México cuenta con padrones de programas sociales** previo a la pandemia no implementó nuevos programas de transferencia sociales, únicamente adelantó la asignación de recursos por beneficiaria o beneficiario, pero sin modificar el monto o cobertura del programa.
- Las finanzas públicas mexicanas están caracterizadas por los bajos ingresos públicos.
- La composición de los ingresos es 63% tributarios y el resto no tributarios. Los petroleros representaron únicamente el 11% del total de ingresos en 2020.
- La estimación de la Ley de Ingresos 2021 es optimista cuando se compara con referentes del mercado, en especial los supuestos de crecimiento económico +4.6% y la plataforma de producción de crudo 1,857 mbd.
- **La sobreestimación de los ingresos implica el posible sacrificio de programas de protección social y proyectos de infraestructura social a fin de cum-**

plir con la meta del déficit público de 2.9%, –situación no deseada ni recomendada en medio de la pandemia– u otro tipo de infraestructura física, o la necesidad de recurrir a mayor endeudamiento.

- El no implementar medidas suficientes para proteger al sector privado se crea un círculo vicioso, de baja actividad económica, bajo consumo, bajo empleo y por lo tanto menores ingresos del sector público.
- El Congreso de la Unión no es un contrapeso a las estimaciones del Ejecutivo, ni la Cámara de Diputados ni de Senadores modificó algún supuesto de la iniciativa de la Ley de Ingresos 2021.
- El resultado de sostener una política fiscal prudente –con un *déficit fiscal primario bajo*, sin modificaciones en el sistema tributario y sin la contratación adicional de deuda pública– es que las familias y las empresas son quienes terminan asumiendo el costo de la deuda de manera privada para amortiguar la crisis de liquidez que atraviesa nuestra economía.

Un compendio de propuestas para reactivar la economía y proteger a las poblaciones vulnerables se encuentra en el documento **Un plan para la recuperación de los sectores sociales más vulnerables en la era post-COVID-19 en México.**

A través de la reasignación presupuestal de recursos originalmente destinados a proyectos de infraestructura y programas orientados a las fuerzas armadas, sin olvidar que el gobierno tiene la posibilidad de adquirir deuda como mecanismo contra cíclico para la recuperación económica y social del país. Se proponen cuatro programas que ofrecen un piso mínimo de protección social para los sectores más afectados por las crisis con un costo estimado de 120,497 millones de pesos que equivale al 0.48% del PIB y al 2.61% del gasto programable en 2021.

* El déficit fiscal primario son los ingresos menos los gastos del sector público, sin cuantificar los intereses de la deuda.

Introducción

La pandemia global provocada por la COVID-19 ha traído un complejo entramado de crisis que interactúan entre ellas y provocan distintos impactos para personas y empresas; que se suman a su vez a otras crisis que tenían un impacto cada vez mayor en nuestras sociedades, como la climática. Esto ha tenido efectos severos y desiguales entre familias y empresas que ya se encontraban ante condiciones económicas, laborales y sociales adversas previas a las crisis.

Pero no todo está perdido: los gobiernos pueden hacer uso de políticas económicas y sociales para reducir los impactos y las afectaciones de las familias y empresas. En la medida en que los gobiernos cuentan con la capacidad institucional pueden reaccionar de manera más oportuna y adecuada a las necesidades de sus sociedades; es decir, al contar no solamente con los recursos públicos, sino con los sistemas de información y los mecanismos de respuesta para que las intervenciones públicas lleguen a las familias y empresas de manera eficaz y efectiva.¹

Así, no todas las economías pueden reaccionar igual... y no todas lo hacen. El caso mexicano es muy representativo: frente a la peor crisis económica del último siglo, con fuertes efectos en los procesos institucionales y socioeconómicos de nuestra sociedad, el actual gobierno federal mexicano ha mostrado una respuesta a todas luces insuficiente.

Cuando **comparamos las medidas fiscales totales** que se implementaron de marzo a diciembre de **2020** para responder a la pandemia de COVID-19 —tanto de gasto público como de garantía de liquidez, medidas como proporción del PIB—, **México ocupa el lugar 150 entre 181 economías** nacionales. Al comparar únicamente medidas con impacto presupuestario inmediato, nuestro país desciende al lugar 170 en el mismo comparativo.² Así, la respuesta del gobierno federal mexicano se asemeja a la de Gambia o la de Belice, países con economías mucho menos complejas y con una menor capacidad estatal.³

Incluso al comparar el número de medidas en nuestro país frente a otros de América Latina, México es el país que ha implementado menos medidas en educación, empleo, salud, género, economía y protección social por la pandemia, de acuerdo con el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: acciones por país de la CEPAL.⁴

¹ Cejudo, Michel & De los Cobos (2020a).

² FMI (2020a)

³ Harvard Growth Lab (2020)

⁴ CEPAL (2020a)

Este primer diagnóstico muestra las distintas dimensiones de las crisis que han afectado a la economía y la sociedad mexicanas en el año 2020, así como la respuesta del gobierno federal frente a la de otros países. En el segundo documento, **Un plan para la recuperación de los sectores sociales más vulnerables en la era post-COVID-19 en México**, se presenta una propuesta de plan mínimo para la recuperación tras las crisis de 2020, con un comparativo internacional de las acciones que los gobiernos nacionales de otras economías de desarrollo similar al mexicano tomaron para responder a la crisis y la forma en que lograron financiarlo. De esta manera queremos mostrar que existen alternativas y una forma distinta de responder a las crisis que afectan a nuestras sociedades.

Este documento se enfoca en el gobierno federal –el gobierno central en el caso mexicano– debido a la importancia que tiene dicho nivel en la estructura del gobierno general en México dada la baja capacidad de los gobiernos estatales y municipales. Por último, en este informe se realizan comparaciones entre países y a lo largo del tiempo para conocer las diferencias en las respuestas de los estados nacionales ante las crisis. Por ello, **todas las cifras monetarias se presentan en su equivalencia como proporción del producto interno bruto nacional en el año** determinado. Esto permite **realizar comparaciones válidas** no solamente en el tiempo, sino

también frente a otras economías nacionales sin importar su tamaño.

Este diagnóstico se estructura de la siguiente manera. Primero, pretende mostrar los impactos que han tenido al menos cuatro crisis coyunturales que han afectado a la economía y la sociedad mexicanas en el año 2020: la sanitaria, la económica, la social, y la de cuidados. Tras ello, se presenta una comparación internacional sobre el papel que juegan los estados para afrontar las crisis y así contrastar las acciones realizadas hasta el momento por el gobierno federal mexicano. Posteriormente, se revisarán las causas estructurales que agravan el contexto de las acciones gubernamentales en México y, por último, se presentarán las conclusiones; de cara al documento **Un plan para la recuperación de los sectores sociales más vulnerables en la era post-COVID-19 en México** para hacer frente a los impactos socioeconómicos de estas crisis desde las políticas públicas.



Las cuatro crisis mexicanas en 2020

La pandemia global provocada por la COVID-19 en México desencadenó y profundizó al menos cuatro crisis: sanitaria, económica, social, y de cuidados. Estas han tenido efectos severos y desiguales entre familias y empresas, que

dependían en buena medida de las condiciones económicas, laborales y sociales del país previas a la llegada del nuevo coronavirus. En esta sección se hará un breve repaso de estas crisis y cómo interactúan entre ellas.

La crisis de salud

- 1.4 millones de personas contagiadas y 125 mil fallecidas (dic 2020)
- El INEGI reportó una cifra de muertes superior en 68.7% a la reportada por la Secretaría de Salud a causa de esta enfermedad entre enero y agosto de 2020.
- País con la mayor tasa de letalidad observada 8.9%
- Tasa de positividad 41.2% (dic 2020)
- La estrategia de vacunación será clave para la reactivación económica – inició a finales de diciembre de 2020.

La crisis económica

- El PIB se contrajo -8.5% anual en 2020, la peor contracción en la historia del indicador desde 1980.
- Una de cada cinco empresas registradas en el Censo Económico de mayo de 2019 había cerrado permanentemente para septiembre de 2020.
- Entre marzo y abril del 2020, se perdieron más de 12 millones de empleos.
- Al cuarto trimestre de 2020 persiste una pérdida de 2.35 millones de empleos con respecto al mismo periodo de 2019 (ENOEN, INEGI).

La crisis social

- 4.7 millones más en pobreza laboral que en 2019.
- La pandemia ha incrementado las brechas entre hogares ricos y pobres, principalmente por la posibilidad de hacer teletrabajo – la brecha digital
- Aumento de personas por debajo de la línea de pobreza por ingresos entre 8.9 y 9.8 millones
- Aumento de las personas en riesgo de pobreza extrema por ingresos entre 6.1 y 10.7 millones.

La crisis de cuidados

- El valor económico de las actividades domésticas y de cuidados no remuneradas en México equivale a un 22.8% del PIB.
- Las mujeres destinan el 66% de las horas trabajadas a trabajos no remunerados mientras los hombres destinan sólo 28% de sus horas a estas actividades. (ENUT, 2019)
- La tasa de participación de las mujeres en México al 4T20 fue 42.4%, por debajo del promedio de Latinoamérica 52% y muy por debajo de la tasa de participación de los hombres 74.2% en el mismo periodo.

La crisis de salud

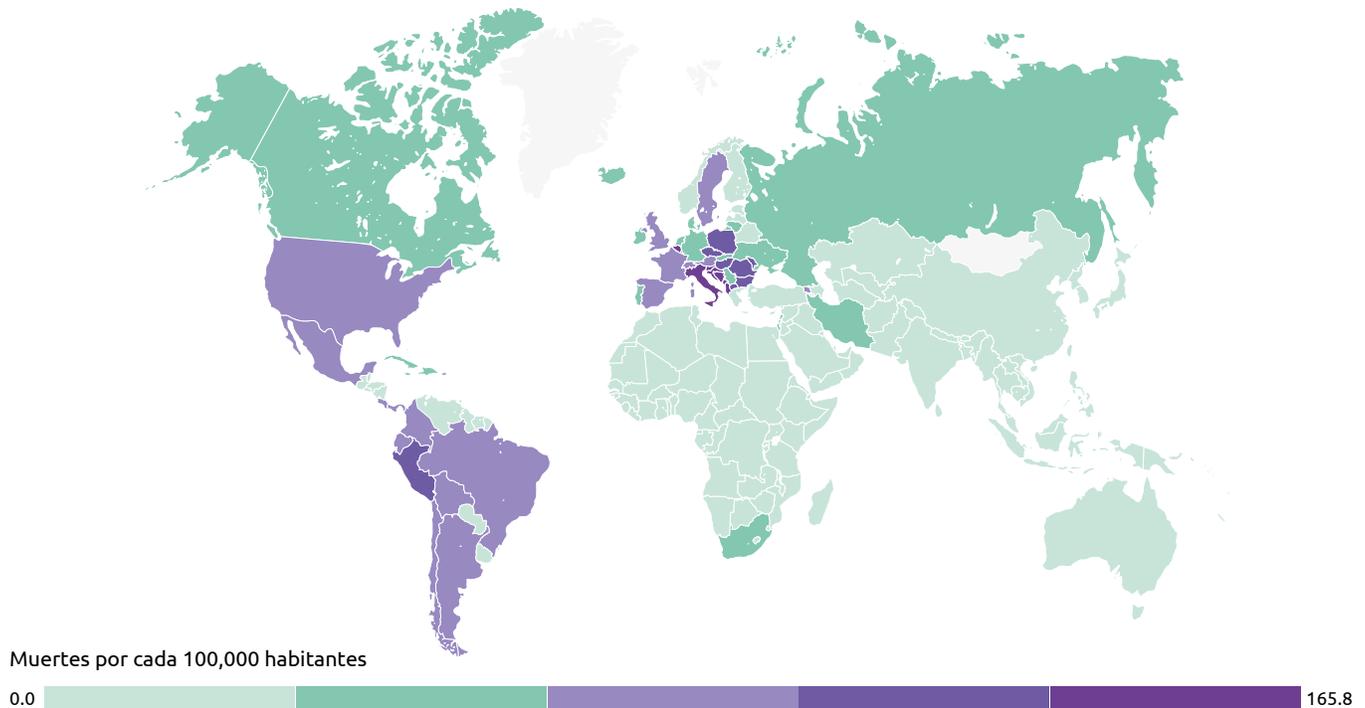
El año 2020 pasará a la historia como uno decisivo para el curso de la historia global. A poco más de un año de que las autoridades sanitarias chinas emitieran una alerta sobre una serie de casos asociados a un agresivo virus respiratorio en Wuhan, el SARS-COV-2 que en 2020 contagió a 82.4 millones y causó la muerte de 1.8 millones de personas a escala global. La distribución por país –medida por el número de muertes por COVID-19 por cada 100 mil habitantes– se muestra en la Figura 1. En México, esta crisis sanitaria suma –al 31 de diciembre de 2020– 1.4 millones de personas contagiadas y más de 125 mil personas fallecidas a causa de este virus. De acuerdo con el INEGI, en México se registraron más de 108 mil defunciones por COVID-19 entre enero y agosto de 2020, cifra superior en 68.7% a la reportada por la Secretaría de Salud en el mismo periodo. El reporte posiciona al COVID-19 como la segunda causa de muerte en México y la pandemia como causa del 37.9% del exceso de mortalidad registrado en los primeros ocho meses del año pasado. El comportamiento de estas cifras dependerá en gran medida de la capacidad para proveer a la población mexicana de la vacuna que se comenzó a distribuir en el mundo apenas en

diciembre de 2020, entre otras medidas de prevención, contención y atención de la pandemia, pero también del manejo económico de las crisis económica, social y de cuidados.

