

Un plan para la recuperación de los sectores sociales más vulnerables en la era post-COVID-19 en México



Un plan para la recuperación de los sectores sociales más vulnerables en la era post-COVID-19 en México.

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 **Investigadora**
Carlos Brown Solá **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
Acciones prioritarias en otros países en desarrollo	11
Argentina: programas sociales con perspectiva de género	15
Brasil: Auxilio Emergencial y la disminución de la pobreza y la desigualdad	17
Colombia: subsidios para sostener los empleos formales	19
Perú: acceso a liquidez para MiPyME del sector turismo	21
Sudáfrica: transferencias a gobiernos municipales para grupos vulnerables	24
El gasto público federal de cara a la recuperación	27
Un plan mínimo para la recuperación económica en México	37
¿Cómo financiar la recuperación de la economía mexicana?	45
Una propuesta para medir la respuesta para la recuperación	53
Conclusiones	56
Siglas y acrónimos	58
Bibliografía	59

Un plan para la recuperación de los sectores sociales más vulnerables en la era post-COVID-19 en México.

De qué se trata

Carlos Brown Solà y Adriana García

México, ¿Cómo Vamos?

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

da como mecanismo contra cíclico para la recuperación económica y social del país.

A partir de la revisión internacional de acciones emprendidas por economías en niveles de desarrollo similar a la mexicana y el análisis del gasto público en 2020, se propone un **plan mínimo para la recuperación** que estará acompañado de **5 indicadores** para medir la implementación de programas orientados a este fin.

Un plan mínimo para la recuperación de los sectores más vulnerables

Cuatro propuestas 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.

Programa	Descripción	Millones de pesos	% del PIB
Ingreso familiar de emergencia	El gobierno federal otorga una transferencia mensual por \$3,840 pesos –valor de una canasta básica alimentaria y no alimentaria urbana (CONVEVAL, dic 20)– durante tres meses para hasta 8.9 millones de personas con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos.	101,834	0.41%

Programa	Descripción	Millones de pesos	% del PIB
Expansión del Programa de Apoyos Financieros a Microempresas Familiares	Expandir el programa de microcréditos anunciado en enero de 2021 —créditos por 25 mil pesos a tres meses— para alcanzar a 192 mil Microempresas, misma cantidad de créditos otorgados en 2020 como respuesta a la crisis sanitaria del COVID-19. De acuerdo con la Secretaría de Economía y el IMSS, la implementación de la primera fase tuvo éxito al evitar que se perdieran 700 mil empleos. Lograríamos abarcar entre 2020 y 2021 el 60% del universo objetivo de empresas detectado por el IMSS.	3,200	0.01%
Seguro de desempleo	Un programa para las personas con seguridad social que perdieron su empleo en 2020 —utilizamos como proxy la contracción en los puestos de trabajo registrados ante el IMSS a diciembre 2020 de 647,710— que otorgue hasta por tres meses una transferencia mensual por el valor de una canasta básica alimentaria y no alimentaria urbana.	7,411	0.03%
Subsidios en suplencia de una infraestructura de cuidados más amplia	La ampliación del programa de apoyo para el bienestar de las niñas y niños, hijos de madres trabajadoras podría alcanzar una población de 693 mil madres que buscan trabajo de 231 mil actualmente y beneficiar hasta 720 mil niñas y niños —entre el cuarto trimestre de 2019 y el cuarto trimestre de 2020 1.1 millones de mujeres salieron de la PEA en México— y al mismo tiempo desvincular la provisión de guarderías del empleo formal.	8,052	0.03%
Total		120,497	0.48%

Acciones prioritarias en otros países en niveles de desarrollo similar a México

Argentina.— Programas sociales con perspectiva de género. El programa Ingreso Familiar de Emergencia logró beneficiar a 9 millones de personas que carecían de protección social, de las cuales el 56% son mujeres y el 62% de quienes reciben el IFE tienen entre 18 y 34 años.

En su población objetivo se encuentran las trabajadoras del hogar; constituye un implícito reconocimiento al trabajo doméstico y de cuidados no

remunerados; y garantiza el acceso al dinero por parte de las mujeres.

Brasil.— mediante transferencias sociales logró disminuir la desigualdad social transitoriamente entre junio de 2019 y junio de 2020 (Coeficiente de Gini del ingreso de 0.55 a 0.49) y la pobreza extrema.

Auxílio Emergencial surgió como un programa social dirigido a personas trabajadoras informales. En este programa destaca el uso de mecanis-

mos alternativos, como información preexistente o mecanismos no presenciales de solicitud, para hacer frente a la brecha digital en el país.