A falta de un tratamiento farmacológico para detener el avance del COVID-19, en distinto grado y alcance, a nivel global se implementaron intervenciones no farmacológicas universales; es decir, medidas sociales tomadas para evitar que la capacidad de los sistemas nacionales de salud se viera sobrepasadas, como el distanciamiento social, el confinamiento y las restricciones a la movilidad.⁵

La estrategia para controlar la pandemia ha sido sumamente deficiente, si analizamos dos indicadores a nivel internacional, el desempeño de las autoridades mexicanas es alarmante. Por una parte, la tasa de letalidad observada de acuerdo con el Observatorio de COVID-19 de la Universidad Johns Hopkins, México es el país con la mayor tasa de letalidad que se calcula a partir del número de muertos por cada 100 casos confirmados y, por otra parte, no contamos con una estrategia para detectar

5 Hevia & Neumeyer (2020).

Figura 1. Número de muertes por COVID-19 por país por cada 100 mil habitantes

al 31 de diciembre de 2020

Fuente: elaboración propia con datos de Johns Hopkins University

contagios y rastrearlos la tasa de positividad de México al 31 de diciembre era de 41.2% de acuerdo con el Observatorio Our World in Data, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda una tasa de positividad de entre 3% y 12%.

En México, el 23 de marzo de 2020 se anunció la Jornada Nacional de Sana Distancia, vigente durante 68 días hasta el 30 de mayo de ese mismo año. Como parte de las acciones implementadas durante la vigencia de dicho programa, se establecieron medidas como el distanciamiento social, medidas extraordinarias de higiene y seguridad en lugares públicos y empresas, así como la suspensión de actividades consideradas como no esenciales.

En consecuencia, **23 de cada 100 empresas instrumentaron paros técnicos o cierres**

temporales ante la contingencia, con diferencias entre empresas de distinto tamaño: mientras que **23% de las MiPyME** implementaron medidas de este tipo, apenas el **8% de las grandes empresas** lo hicieron. Las diferencias en la duración de estos paros técnicos o cierres temporales por tamaño de empresa pueden notarse en la Figura 3.

Tras el fin de la Jornada Nacional de Sana Distancia se implementó el semáforo epidemiológico por entidad federativa para definir el tipo de medidas en vigencia, de acuerdo con el avance de la pandemia en el territorio nacional. En diciembre de 2020, la Ciudad de México y Guanajuato regresaron al semáforo rojo, lo que ha implicado el cierre de todas las actividades consideradas como no esenciales durante las últimas semanas de 2020 y las primeras de 2021.

Figura 2. Tasa de letalidad observada

Muertes por cada 100 casos confirmados

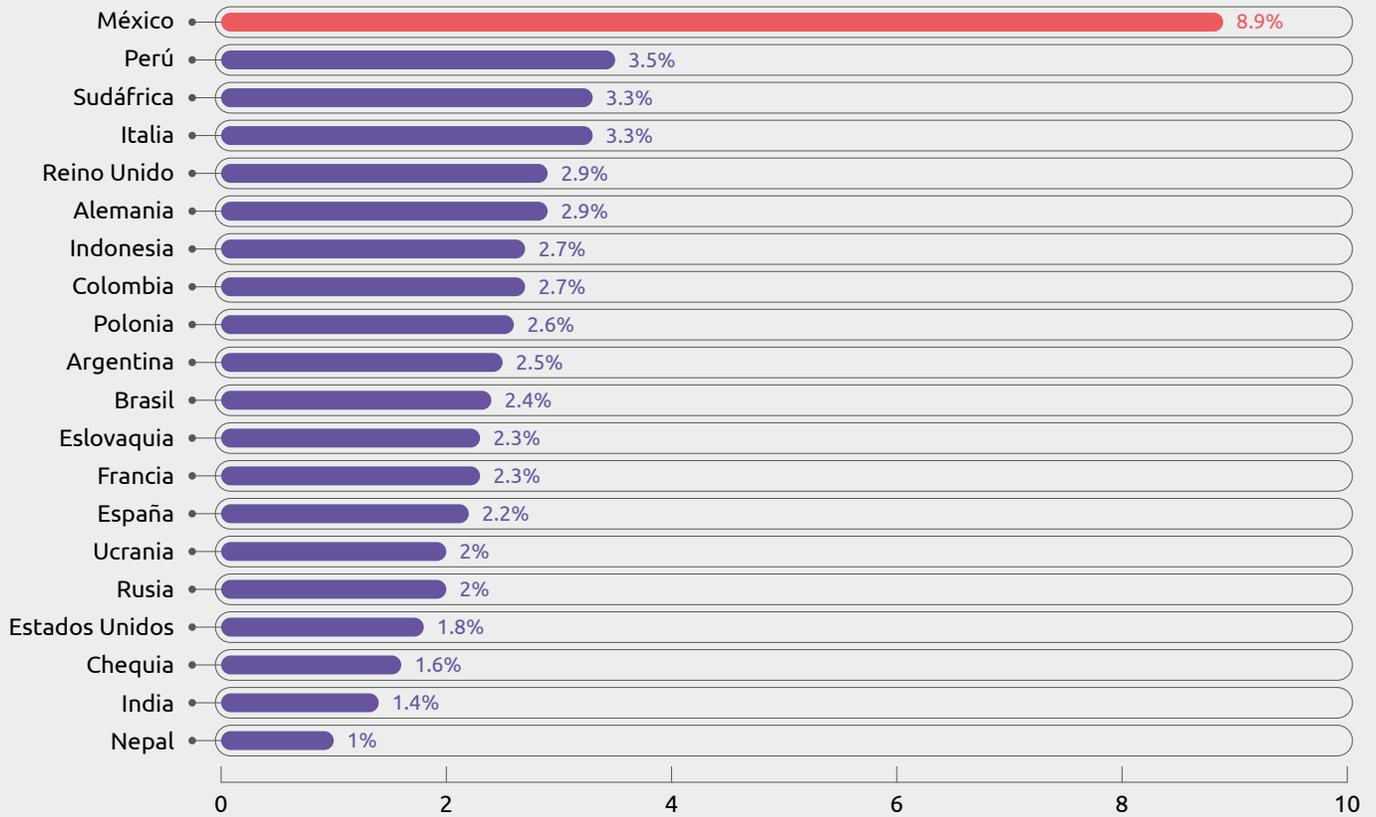
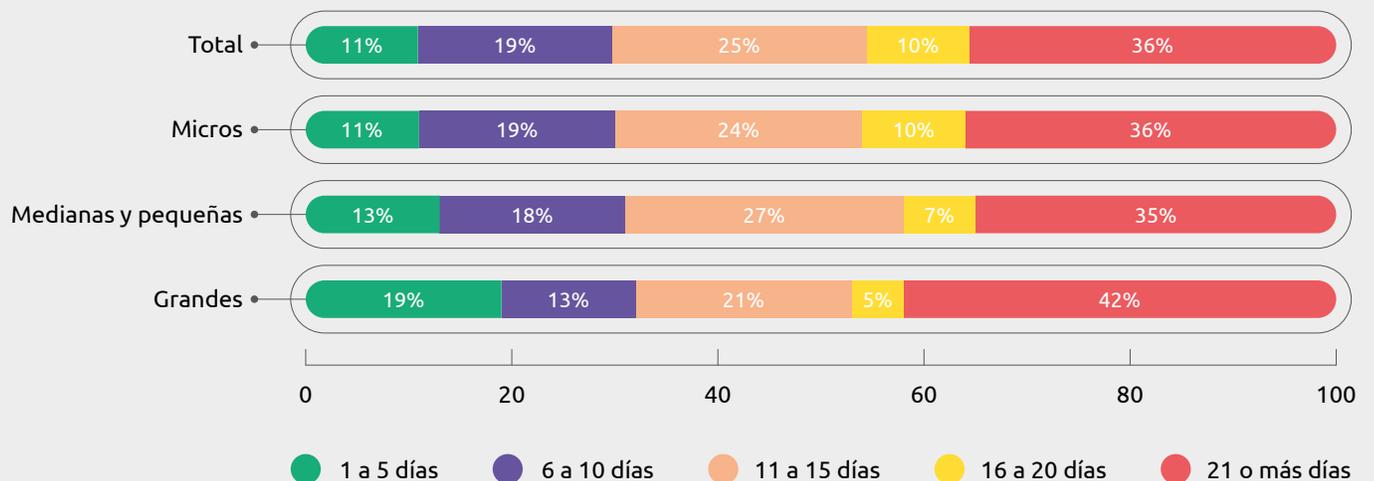


Figura 3. Proporción de empresas según días naturales que estuvo vigente el paro técnico o cierre temporal de la empresa durante la contingencia originada por COVID-19 por tamaño de empresa

Proporción respecto al total de empresas por tamaño



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2020a)

La crisis económica

La crisis sanitaria provocada por la COVID-19 ha tenido profundos impactos económicos, políticos y sociales, detonando así al menos la crisis económica y social. En 2020 la economía mexicana se contrajo en -8.5% anual, la peor caída en la historia de esta serie en 1980.

Las primeras medidas para contener la pandemia que consistieron en la implementación de medidas de distanciamiento social y confinamiento parcial o total provocaron tanto choques de oferta como de demanda.

Choque oferta – Del lado de la oferta, la economía dejó de producir porque no había muchas personas trabajando en el mundo, especialmente en China, el mayor productor de bienes de la economía global. Esto provocó la interrupción de las cadenas globales de valor, lo que impactó de forma directa y negativa en la producción de bienes de consumo final, pero también de bienes intermedios.

Choque demanda – Derivado del confinamiento, la gente dejó de consumir productos no esenciales y de adquirir servicios de esparcimiento y culturales. La pérdida de empleos disminuyó el ingreso disponible, por lo que los consumidores redujeron aún más su consumo de bienes y servicios.

Además, todas aquellas familias y empresas que perdieron sus ingresos temporalmente por el cierre de la economía tuvieron que financiar sus costos fijos —como el consumo de alimentos y el pago de servicios básicos en los hogares, o los salarios en las empresas—, lo que genera una necesidad de *liquidez* (dinero en efectivo de alta disponibilidad) sin precedentes para enfrentarse a la incertidumbre. En el caso mexicano, y de acuerdo con la Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas (ECOVID-IE) 2020, casi cuatro de cada cinco empresas en México reportaron una disminución de sus ingresos hasta agosto de 2020, cuyo monto había caído entonces casi a la mitad. Además, de continuar la pandemia en un escenario pesimista, casi la mitad de las empresas esperan que en los próximos meses sus ingresos disminuyan.⁶

Pero **no todas las empresas mexicanas han sobrevivido a la pandemia**. De acuerdo con el Estudio sobre la Demografía de los Negocios 2020 de INEGI, **una de cada cinco empresas** registradas en el Censo Económico de mayo de 2019 **había cerrado permanentemente para septiembre de 2020**. Aunque no podemos concluir que la razón de todos

⁶ INEGI (2020a).