Colombia.— Programas orientados a proteger los empleos formales a diciembre de 2020 se han protegido alrededor de 3.64 millones de empleos en 139 mil empresas.

El Programa de Apoyo al Empleo Formal se realiza por medio del pago mensual, y hasta por tres meses, de

un aporte por persona empleada correspondiente a 93 dólares –equivalente al 40% del salario mínimo– para que las empresas paguen los salarios de sus trabajadores.

Perú.– Programas de liquidez para MiPyME del sector turismo. En 2020, el programa Reactiva Perú benefició

a 502 mil empresas de diversos sectores económicos, de las cuales el 98% fueron micro y pequeñas empresas.

Sudáfrica.– Transferencias a gobiernos municipales para grupos vulnerables.

El gobierno central distribuyó transferencias a los gobiernos municipales, equivalentes al 0.4% del PIB nacional, que permitieron hacer frente a la emergencia en la provisión de agua potable, la sanitización del transporte público, y el apoyo de comida y vivienda para personas sin hogar.

México: el gasto público federal de cara a la recuperación

El gasto público 2020 y presupuesto 2021 debieran reflejar las prioridades de la sociedad y de su gobierno.

La respuesta del gobierno de **México frente a las crisis de 2020** fue adelantar los pagos bimestrales de sus principales programas sociales, pero no ampliar su monto ni cobertura, otorgar montos limitados para financiar créditos a pequeñas empresas, programas fiscales que consistieron en posponer o condonar impuestos y alianzas entre la banca de desarrollo y el sector privado para expandir o diferir créditos a empresas.

La protección social no ha sido prioritaria: 9 de cada 10 pesos de incremento en gasto destinado a protección social entre 2020 y 2019 (variación acumulada) **corresponden a pensiones y jubilaciones, y no a transferencias monetarias directas ni a prestación de servicios públicos.**

Los subejercicios dan cuenta de la ineficiencia gubernamental: la divergencia entre la asignación de recursos en 2020, el gasto devengado y el presupuesto asignado 2021, permite evaluar el grado de ineficiencia administrativa.

En 2020, Pemex gastó 436 mil mdp y sin congruencia con las crisis en el PEF 2021 se le asignaron 544.6 mil mdp lo que corresponde a un incremento de 108.6 mil mdp que no serán utilizados para combatir la pandemia.

El Congreso no ofrece un contrapeso al Ejecutivo en la asignación presupuestal: el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación no fue modificado en ningún programa dirigido a los sectores más afectados por la crisis ni a las poblaciones vulnerables del país.

¿Cómo financiar la recuperación?

Presentamos un menú de opciones para financiar las acciones orientadas hacia la recuperación que se pueden combinar a fin de maximizar el beneficio de las y los mexicanos.

Propuesta	Millones de pesos	¿Qué programas puede financiar?	% del PIB
La suspensión temporal de los megaproyectos (Refinería Dos Bocas, Tren Maya y Aeropuerto de Santa Lucía)	103,289	Ingreso familiar de emergencia o Expandir el programa de microcréditos, Seguro de desempleo y cubrir el programa de subsidios en suplencia de una infraestructura de cuidados más amplia	0.41%

Propuesta	Millones de pesos	¿Qué programas puede financiar?	% del PIB
Que Pemex sólo gaste en 2021 lo que gastó en 2020	108,597	Ingreso familiar de emergencia y Expandir el programa de microcréditos o Expandir el programa de microcréditos, Seguro de desempleo y cubrir el programa de subsidios en suplencia de una infraestructura de cuidados más amplia	0.43%
Que SEDENA sólo gaste en 2021 lo que gastó en 2020 en proyectos de infraestructura	12,164	Expandir el programa de microcréditos y El programa de subsidios en suplencia de una infraestructura de cuidados más amplia	0.05%
Que la Guardia Nacional sólo gaste en 2021 lo que gastó en 2020	15,414	Seguro de desempleo y El programa de subsidios en suplencia de una infraestructura de cuidados más amplia	0.06%

¿Cómo vamos a medir la respuesta para la recuperación económica de los sectores más vulnerables?

Para poder dar seguimiento a los avances de las políticas de gasto hacia la recuperación económica de los segmentos más vulnerables de la población diseñamos **5 indicadores** utilizando información pública de la SHCP:

Indicador 1. Presupuesto asignado a nuevos programas sociales de respuesta al COVID-19.

Indicador 2. Reasignaciones presupuestarias para los programas sociales prioritarios del gobierno federal dentro de la función Protección Social.