Figura 4. Evolución PIB México

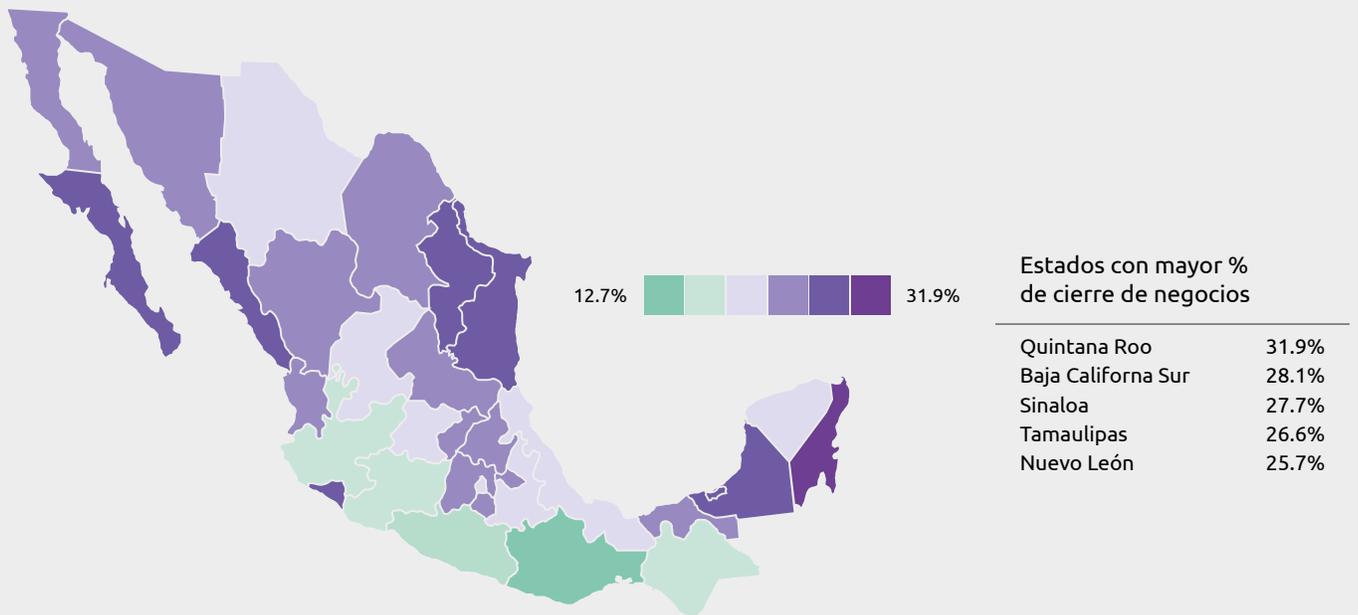
Tasa anual de crecimiento



Fuente INEGI

Figura 5. Cierre permanente de establecimientos por entidad federativa, septiembre 2020

Proporción respecto al total de establecimientos por entidad en mayo 2019



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2020d)

los cierres haya sido la pandemia de COVID-19, es muy probable que haya sido la causa principal por la magnitud de la recesión causada por el cierre de las actividades. Además, este impacto ha sido muy diferente entre entidades federativas, como ilustra la Figura 3: mientras que en Oaxaca cerraron 12 de cada 100 empresas, en Quintana Roo lo hicieron casi 32 de cada 100.

Entre las empresas que sobrevivieron, las crisis han tenido un impacto diferenciado y las afectaciones no han sido iguales entre empresas de distintos tamaños, ni entre sectores económicos. En un país donde –según el Censo Económico 2019– el **99.8% de las empresas son MiPyMEs, éstas fueron las grandes perdedoras de la recesión económica** actual. Aunque no contamos aún con un indicador exacto del impacto de la recesión en las empresas, la ECOVID-IE reporta que **86 de cada 100 empresas en México tuvieron algún tipo de afectación** por la contingencia generada por COVID-19. En promedio, las empresas encuestadas reportaron una caída de 49% en los ingresos, una baja en la demanda por sus productos o servicios de hasta 48%, y una escasez de insumos y/o productos de 42%. El tipo de afectación por tamaño de empresa se ilustra en la Figura 6.

Mientras tanto, del lado de la demanda agregada —que se compone por el consumo privado y del gobierno, la inversión (formación bruta de capital fijo) y las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones)—, el cierre de la economía durante el periodo de confinamiento provocó un fuerte ajuste de

las expectativas a futuro, lo que a su vez redujo tanto el consumo como la inversión. Esto resulta evidente cuando se analiza el comportamiento del producto interno bruto trimestral por componente del gasto, como ilustra la Figura 7. Durante el segundo trimestre de 2020, que abarcó los meses del confinamiento más severo en México, el consumo y la inversión presentaron una disminución de -15% y -30%, respectivamente, cuando se comparan con el mismo trimestre del año previo.

El impacto global de estas cifras se reflejó en la caída del producto interno bruto a lo largo del 2020. Incluso con el rebote en todas las variables económicas, tras el primer confinamiento y hasta el tercer trimestre de 2020, el PIB presentaba una caída acumulada de 9.6%, donde el sector más afectado fue el terciario debido al impacto de las medidas de distanciamiento social y de cierre de comercios a lo largo del año. De este modo, especialistas concordaban en que la economía mexicana estaría fuertemente afectada durante 2020, con previsiones que oscilaban entre una caída de -7.5%, según el Banco Mundial,⁷ y del -9%, según el FMI⁸ y la CEPAL.⁹ Finalmente, con cifras del cierre del año, se confirmó que la contracción de la economía mexicana en 2020 fue de -8.5% anual.

A su vez, los mercados laborales han tenido fuertes impactos y modificaciones profundas a raíz de la pandemia de COVID-19. Solamen-

7 Banco Mundial (2020)

8 FMI (2020b)

9 CEPAL (2020b)

te entre marzo y abril del 2020, 12 millones de personas se sumaron a la inactividad laboral –es decir, no contaron con un empleo y un ingreso– y la tasa de participación se redujo en 12.3 puntos porcentuales. De hecho, **dos de cada tres empleos que se perdieron durante 2020 en México se concentraron en la Ciudad de México y Quintana Roo.**¹⁰

De acuerdo con la OIT, el 44% del empleo total en el país tiene un alto riesgo de verse afectado en el mediano plazo por la pandemia. Esto implica que cerca de 24 millones de trabajadores podrían experimentar una disminución ya sea en las horas totales trabajadas o en el salario; en cualquier caso, con afectaciones en su ingreso disponible. Además, la tasa de desempleo podría llegar este año a 11.7% de la población económicamente activa —en los últimos 15 años el promedio es 4.23%—, lo que representa seis millones de personas.¹¹

Las economías emergentes como la mexicana, que incluso antes de la pandemia tenían más del 50% de los trabajadores en la informalidad —sin prestaciones sociales—, están más expuestas a que el impacto de la crisis sea más pernicioso, afectando de manera desigual a las personas más vulnerables, a quienes ganan menos o carecen de esquemas de seguridad social, debido a la desigualdad, la pobreza y la informalidad¹² históricas

y estructurales. Las crisis sanitaria y económica sólo han agravado aún más el carácter desigual de la sociedad mexicana.

Al cierre de 2020, México sumó casi 5 millones adicionales de personas viviendo en pobreza laboral (cuando el ingreso laboral en su hogar es insuficiente para adquirir una canasta alimentaria básica para que todos sus miembros sobrevivan con lo que ganan producto de su trabajo); afectando en mayor medida a las mujeres y por tanto a sus hogares.

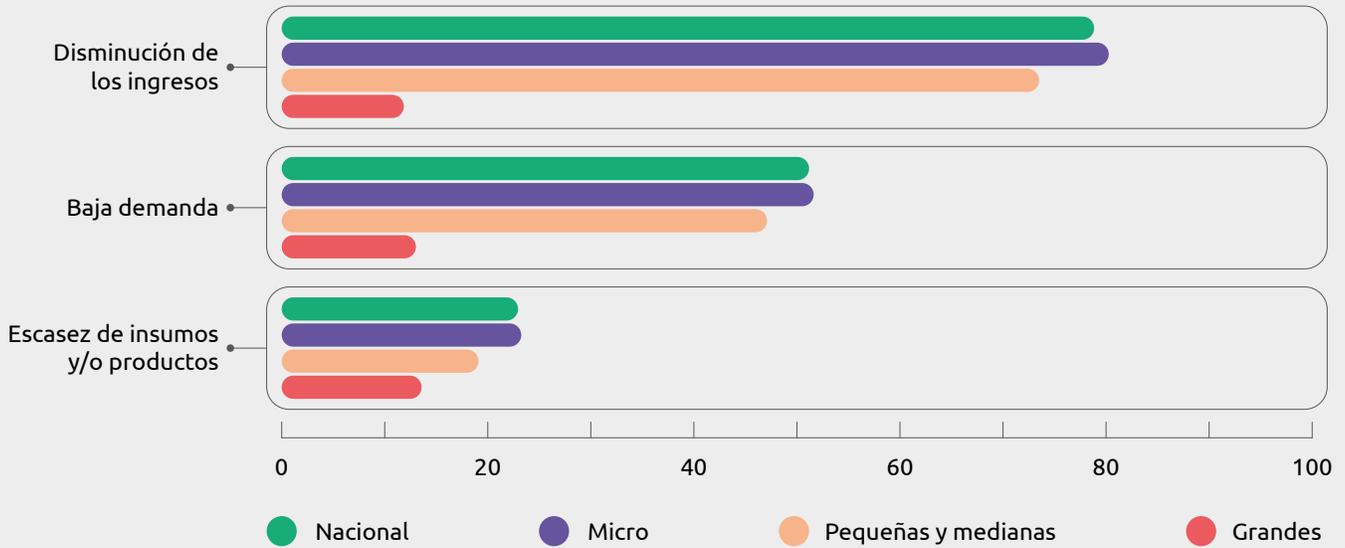
¹⁰ Migueles, R. (2021)

¹¹ OIT (2020)

¹² Entendida como la falta de acceso a la seguridad social, incluidos los servicios públicos de salud, a pesar de contar con un ingreso laboral.

Figura 6. Tipo de afectaciones por la contingencia por COVID-19 por tamaño de empresa, agosto 2020

Proporción respecto al total de empresas por tamaño



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2020a)

Figura 7. Producto Interno Bruto trimestral por componente del gasto, 2018-2020

Millones de pesos constantes (2013 = 100)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Información Estadística de INEGI

La crisis social

Como ha ocurrido con las más recientes pandemias a lo largo de la historia, la de COVID-19 ha sido una con efectos heterogéneos y que ha incrementado las desigualdades en prácticamente todas las sociedades. El rápido crecimiento del desempleo de sectores específicos, empezando por quienes trabajaban con menor seguridad social y salarios más bajos, la caída en los ingresos y en la actividad económica en general no sólo por la pandemia misma, sino como resultado de las políticas de contención que se han aplicado en buena parte de los países. Por ello, los gobiernos alrededor del mundo deben estar preparados para manejar —y, en la medida de lo posible, prevenir— la crisis social que seguirá a las actuales crisis económica y de salud.

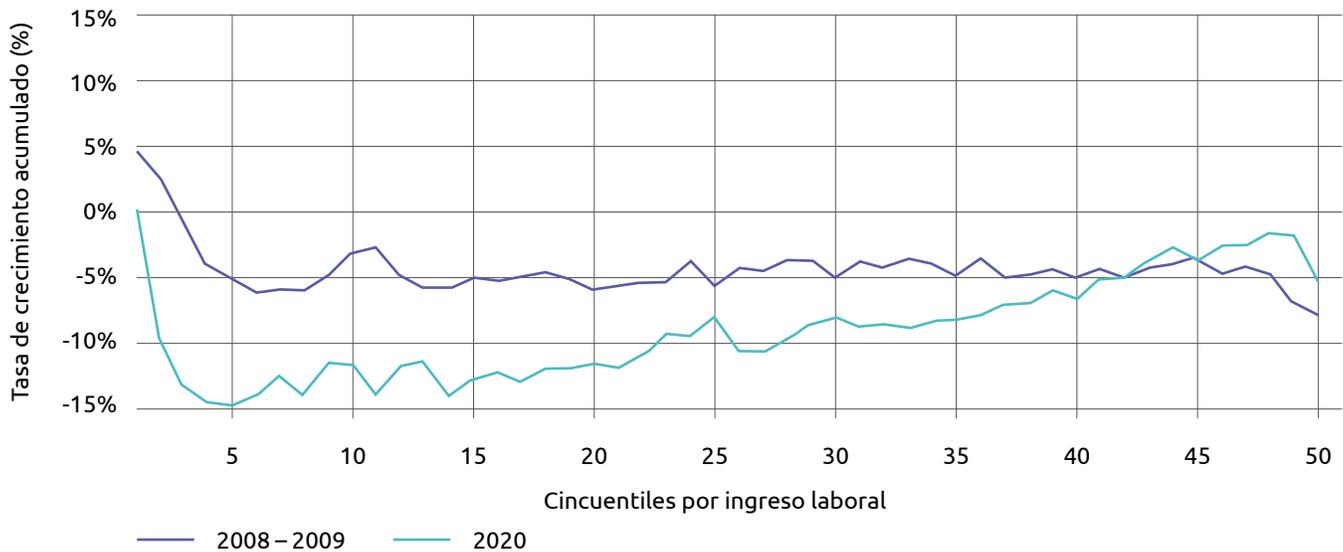
En el caso de México, los hogares más afectados por la actual crisis han sido los de menores ingresos laborales. Monroy Gómez Franco (2020a) analizó el cambio porcentual en el ingreso laboral tanto en la recesión de 2008-2009 como en la recesión de 2020. Los resultados de este análisis se presentan en la Figura 8. Para ello, ilustra el cambio porcentual en el ingreso laboral promedio de cada uno de

los cincuentiles de la distribución de ingreso laboral en México entre el primer y el tercer trimestre de 2020, frente al mismo indicador entre el primer trimestre de 2008 y el segundo trimestre de 2009. Se observa que el ingreso laboral de los segmentos de mayores ingresos disminuyeron en menor magnitud que los grupos sociales de menores ingresos, con lo cual la brecha de desigualdad entre grupos socioeconómicos se incrementó con consecuencias que afectarán a las generaciones de niños y jóvenes más vulnerables

¿A qué se debe la diferencia tan grande en el impacto en los ingresos laborales entre los hogares ricos y pobres en un período tan breve. Una de las explicaciones es que las actividades laborales que realiza la población de mayores ingresos se encuentran más protegidas de choques económicos provocados por una pandemia que las que realiza el resto de la población. Esto se debe, en parte, a la **brecha digital**: los hogares de mayores ingresos tienen mayor probabilidad de realizar teletrabajo —es decir, de trabajar desde una ubicación fuera de su lugar de trabajo—, lo que les

Figura 8. Cambio en el ingreso laboral promedio por cincuentil de ingreso laboral, 2008-2009 y 2020

Tasa de crecimiento acumulado (%)



Fuente: Monroy Gómez Franco (2020a)

permite preservar su empleo y sus ingresos a pesar de la pandemia.¹³

Lo anterior se traduce en la cantidad de personas que viven en pobreza laboral en México, pues aumentó de 35.7 a 40.7% entre el cuarto trimestre de 2019 y el cuarto trimestre de 2020. De esta manera, la afectación durante los confinamientos en el 2020 se caracterizó por un deterioro del ingreso laboral tanto en términos absolutos —es decir, hubo un aumento de la proporción de la población en pobreza laboral— como en relativos.

La pobreza laboral es una situación en la que el ingreso laboral de un hogar no es suficiente para alimentar a todos sus miembros; es decir, hogares donde, aunque trabajan, permanecen en la pobreza; y que logran alimentarse a partir de ingresos no laborales como remesas, transferencias o

acceso a programas sociales. A consecuencia de las crisis actuales, la pobreza laboral se incrementó en 24 de las 32 entidades federativas.¹⁴

Cabe aclarar que el efecto neto en los ingresos que considere el efecto de las transferencias gubernamentales y de otras fuentes de ingreso, así como los cambios en los niveles de pobreza en el país, no se conocerán sino hasta que se publiquen los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2020, levantada por INEGI, durante los primeros meses de 2021. Sin embargo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estimó que “sin políticas públicas que atiendan a la población con ingreso medio, la cantidad de personas en situación de pobreza por ingreso puede aumentar”.¹⁵

13 Monroy Gómez Franco (2020b)

14 CONEVAL (2021a)

15 CONEVAL (2020b)

De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020 del CONEVAL, la crisis económica del COVID-19 podría generar un aumento de entre 8.9 y 9.8 millones de personas en pobreza por ingresos. Asimismo, el número total de personas en situación de pobreza extrema por ingresos se incrementaría entre 4.9 y 8.5 puntos porcentuales, es decir, entre 6.1 y 10.7 millones de personas.

Además, el efecto *desigualador* de esta pandemia puede tener impactos de largo plazo en una generación completa, a través de sus consecuencias en la educación formal. Con el cierre de las escuelas y universidades, la educación se ha trasladado al hogar y las condiciones de acceso son muy desiguales. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, apenas alrededor del 37.6% de los hogares en México cuentan con una computadora. Ante esta brecha, el gobierno mexicano –como varios otros gobiernos alrededor del mundo– recurrió a la educación por televisión, con tal de evitar un revés a largo plazo para toda una generación de niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, los resultados e impactos de esta interrupción aún quedan por conocerse, pues a pesar de que el 91% de hogares cuentan con televisor, no se sabe cuántos cuentan con dos o más. Lo anterior es relevante pues en los hogares con más de un menor en edad escolar pero sólo un televisor en muchos casos han tenido que priorizar cuál de los y las niñas pueden tomar clases.

Ante este panorama en la educación, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado ha mostrado una vez más su relevancia para nuestras sociedades y economías; pues debido al cierre de escuelas, estancias y guarderías, y ante la falta de un adecuado sistema público de cuidados, estas labores han recaído aún en mayor medida en las familias, especialmente en las mujeres.

La crisis de cuidados

Una cuarta crisis en la economía y la sociedad mexicanas es la crisis de cuidados, a menudo invisibilizada por la falta de reconocimiento de las labores domésticas y de cuidados como un trabajo por su falta de remuneración. Con esto nos referimos a las horas dedicadas a tareas del hogar y del cuidado de personas dependientes (menores de edad, personas con alguna discapacidad, personas con alguna enfermedad limitante y de la tercera edad, por mencionar algunos grupos), adicionales a las que se realizan como parte de un trabajo remunerado.

De acuerdo con la Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México 2019 publicada por el INEGI, el valor económico de las actividades domésticas y de cuidados no remuneradas en México equivale a un 22.8% del producto interno bruto nacional. Es decir, **por cada peso de producción registrado, se realizan casi 23 centavos de trabajo no remunerado que no se contabiliza en las cuentas nacionales. Esto equivale a la producción de toda la industria manufacturera (17.5%) y de toda la minería (4.0%)** que se realizan en México juntas, de

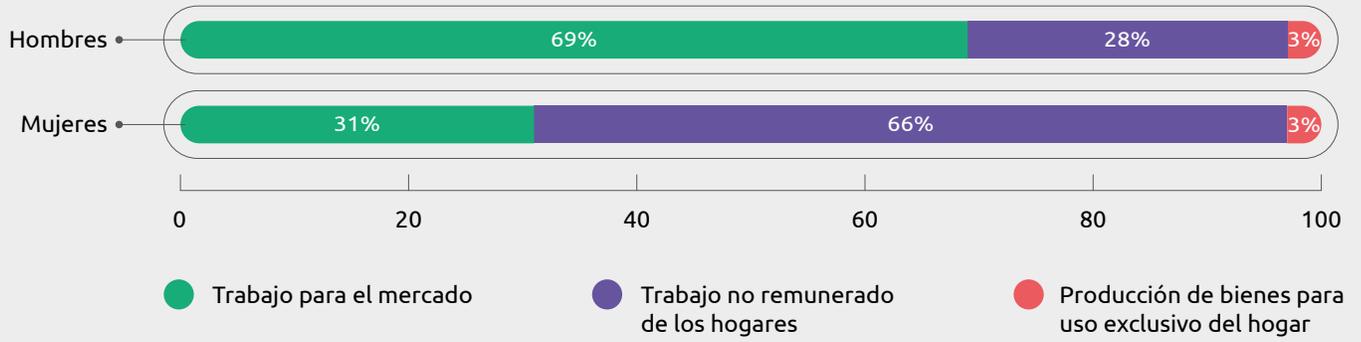
acuerdo con la estructura porcentual del PIB al cuarto trimestre de 2020.

Ante el cierre de escuelas, estancias, guarderías, asilos y casas de adultos mayores por el riesgo de contagio, la carga del trabajo de cuidados ha recaído en las familias; sumada al confinamiento que trasladó una parte importante de las actividades laborales y productivas a los hogares, lo que agudizó la carga de trabajo doméstico. Antes de la crisis, este tipo de trabajo ya era realizado mayoritariamente por las mujeres: hasta 2019, casi el 75% del tiempo que los hogares destinaron a estas actividades fue aportado por mujeres, lo que representa a su vez el 74% de su valor económico.¹⁶

Esto resulta más claro cuando se muestran las horas de tiempo total de trabajo a la semana dentro de los hogares mexicanos, como muestra la Figura 9 con datos de la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) 2019. Los hombres destinan 69% de las horas a trabajos para el mercado —aquellos empleos que

¹⁶ INEGI (2020b)

Figura 9. Distribución porcentual del tiempo total de trabajo a la semana, por sexo, 2019



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2020c)

reconocemos como tales y que reciben un salario— frente a un 31% de las mujeres, pero esta relación se invierte en una proporción similar en el caso de las labores domésticas y de cuidados no remuneradas en los hogares. Estas cifras no consideran aún el impacto de la pandemia en la distribución de las actividades y el uso del tiempo dentro de los hogares, pero sirven como línea base para evaluar los resultados de ediciones futuras de la ENUT.

El incremento en las labores domésticas y de cuidados, sumado a la recesión económica actual que ha sido más severa con el sector servicios donde trabajan más mujeres, ha obligado a las mujeres a salir en mayor proporción de los mercados laborales.¹⁷ De por sí antes de la pandemia el panorama de trabajos de mercado era desalentador para las mujeres mexicanas: su tasa de participación laboral —es decir, el porcentaje de mujeres que trabajan en empleos entendidos como productivos respecto al total en edad de trabajar— ya era una de las más bajas de Latinoamérica, con apenas 42.4% al cuarto trimestre de 2020; por debajo del promedio regional de 52% y muy por debajo de la tasa de 74.2% para el caso de los hombres mexicanos.

Esto implica que, mientras que a finales de 2019 había 1.5 hombres trabajando por cada mujer, apenas medio año después esta cifra subió a 1.7 hombres por cada mujer en el mercado laboral¹⁸.

Al cuarto trimestre de 2020 persistió una pérdida de 2.35 millones de personas ocupadas con respecto al cuarto trimestre de 2019. De acuerdo con la ENOEn publicada por el INEGI, la disminución de la población ocupada de mujeres fue -1.3 millones (-5.9%), mientras que la población ocupada de hombres disminuyó en -3.1% en el mismo periodo. El problema no solo radica en que las mujeres han salido de los mercados laborales, sino en que están tardando mucho más que los hombres en regresar a ellos.