Indicador 3. Reasignaciones presupuestarias para microcréditos del gobierno federal. Considera los pro-

gramas de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares y de Microcréditos para el Bienestar.

Indicador 4. Reasignaciones presupuestarias para infraestructura de cuidados. Este indicador mide las reasignaciones presupuestarias para el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras y para las guarderías del IMSS.

Indicador 5. Reasignaciones presupuestarias de megaproyectos de esta administración, proyectos de infraestructura de SEDENA y presupuesto de la Guardia Nacional.

Los indicadores 2 al 5 serán evaluados con respecto al subejercicio o al sobre ejercicio del gasto con la publicación de la Cuenta Pública en abril y en los meses de abril, julio y octubre presentaremos una actualización de la ejecución del gasto en esos rubros.

En **México ¿cómo vamos?** estamos conscientes de que la recuperación post-COVID-19 es un reto nacional con un amplio horizonte, por lo que estos indicadores continuarán en los años siguientes de recuperación.

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.

A pesar de las crisis que experimentan la economía y la sociedad mexicana, el gobierno federal ha mantenido una política fiscal prudente y sin cambio de ruta. Es decir, mantuvo los gastos y los ingresos casi al mismo nivel, derivando en un bajo déficit fiscal primario; la política tributaria se mantuvo sin una reforma fiscal, y una política de deuda sin cambios. **Una de las consecuencias de que el gobierno decida no endeudarse o reasignar su gasto 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 sufre nuestra economía.

En el diagnóstico **México frente a las crisis de 2020** se enlistaron las distintas dimensiones en las que las crisis económica, sanitaria, social y de cuidados han afectado a la econo-

mía y la sociedad mexicana en el año 2020, así como la respuesta del gobierno federal frente a las que han hecho otros países. Este segundo documento presenta una serie de propuestas para el desarrollo de un plan mínimo para la recuperación tras las crisis de 2020, a partir de un comparativo internacional de las acciones que los gobiernos nacionales de otras economías de desarrollo similar al mexicano tomaron para responder a la crisis.

De esta manera queremos mostrar que existen alternativas para responder a la crisis, y ofrecer un conjunto de propuestas que podría ayudar a una respuesta más comprehensiva.

El gobierno mexicano podría impulsar modificaciones al presupuesto de egresos a medio año que permitan establecer un paquete mínimo de medidas que protejan a la sociedad mexicana de los efectos e implicaciones de las cuatro crisis descritas en México frente a las crisis de 2020.

Este documento se enfoca en la oferta de acciones que puede implementar el gobierno federal debido a su importancia en la estructura del gobierno general en México, dada además la limitada capacidad financiera de algunos gobiernos estatales y municipales. A lo largo del documento se presentarán todas las cifras monetarias en términos comparativos, ya sea en pesos constantes de 2021 o en

su equivalencia como proporción del producto interno bruto nacional en 2021. Esta última permite realizar comparaciones válidas no solamente en el tiempo, sino también frente a otras economías nacionales sin importar su tamaño.

Este documento se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se analizan las acciones prioritarias en otras economías de desarrollo similar a México enfocadas hacia la reactivación económica. Posteriormente, se analiza la política de gasto público del gobierno federal mexicano de cara a la recuperación. A partir de lo anterior, se propone un plan mínimo para la recuperación económica en México, así como la manera en que se puede financiar dicho plan y los indicadores clave para darle seguimiento en los próximos años.



Acciones prioritarias en otros países en desarrollo

En los contextos de crisis económicas y sociales durante las últimas cuatro décadas, la sociedad mexicana ha sido testigo de distintos tipos de acciones de política por parte del gobierno federal: desde la inacción de las autoridades hasta grandes programas de rescate que beneficiaron al sector financiero. Sin embargo, la experiencia en otras economías de desarrollo similar puede ofrecer una ventana a las distintas oportunidades de reacción que puede realizar el gobierno mexicano para contrarrestar los efectos de la pandemia del COVID-19.

En el caso específico de las crisis de 2020, 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. Al comparar a México con economías de tamaño y desarrollo similares, su posición relativa no mejora.