La afectación más severa en el ámbito no agropecuario al 4T20 fue la ocupación en los micronegocios -913.8 mil empleos menos, siendo la mayor disminución de ocupación en mujeres con -580 mil puestos menos respecto al cuarto trimestre de 2019.

Estas cifras dan cuenta de que, más allá de los promedios, las crisis han tenido impactos diferenciados en distintos grupos de la población y en distintas regiones del territorio nacional. Por ello, es importante que cualquier respuesta por parte de los gobiernos —ya sea federal, estatal o municipal— tome en cuenta estas diferencias en los impactos al momento de diseñar e implementar políticas de recuperación. Pero, ¿qué papel puede jugar un gobierno al hacer frente a estas crisis?

17 OIT (2020a)

18 Haldevang (2020, septiembre 29)



Los gobiernos frente a las crisis: ¿cómo va México?

Más allá de los problemas estructurales de cada economía y sociedad, la gravedad con que estas crisis han afectado a distintos países y regiones ha dependido en buena medida de la acción —o inacción— de los gobiernos para dar respuesta oportuna a estas. Cuando llegan los momentos de crisis, los gobiernos nacionales tienen la opción de reaccionar a ellas utilizando las herramientas disponibles para hacerlo, que a su vez dependen de la capacidad estatal para hacer frente de manera oportuna, eficaz y eficiente a las profundas transformaciones que ocurren en la economía y la sociedad en un período tan corto. Son los gobiernos quienes están en la mejor posición para identificar los problemas, entender las circunstancias, y dirigir las acciones para hacer frente a las crisis. Además, suelen contar con los recursos adecuados para manejar este tipo de acciones de gran escala, aunque algunos gobiernos en mayor medida que otros.

De esta manera, la respuesta de los gobiernos es tanto una decisión política como una de políticas. Es una decisión política pues, ante las crisis, se decide si reaccionar o no con políticas económicas y sociales, y a quiénes beneficiarán —o perjudicarán— dichas acciones. Es una decisión de políticas, ya que tanto la magnitud como el alcance de las acciones y programas deberán diseñarse e implementarse de manera oportuna, eficaz y efectiva

para que consigan aminorar el impacto que las crisis tendrán en la economía y la sociedad mexicanas.

Cuando se comparan las principales respuestas gubernamentales para limitar el impacto humano y económico de la pandemia de COVID-19 entre las distintas economías nacionales podemos entender el grado de acción o inacción de los distintos gobiernos para hacer frente a esta coyuntura. Aunque es demasiado pronto para realizar una evaluación sobre los impactos y consecuencias de estas decisiones, su número, magnitud y características resultan útiles para entender su grado de respuesta.

Usando los últimos datos disponibles —a diciembre de 2020— del Monitor Fiscal del Fondo Monetario Internacional, podemos comparar la dimensión de las respuestas entre los distintos gobiernos nacionales a las crisis provocadas por la pandemia de COVID-19.¹⁹

19 FMI (2020a)

De acuerdo con la base de datos del Monitor Fiscal del FMI
las políticas de respuesta se dividen en dos:



aquellas medidas por encima de la línea, que implican un deterioro inmediato de los balances presupuestales por **el uso de recursos públicos en ese momento;**



y aquellas por debajo de la línea, que no deterioran inmediatamente la posición fiscal, ya que el gobierno **actúa como garante de los préstamos y no se convertirán en deuda** hasta el momento de incumplimiento de los créditos.

¿Y el gobierno mexicano?

Hasta diciembre de 2020, el gobierno mexicano había implementado políticas fiscales por un monto equivalente a 1.96% del producto interno bruto, de las cuales aquellas medidas con impacto presupuestario inmediato representan 0.68 puntos porcentuales del PIB —donde 0.22 puntos se destinaron al sector salud y 0.46 puntos al resto de programas sociales—, mientras que las medidas de apoyo a la liquidez y de operaciones cuasifiscales, como préstamos de la banca de desarrollo, representaron 1.28 puntos porcentuales del PIB.

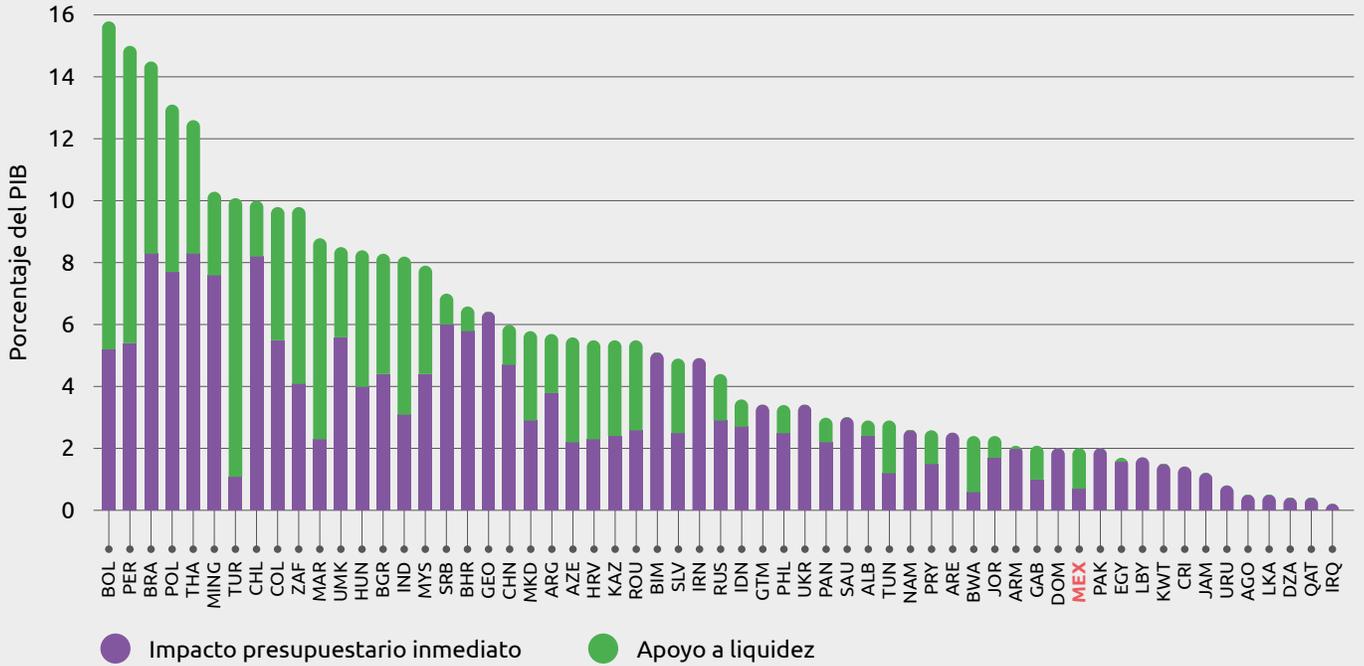
Si se compara la magnitud de las medidas fiscales totales que se han implementado hasta diciembre de 2020 para responder a la pandemia de COVID-19 —tanto de gasto público como de garantía de liquidez, medidas como proporción del PIB—, México ocupa el lugar 150 entre 181 economías nacionales. Al comparar únicamente medidas con impacto presupuestario inmediato, nuestro país desciende al lugar 170 en el mismo comparativo. Así, la respuesta del gobierno federal mexicano se asemeja a la de Gambia o la de Belice, paí-

ses con economías mucho menos complejas y con una menor capacidad estatal.

Al comparar a México con economías de tamaño y desarrollo similares, su posición relativa no mejora. La Figura 8 compara las medidas fiscales implementadas en economías emergentes de más de 1.5 millones de habitantes en respuesta a la pandemia de COVID-19. Como se puede observar, México ocupa el lugar 47 entre 59 economías emergentes cuando se considera el total de medidas; una vez que se incluyen únicamente las medidas de impacto presupuestario inmediato —por encima de la línea—, nuestra economía cae al lugar 53.

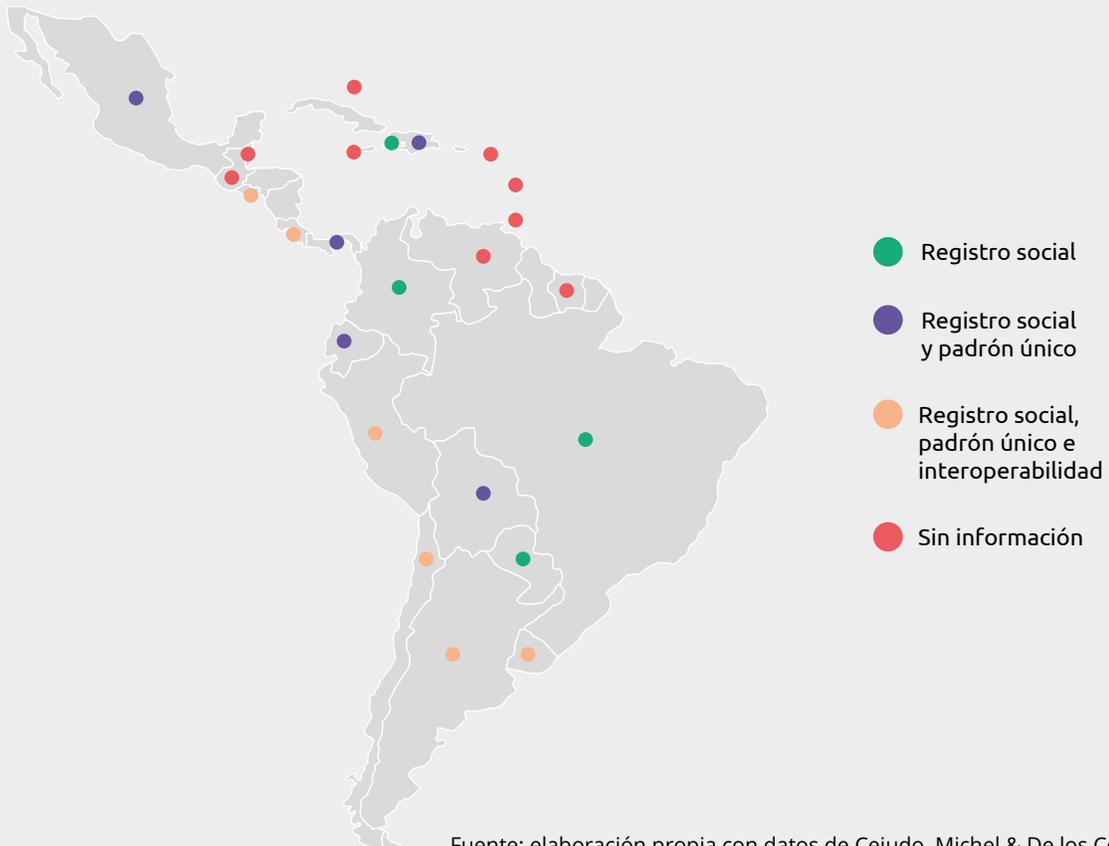
Incluso cuando se compara el número de medidas implementadas en respuesta a la pandemia de COVID-19, en vez de la magnitud, México se encuentra en las últimas posiciones de América Latina y el Caribe. De acuerdo con la CEPAL, **México es el país que ha implementado menos medidas en educación,**

Figura 10. Medidas fiscales en economías emergentes en respuesta a la pandemia de COVID-19, 2020
 Porcentaje del producto interno bruto