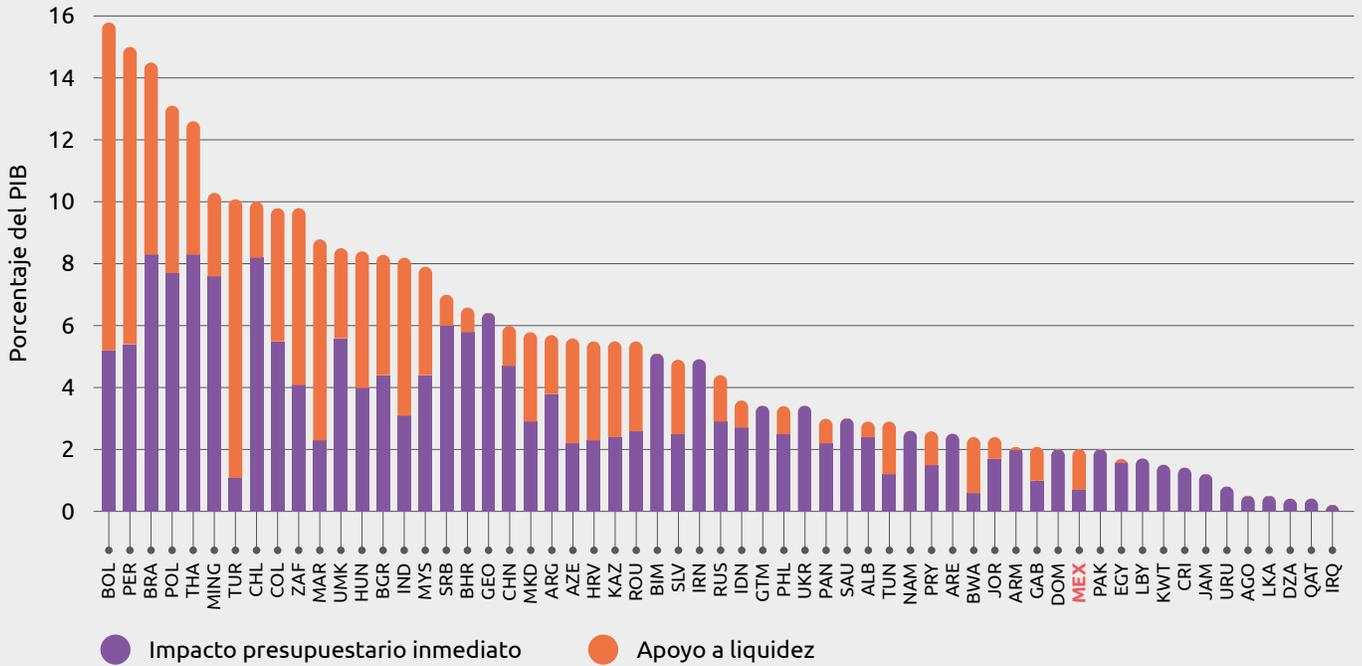
La Figura 1 compara las medidas fiscales implementadas en economías emergentes de más de 1.5 millones de habitantes en respuesta a la pandemia de COVID-19. Como se puede observar, México ocupa el lugar 47 entre

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.

Pero ¿qué acciones implementaron otras economías de desarrollo similar al mexicano? A continuación, se presentan algunos casos de éxito para el análisis. Para ello, se analizaron programas sociales y económicos de respuesta para las familias y empresas más afectadas por las crisis.

Figura 1. 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

Argentina: programas sociales con perspectiva de género

El **Ingreso Familiar de Emergencia** (IFE) es una transferencia directa de aproximadamente 150 USD, pagada en una única ocasión, y equivale al 75% del salario mínimo vital y móvil argentino.¹ Su población objetivo son las personas que, debido a las medidas de salud implementadas para mitigar la pandemia de COVID-19, se ven privadas de generar ingresos, además de ser un refuerzo para los sectores más vulnerables de la sociedad. Este programa permitió llegar a casi nueve millones de personas (la población objetivo del programa representa el 26% de la población económicamente activa) que no estaban alcanzadas por el sistema de protección social, de las cuales casi el **56% son mujeres** y el **62%** de quienes reciben el IFE **tienen entre 18 y 34 años**.

El Ingreso Familiar de Emergencia contribuye a cerrar brechas de ingresos entre hombres y mujeres, ya que está dirigido hacia la población informal, donde la brecha de ingresos de género es mayor a la de otros sectores --de casi 37%--. Además, dentro de su población objetivo se encuentran las trabajadoras del hogar, por lo que constituye una suerte de reconocimiento al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado; y garantiza el acceso de las mujeres al dinero.²

Además, este programa fue compatible con el cobro de otros destinados a las mujeres, como la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo. Estos dos programas, que priorizan a las mujeres en los hogares de ingresos más bajos como derechohabientes, tuvieron a su vez incrementos complementarios para hacer frente a las actuales crisis, con un pago adicional de alrededor de 47 dólares para 4.3 millones de personas.³

1 Gobierno de Argentina (2020a)

2 Gobierno de Argentina (2020b)

3 PNUD (2021)

A su vez, se anunció la suspensión de los cortes de servicios básicos por 180 días a quienes no puedan pagarlos, el congelamiento de alquileres y la suspensión de desalojos por seis meses y el establecimiento de precios máximos en los comercios.