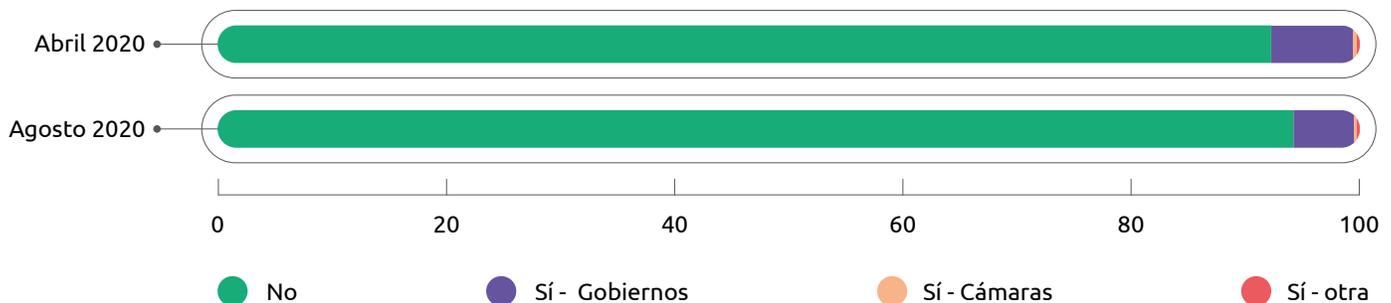


Nota: Se excluyeron economías con menos de 1.5 millones de habitantes o donde el gobierno no ha implementado medidas
 Fuente: elaboración propia con datos de FMI (2020a), actualizado a diciembre de 2020

Figura 11. Estado de los sistemas de información de protección social previo a COVID-19



Fuente: elaboración propia con datos de Cejudo, Michel & De los Cobos (2020b)

Figura 12. Proporción de empresas según condición de apoyos recibidos, abril y agosto de 2020

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2020a)

empleo, salud, género, economía y protección social por la pandemia en la región.²⁰

De acuerdo con un análisis de Cejudo, Michel y De los Cobos (2020b), si se analizan específicamente las políticas de protección social –es decir, las transferencias monetarias directas para los hogares más vulnerables y desprotegidos que generalmente no están cubiertos por los esquemas contributivos de seguridad social– implementadas en América Latina y el Caribe, se encuentra que 21 países implementaron 37 bonos de emergencia nuevos, donde México no se encuentra en la lista. En cambio, **«el gobierno mexicano únicamente adaptó cinco de los programas de protección social previamente existentes, al adelantar las transferencias de dichos programas, pero sin modificar la cobertura ni el monto del apoyo»**; una respuesta que dista mucho de ser consistente con la segunda economía más grande de la región, sólo después de Brasil.

El gobierno mexicano tiene una oportunidad poco frecuente en la región, al contar con un registro social y un padrón único de beneficiarios de programas sociales, como ilustra la Figura 11. Tener un sistema unificado de in-

formación de protección social permite tener una mejor posición para poder implementar o escalar paquetes de ayuda a la población más vulnerable y desprotegida.

Por otra parte, a pesar del fuerte impacto diferenciado entre las empresas, analizado previamente en este documento, la respuesta del gobierno para las empresas también ha sido muy limitada. La Figura 12 muestra la proporción de las empresas que han recibido algún tipo de apoyo, ya sea de parte de algún nivel de gobierno, de una cámara u organización empresarial o de parte de otro tipo de institución. Para agosto de 2020, el 94% de las empresas no habían recibido apoyo alguno, una cifra mayor que el 92% reportado apenas en abril de 2020; lo que parece indicar que los apoyos económicos no sólo han tenido muy poco alcance, sino que no se han sostenido en el tiempo.

La falta de acción del gobierno mexicano tiene una causa estructural: la debilidad de las finanzas públicas, caracterizadas por los bajos ingresos públicos del país y el crecimiento de las obligaciones de pago como las pensiones y el servicio de la deuda, lo que deja menos recursos disponibles para implementar acciones gubernamentales.

20 CEPAL (2020a)



Los ingresos públicos federales de cara a la recuperación

México es una anomalía del desarrollo: una gran economía, con ingresos medios, pero con una recaudación pobre.

Históricamente, México ha mantenido niveles bajos de ingresos públicos, comparado con las economías de la OCDE y con el resto de América Latina y el Caribe. Para ser la decimocuarta economía más grande del mundo y la segunda mayor economía latinoamericana, con un nivel de desarrollo medio que la ubica como economía emergente, México tiene ingresos públicos comparables con los de El Salvador —medidos como proporción del producto interno bruto. Esto convierte a nuestro país en una anomalía del desarrollo: una gran economía, con ingresos medios, pero con una recaudación pobre.

La Figura 13 muestra los ingresos públicos de economías emergentes, medidos como proporción de su producto interno bruto nacional. Como puede observarse, la economía mexicana tiene ingresos públicos muy por debajo de la mayoría de las economías emergentes. De hecho, México se encuentra en el último lugar entre los países de la OCDE y en los últimos lugares de la región latinoamericana.

Esta situación se ha vuelto una importante restricción para una adecuada respuesta por parte del gobierno mexicano frente a las crisis y emergencias pues, ante el progresivo incremento de las obligaciones de pago como el pago de las pensiones y el servicio de la deuda pública, el margen de maniobra de las finanzas públicas se ha reducido significativamente en los últimos años. De seguir con la tendencia actual, el gasto en pensiones del gobierno federal pasaría de 4.9% del PIB en el año 2021 a 6.5% en 2027; mientras que el servicio de la deuda pública podría tener un incremento real de 15% solo en 2020, debido

a la caída de los ingresos presupuestarios y el efecto de la depreciación del peso.²¹ Es decir: de no hacer una reforma fiscal que realmente permita ampliar la recaudación de manera sostenida, nos espera bajo crecimiento, bajos ingresos y gastos crecientes. **Para aumentar la recaudación se requiere, crecimiento económico, más empresas formales y empleos de mayor calidad, además de ajustar los esquemas de financiamiento y gasto público.**

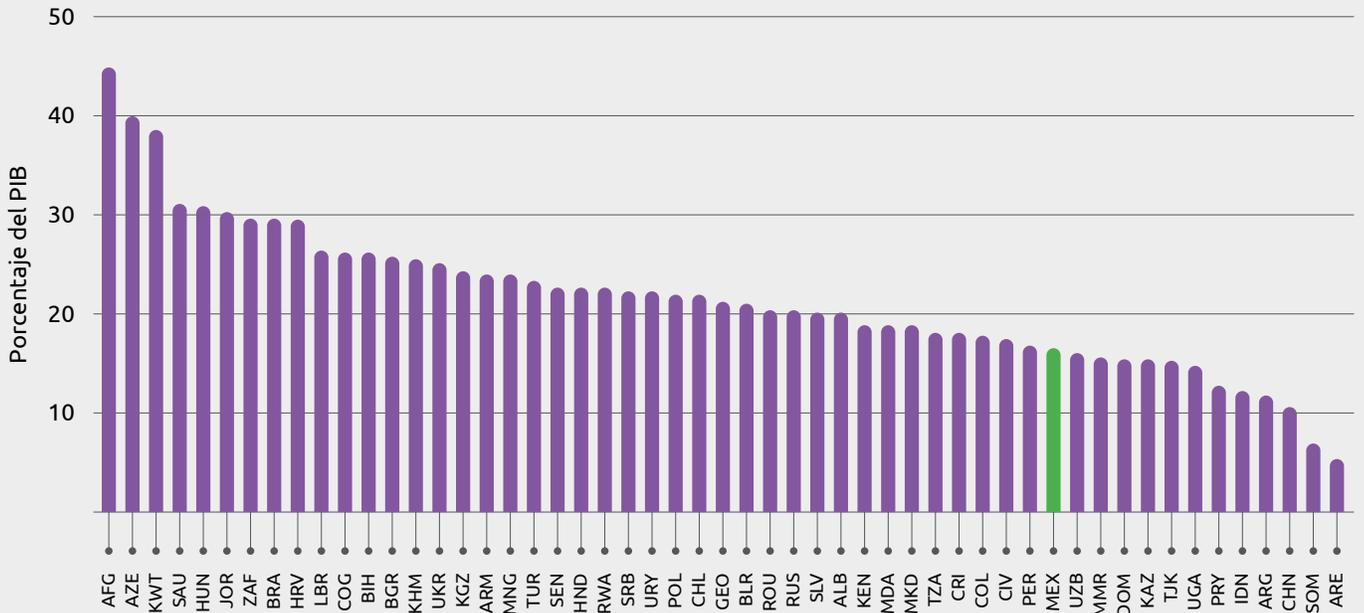
Cuando se analiza la evolución histórica de los ingresos presupuestarios del sector público federal, como se muestra en la Figura 14, se puede observar que, a diferencia de lo que ocurrió en la recesión económica de 2008-2009, se cuenta con menos recursos públicos federales en 2020 para hacer frente a las crisis que atraviesan la economía y la sociedad mexicanas.

Aunque ahora se cuenta con mejores ingresos tributarios debido sobre todo al incremento real en la recaudación del ISR y la recaudación positiva del IEPS —que era negativa en 2009 debido al subsidio a las gasolinas entonces vigente—, los ingresos petroleros son considerablemente menores y representan casi un tercio de su monto de 2008 como porcentaje del PIB. Es importante también aclarar que una parte importante del incremento del indicador de ingresos presupuestarios como proporción del producto interno bruto observado en 2020 obedece a la caída del producto interno bruto durante el año 2020, de -8.5% anual.²²

21 CIEP (2020)

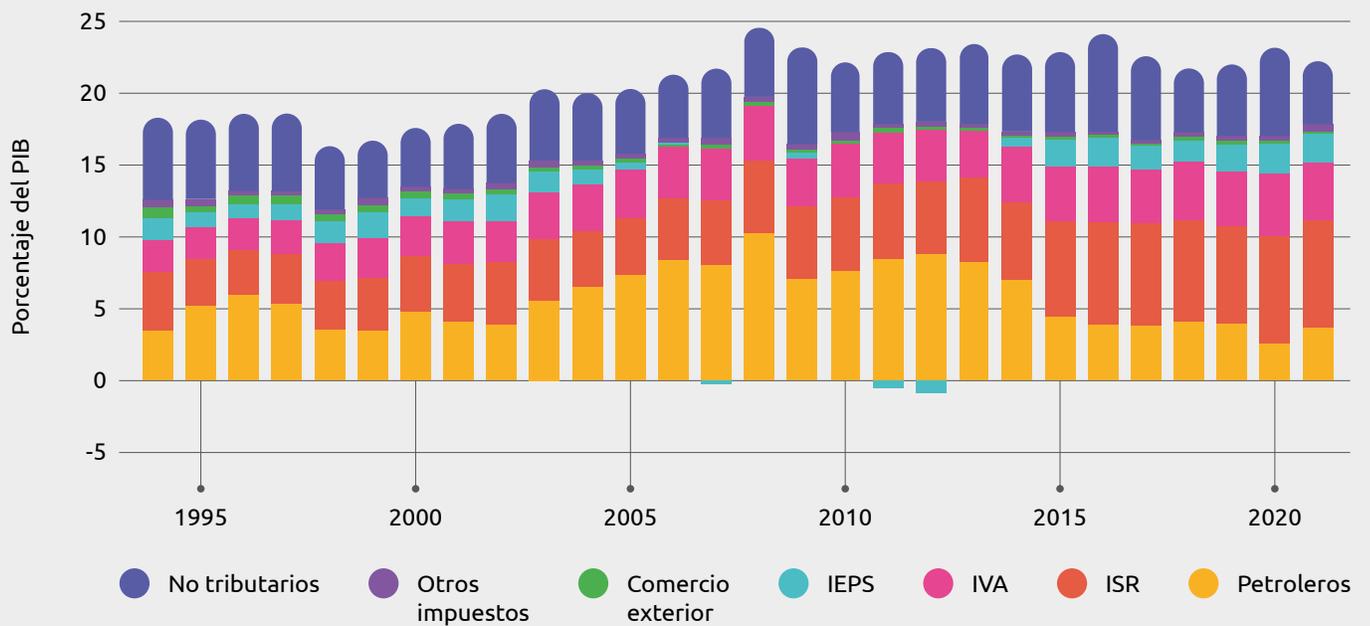
22 INEGI (2021)

Figura 13. Ingresos públicos del gobierno general, último año disponible



Fuente: elaboración propia con datos de FMI (2020c)

Figura 14. Ingresos presupuestarios del sector público federal por origen, 1994-2021



Nota: Para 2021 se usaron las cifras aprobadas en la LIF 2021
Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y LIF 2021

Cabe destacar el **esfuerzo recaudatorio del Servicio de Administración Tributaria que ha incrementado los ingresos esperados en 496 mil millones de pesos en 2020 respecto a 2019, equivalentes a 2.2% del PIB**, de los cuales se obtuvieron 216 mil millones de pesos, o 0.96% del PIB, por el combate a la evasión y la elusión fiscales.²³ Así, aunque se ha mejorado la recaudación vía fuentes tributarias de ingresos públicos, **los esfuerzos de recaudación no han sido suficientes para compensar la caída en los ingresos petroleros** durante los últimos años ni para aumentar los ingresos públicos totales respecto a años anteriores.

A pesar de que se reconoce la compleja realidad económica y social, producto de la pandemia del COVID-19, los supuestos que propuso el Ejecutivo —denominados **Criterios Generales de Política Económica** y que no sufrieron modificación alguna por parte del Congreso— no son cercanos a la estimación del mercado; o, incluso, consistentes con la propia dinámica de la economía mexicana en 2020, como es el caso de la plataforma de producción de crudo.

Es relevante destacar que las columnas B y C de la Figura 15 son iguales, lo que se debe a que ni la Cámara de Diputados ni la Cámara de Senadores hicieron modificaciones a los supuestos macroeconómicos presentados por el Ejecutivo a través de la SHCP. La sobreestimación de los ingresos implica el posible sacrificio de programas de protección social,

proyectos de infraestructura social —situación no deseada ni recomendada en medio de la pandemia— u otro tipo de infraestructura física, o la necesidad de recurrir a mayor endeudamiento.

Los y las expertas de **México ¿Cómo Vamos?** opinaron en octubre 2020 que su mayor preocupación respecto al Paquete Económico 2021 son las “estimaciones económicas optimistas que podrían llevar a menores ingresos”.²⁴ Los principales supuestos macroeconómicos de los ingresos públicos para el ejercicio fiscal 2021 se presentan en la Figura 15. ¿Serán suficientes las medidas de reactivación económica para lograr los ingresos proyectados? A continuación, se analizan algunos de estos supuestos *sobreoptimistas*.

23 SAT (2021)

24 México ¿Cómo Vamos? (2020)

Figura 15. Supuestos macroeconómicos para el ejercicio fiscal 2021

Variable (A)	CGPE 2021 (B)	LIF 2021 (C)	Valor de referencia (D)	Diferencia LIF - Valor de referencia* (E)	Fuente valor de referencia (F)
			3.5%	1.1%	FMI: WEO oct-2020
Crecimiento económico (variación % respecto a 2020)	4.6%	4.6%	2.8% (moderado)	1.8%	Banxico: informe 2T-2020
			3.2%	1.4%	Banxico: encuesta sep-2020
			3.5%	1.1%	Citibanamex: encuesta 7-sept- 2020
Precio de la mezcla mexicana (dólares por barril)	42.1	42.1	44.6	-2.5	SHCP: Fórmula LFPRH
Tipo de cambio al final del periodo (pesos por dólar)	22.1	22.1	22.7	-0.6	Citibanamex: encuesta 7-sep-2020
Plataforma de producción crudo total (miles de barriles diarios, mbd)	1,857	1,857	1,744	113	SHCP: CGPE 2021, estimación de cierre 2020
			1,644	213	CNH: producción a sep-2020

*El valor de referencia es consistente con la fecha de discusión de la LIF septiembre - octubre
Fuente: elaboración propia con datos de los SHCP, LIF, FMI, Banxico, CitiBanamex, SHCP y CNH



Los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) es el documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que presenta el diagnóstico del entorno macroeconómico y con ello los supuestos con los que se determina la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el proyecto de cómo emplear estos recursos a través del PEF.

Los CGPE 2021 identifican cinco elementos que presionan a las finanzas públicas del país:

1. **Mayor gasto en salud** por la emergencia sanitaria;
2. Mayor asignación de **recursos en desarrollo social y económico**;
3. **Menores ingresos tributarios y no tributarios** asociados a la disminución de la actividad económica;
4. **Menores ingresos petroleros** por la caída en precio y venta de hidrocarburos;
5. **Aumento** en el servicio de la **deuda** por la depreciación del peso.

Fuente: SHCP

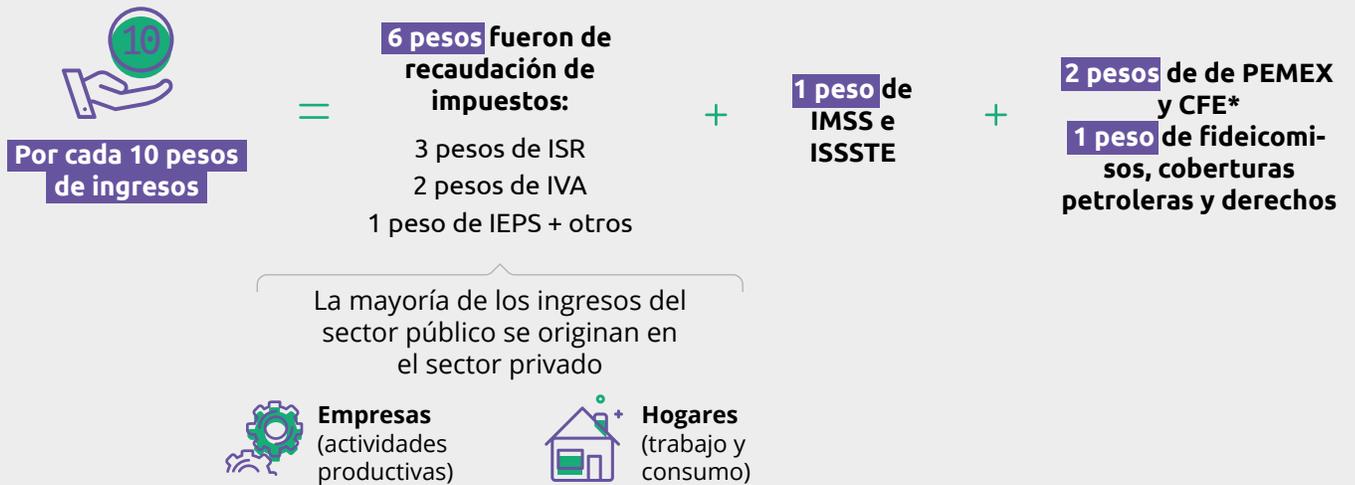
Crecimiento económico. La estimación de crecimiento económico como el crecimiento del PIB es de principal interés, ya que es el escenario puntual de crecimiento utilizado para la estimación de las finanzas públicas, así como de la recuperación de la economía mexicana tras estas crisis. La estimación del crecimiento del PIB tiene un impacto directo sobre los ingresos tributarios, así como en las posibilidades de endeudamiento público futuro.

Como muestra la Figura 16, la Ley de Ingresos 2021 estima que más de la mitad (56%) de los ingresos de la Federación provendrán de la recaudación del ISR (30%), e IVA más IEPS (24%). Por lo tanto, es imprescindible analizar si esta estimación de crecimiento está sustentada en medidas que aceleren la recuperación económica y evitar que continúe la destrucción de empresas por efecto económico de la pandemia e inacción por parte del gobierno.

Plataforma de producción de crudo. Los CGPE 2021 estiman una plataforma de producción de 1,857 millones de barriles diarios para 2021, lo que representa una producción 6% mayor –es decir, 113 millones de barriles diarios adicionales– que la estimada en el cierre de 2020. Con datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), entre enero-septiembre de 2020, la producción promedio durante 2020 ha sido de 1,644 millones de barriles diarios, que representa la producción promedio más baja desde 1980 cuando el campo AKAL del complejo de Cantarell comenzó a producir.

¿De dónde viene el dinero público?

En 2020 los ingresos del sector público se ubicaron en 5,339,934 mdp



*Corresponden a ingresos petroleros más ingresos de CFE
Fuente: SHCP

Figura 16. Fuentes de ingresos federales esperados según la LIF, 2021

Millones de pesos y proporción respecto al total de ingresos presupuestarios



● Aprovechamientos ● Productos

Fuente: elaboración propia con datos de la LIF 2021

Al analizar la estimación de los ingresos federales, vemos que la principal fuente son los ingresos tributarios que en 2020 representaron el 62.5% de los ingresos presupuestarios del sector público. El sector privado es el motor de los ingresos del gobierno federal, lo que hace indispensable contar con políticas públicas que protejan y favorezcan su desarrollo; cuidando que se favorezca de manera prioritaria a las empresas más afectadas por estas crisis.

El riesgo de no fortalecer al sector privado es crear un círculo vicioso. Por una parte, el cierre de empresas formales reduce la base del ISR y al mismo tiempo se pierden empleos, por lo que las cuotas y aportaciones de seguridad social disminuyen. Por otra parte, la pérdida de empleos, entre otras presiones, disminuye el consumo interno y con ello disminuye la base gravable para la recaudación del IVA y del IEPS. Los efectos por parte de las empresas y del consumo se encuentran en el mismo sentido, por lo que los ingresos tributarios disminuyen.

A pesar del desalentador panorama para los ingresos presupuestarios federales, dependientes del nivel de actividad económica, existe una alternativa para financiar una respuesta adecuada a las crisis de la actual coyuntura: la emisión de deuda pública. Aunque es un instrumento que ha sido mal utilizado –especialmente en la segunda mitad del siglo XX– puede ayudar a reducir los impactos negativos de las actuales crisis si dichos recursos se invierten de manera adecuada.



La deuda pública de cara a la recuperación

En México, la medición más amplia de la deuda federal son los requerimientos financieros del sector público (RFSP), cuyo saldo histórico (SHRFSP) miden el nivel total de la deuda del gobierno federal, así como la de las empresas productivas del estado (CFE y Pemex), de la banca de desarrollo, del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, del Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (Pidiregas), y de los fondos de fomento y carreteros, acumulada hasta el año correspondiente.

Frente a los bajos ingresos públicos, los gobiernos tienen la opción de emitir deuda pública o de solicitar préstamos a organismos internacionales y otras instituciones, a fin de hacer frente a las crecientes obligaciones que son producto de las cuatro crisis mencionadas al inicio de este documento.

La medición de la deuda pública se presenta, para fines comparativos, como total de la deuda pública como proporción del producto interno bruto. Esto implica que los saldos históricos de los requerimientos del sector público pueden aumentar por dos motivos. El primero es por un aumento del saldo de la deuda, que puede a su vez deberse tanto a nuevas contrataciones de deuda y el aumento de los intereses y recargos, como a una variación negativa en el tipo de cambio —usualmente del peso frente al dólar estadounidense, con 67% del valor de la deuda contratada hasta 2020

en dólares—, lo que incrementa el valor nominal de la deuda. El segundo es por una caída en el producto interno bruto, como ocurre durante una recesión o crisis.

La Figura 17 muestra la evolución del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público desde el 2000 hasta el cierre del 2020, así como la proyección hasta el año 2025 que presentan tanto el Plan Anual de Financiamiento (PAF) 2021 de la SHCP y el Panorama Económico Mundial del FMI. Se puede observar que, entre 2019 y 2020, la SHCP estima un incremento de los SHRFSP en 9 puntos porcentuales del producto interno bruto, mientras que el FMI estima que este aumento será de 11.8 puntos porcentuales del PIB al cierre de 2020.

De acuerdo con el Plan Anual de Financiamiento (PAF) 2021 de la SHCP, el 32% de este

Figura 17. Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, 2000-2024

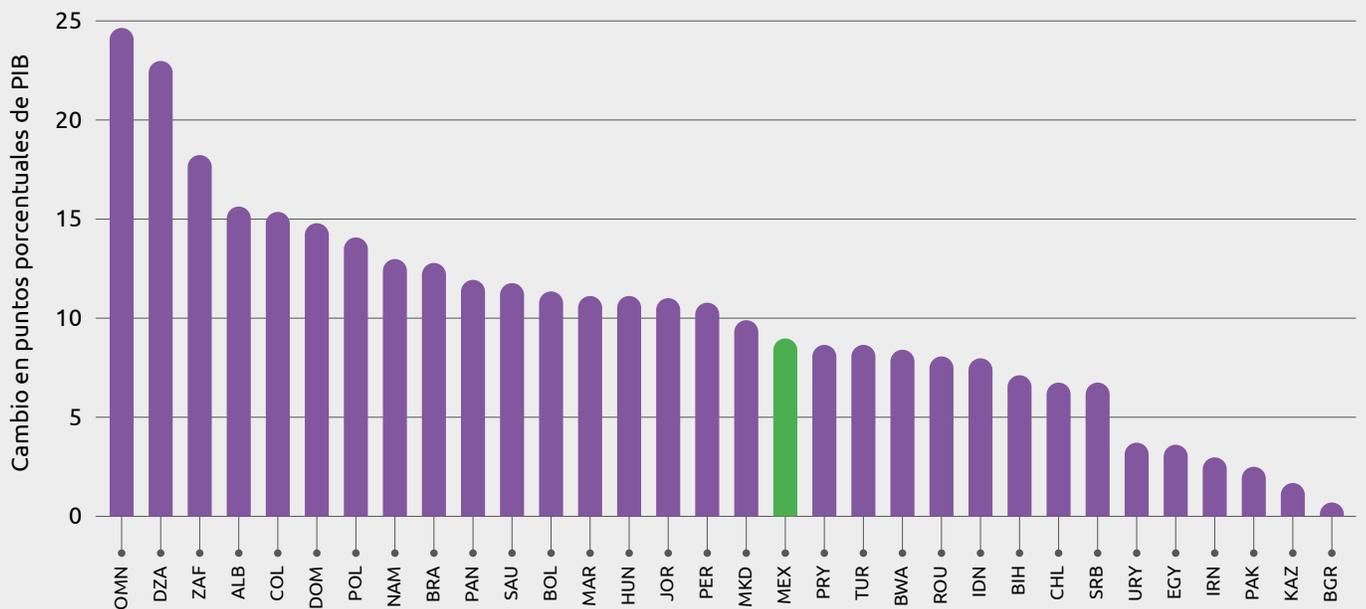
Porcentaje del producto interno bruto



Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, PAF 2021 y FMI (2020b)

Figura 18. Cambio en deuda neta del gobierno general en economías emergentes, 2019-2020

Cambio en puntos porcentuales del PIB



Fuente: elaboración propia con datos de FMI (2020b) y PAF 2021

incremento se explica por el efecto de la caída del PIB, mientras que 10% se explica por el efecto del tipo de cambio tras la reciente depreciación del peso. El resto de este incremento se explica por el uso de activo y la contratación de requerimientos financieros, pues no se ha incurrido en endeudamiento adicional al autorizado por el Congreso de la Unión durante todo el año de la pandemia.

Cuando se compara dicho incremento de la deuda pública con lo que ocurrió en otras economías —como se ilustra en la Figura 18— se puede observar que, en el contexto específico de COVID-19, México tuvo un crecimiento moderado de sus saldos históricos de deuda neta. El crecimiento de la deuda mexicana es incluso menor al promedio de América Latina, de 10.8 puntos. Esto se consiguió tras mantener un bajo déficit fiscal de 3.2% del PIB a pesar de la crisis económica, y el gobierno mexicano espera que dicho déficit alcance apenas un 2.8% en 2021 en pleno año de recuperación económica, cifra que parece optimista ante la fragilidad de las finanzas públicas arriba explicada.

En otras palabras, el gobierno federal mexicano sostuvo una política fiscal prudente a pesar de las crisis económica, sanitaria, social y de cuidados que se describieron en la primera parte de este documento. **Una de las consecuencias de que el gobierno decida no endeudarse para impulsar un programa de recuperación para las familias y las empresas es que son éstas quienes terminan asumiendo el costo de la deuda de manera privada** para

amortiguar la crisis de liquidez que se atraviesa en nuestra economía.

Conclusiones

Este informe da cuenta de las causas y efectos que la pandemia de COVID-19 ha tenido en la economía y la sociedad mexicanas, que se manifiestan en cuatro grandes crisis estructurales: de salud, económica, social y de cuidados. Este complejo entramado de crisis interactúan entre ellas y agravan los impactos de las acciones tomadas frente a la pandemia y, más allá de los promedios, han tenido impactos diferenciados en distintos grupos de la población y de empresas, así como en distintos sectores de la economía y regiones del territorio nacional.

La gravedad con que estas crisis han afectado a distintos países y regiones ha dependido en buena medida de la acción –o inacción– de los gobiernos para dar respuesta oportuna a estas. La reacción de los gobiernos nacionales depende de la capacidad estatal para hacer frente de manera oportuna, eficaz y eficiente a las profundas transformaciones que ocurren en la economía y la sociedad en un período tan corto. De esta manera, la respuesta de los gobiernos es tanto una decisión política como una de políticas.

Si se compara la magnitud de las medidas fiscales totales que se han implementado hasta diciembre de 2020 para responder a la pandemia de COVID-19 –tanto de gasto público como de garantía de liquidez, medidas como proporción del PIB–, México ocupa el lugar

150 entre 181 economías nacionales. Al comparar únicamente medidas con impacto presupuestario inmediato, nuestro país desciende al lugar 170 en el mismo comparativo. Así, la respuesta del gobierno federal mexicano se asemeja a la de Gambia o la de Belice, países con economías mucho menos complejas y con una menor capacidad estatal.

La falta de acción del gobierno mexicano tiene una causa estructural: la debilidad de las finanzas públicas, caracterizadas por los bajos ingresos públicos del país y el crecimiento de las obligaciones de pago como las pensiones y el servicio de la deuda, lo que deja menos recursos disponibles para implementar acciones gubernamentales. De hecho, a diferencia de lo que ocurrió en la recesión económica de 2008-2009, se cuenta con menos recursos públicos federales en 2020 para hacer frente a las crisis que atraviesan la economía y la sociedad mexicanas.

En este contexto, existen al menos cinco elementos que presionan a las finanzas públicas del país para el año 2021: un mayor gasto en salud por la emergencia sanitaria; una mayor asignación de recursos en desarrollo social y económico; menores ingresos tributarios y no tributarios asociados a la disminución de la actividad económica; menores ingresos petroleros por la caída en precio y venta de hi-

drocarburos; y el aumento en el servicio de la deuda por la depreciación del peso.

Pero, frente a los bajos ingresos públicos, los gobiernos tienen la opción de emitir deuda pública o de solicitar préstamos a organismos internacionales y otras instituciones, a fin de hacer frente a las crecientes obligaciones que son producto de las cuatro crisis mencionadas al inicio de este documento. Sin embargo, México tuvo un crecimiento moderado de sus saldos históricos de deuda neta. De hecho, el crecimiento de la deuda mexicana es incluso menor al promedio de América Latina.

Con la decisión de sostener una política fiscal prudente, con un déficit fiscal primario bajo, sin modificaciones en el sistema tributario y sin la contratación adicional de deuda pública, las familias y las empresas son quienes terminan asumiendo el costo de la deuda de manera privada para amortiguar la crisis de liquidez que se atraviesa en nuestra economía.

Siglas y acrónimos

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGPE	Criterios Generales de Política Económica
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
ECOVID-IE	Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas
ENDUTIH	Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENOEN	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición
ETOE	Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo
ENUT	Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo
FMI	Fondo Monetario Internacional
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
MiPyME	Micro, pequeña y mediana empresa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEF	Presupuesto de Ingresos de la Federación
PAF	Plan Anual de Financiamiento
PIB	Producto Interno Bruto
PyME	Pequeña y mediana empresa
RFSP	Requerimientos Financieros del Sector Público
SHRFSP	Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público

Bibliografía

Álvarez, J.L. (2020, diciembre 17). La deuda pública aumentó aunque no se dieron incentivos a las empresas: Carlos Urzúa. *El Contribuyente*.

Banco Mundial (2020). *Perspectivas Económicas Globales*. Junio de 2020.

Blofield, M., Giambruno, C. & Filgueira F. (2020). *Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries*. Social Policy series, No. 235 (LC/TS.2020/112). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cejudo, G., Michel, C. & De los Cobos, P. (2020a, diciembre 18). Los problemas de llegar a las personas cuando los gobiernos no cuentan con información. *El Plumaje*. Sitio web de Animal Político.

Cejudo, G., Michel, C. & De los Cobos, P. (2020b). Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de información de protección social. COVID19 | Serie de documentos de política pública. PNUD LAC C19 PDS No. 24.

CEPAL (2020a). Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: acciones por país. Sitio web de CEPAL.

CEPAL (2020b). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. Sitio web de CEPAL

CIEP (2020). Efectos del Covid19 en la deuda pública. Sitio web de CIEP.

CONEVAL (2020a). Evolución del poder adquisitivo del ingreso laboral. Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza. Tercer trimestre de 2020. Sitio web de CONEVAL.

CONEVAL (2020b). La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México. Sitio web de CONEVAL.

CONEVAL (2021a). CONEVAL (2021). El CONEVAL da a conocer el informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020. Sitio web de CONEVAL

CONEVAL (2021b). El CONEVAL da a conocer el informe de evaluación de la política de desarrollo social 2020. Sitio web de CONEVAL

Dong E, Du H, Gardner L. An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time. *Lancet Inf Dis.* 20(5):533-534. doi: 10.1016/S1473-3099(20)30120-1

FMI (2020a). *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*. Octubre de 2020. Sitio web del FMI.

FMI (2020b). *World Economic Outlook Databases*. Diciembre de 2020. Sitio web del FMI.

FMI (2020c). *Government Finance Statistics*. Sitio web del FMI.

Haldevang, M. (2020, septiembre 29). Las mujeres en México son las más afectadas por desempleo ante pandemia de COVID-19. Periódico El Financiero.

Harvard Growth Lab (2020). *Atlas of Economic Complexity*. Sitio web de Atlas of Economic Complexity.

Hevia, C. & Neumeyer, A. (2020). Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas. COVID19 | Serie de documentos de política pública. PNUD LAC C19 PDS No. 1.

INEGI (2020a). *Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas (ECOVID-IE) 2020*. Sitio web del INEGI.

INEGI (2020b). *Trabajo no remunerado de los hogares*. Sitio web de INEGI.

INEGI (2020c). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2019*. Sitio web de INEGI.

INEGI (2020d). *Estudio sobre Demografía de los Negocios (EDN) 2020*. Sitio web de INEGI.

INEGI (2021, enero 25) *Censo de Población y Vivienda 2020 (Censo 2020)*. Sitio web de INEGI.

INEGI (2021, enero 27) *Características de las defunciones registradas en México durante enero a agosto de 2020*. Sitio web de INEGI

INEGI (2021, febrero 25). Producto Interno Bruto en México. Cifras durante el cuarto trimestre de 2020. Sitio web de INEGI.

México ¿Cómo Vamos? (2020, octubre 15). Los expertos opinan. Sitio web de México ¿Cómo Vamos?

Miguel, R. (2021, enero 2). En CDMX y Q.Roo, dos de cada tres empleos perdidos en 2020. Periódico El Universal.

Monroy-Gómez-Franco, L. (2020a, noviembre 19). Una crisis desigual. Blog Economía y Sociedad. Revista Nexos.

Monroy-Gómez-Franco, L. (2020b). *¿Quién puede trabajar desde casa? Evidencia para México*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Documento de trabajo CEEY 06/2020.

OIT (2020a, junio 30). Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Quinta edición. Sitio web de OIT.

OIT (2020b). México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos. Sitio web de OIT.

OIT (2020c). *ENTORNO MIPYME. Medidas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe frente a la crisis de la COVID-19*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2020.

OMS (2020, marzo 30) COVID-19 - virtual press conference. Sitio web OMS.

Our World in Data (2020) Mexico: Coronavirus Pandemic Country Profile. Sitio web de Our World in Data.

SAT (2021, enero 24). La recaudación tributaria aumentó durante 2020 pese a la pandemia. Sitio web del Gobierno de México.

Secretaría de Salud (2020, 31 de diciembre) Comunicado Técnico Diario: Nuevo Coronavirus en el Mundo #COVID19 | 31 de diciembre de 2020. Sitio web del Gobierno de México.