Lección aprendida: La implementación de programas con perspectiva de género impulsan a una recuperación económica integral, ya que en la crisis del COVID-19, las mujeres han sido profundamente afectadas por el sector donde participan —intensivos en contacto físico como lo son el sector servicios— y la carga de los cuidados que ha ocasionado que en muchas salgan de la Población económicamente activa (PEA), —México 2020 perdió 1.1 millones de mujeres en la PEA—.

Brasil: Auxilio Emergencial y la disminución de la pobreza y la desigualdad

En Brasil, el otro gigante federal de la región, el programa *Auxílio Emergencial* (“Ayuda de emergencia”, en portugués) es el programa emergente –creado como respuesta a la pandemia de COVID-19– con mayor cantidad de apoyos, tanto en términos absolutos como relativos, en América Latina y el Caribe. Forma parte de un **paquete de respuesta de más de 8% del PIB brasileño**, uno de los más grandes entre las economías del G20 y del doble que el promedio de las economías emergentes.

Este programa permitió contener los efectos de la pandemia en la desigualdad durante 2020 –con una caída del coeficiente de Gini del ingreso de 0.55 a 0.49– sino que logró incluso **sacar a un millón de personas una crisis económica sin precedentes**, además de **impedir que 15 millones de personas de la pobreza extrema en medio de cayeran en situación de pobreza**. Con esto, **la pobreza y la desigualdad registraron sus niveles más bajos desde 1970**.⁴ Sin embargo, el programa terminó en diciembre de 2020 y no fue renovado para 2021 como resultado la pobreza extrema se encuentra en niveles superiores que al inicio de la pandemia.

Auxílio Emergencial surgió como un programa social dirigido a personas trabajadoras informales sin ingresos o derechohabientes de otros programas gubernamentales. La propuesta original del gobierno federal brasileño, cuya administración actual es pro libre mercado, era que el programa constara de tres transferencias mensuales de no más de 37 USD cada una, lo cual fue ampliamente criticado por ser insuficiente. **Una coalición de actores de la sociedad civil y legisladores propuso que la transferencia mensual se incrementara a 115 USD** –equivalentes a la línea de pobreza urbana por persona o al 60% del salario mínimo–, lo cual fue

4 The Economist (2020)

aprobado por unanimidad en el congreso y entró en vigor el 1 de abril de 2020. En junio de 2020 se extendió el beneficio por dos meses más.

Para recibir este beneficio, el ingreso por persona debe ser de no más de la mitad del salario mínimo, con un ingreso por hogar de no más de tres salarios mínimos, y no ser beneficiarias de otros programas gubernamentales –excepto *Bolsa Família*. Hasta dos personas por hogar pueden ser derechohabientes de este programa. Además, en mayo de 2020 se extendió a madres solteras menores de 18 años, quienes recibirán el doble que el resto de las personas beneficiadas por este programa.

Sin embargo, la respuesta social a la pandemia en Brasil dista mucho de las acciones previas a por parte del actual gobierno nacional. Entre enero de 2019 y enero de 2020, un millón de personas fueron excluidas de *Bolsa Família*, el principal programa de protección social del país. Cuando la pandemia pegó, 1.2 millones de personas estaban en lista de espera para este programa.⁵

Este programa destaca el uso de mecanismos alternativos, como información preexistente o mecanismos no presenciales de solicitud, para hacer frente a la brecha digital en el país. Asimismo, el gobierno se valió de los padrones de derechohabientes de otros programas sociales, como el *Cadastro Unico*, así como de mecanismos de solicitud en línea, telefónicos y presenciales.

Lección aprendida: Los programas de transferencias sociales tienen el potencial de evitar que sectores de la población caigan en la trampa de la pobreza⁶ cuando se implementan hasta que la población tenga condiciones para integrarse al trabajo de mercado. Este programa aprovechó información preexistente de padrones de programas sociales.

⁵ Blofield, Giambruno & Filgueira (2020)

⁶ Banerjee and Duflo (2011)

Colombia: subsidios para sostener los empleos formales

El gobierno colombiano impulsó, junto con las organizaciones empresariales, el Programa de Apoyo al Empleo Formal para ayudar a conservar puestos de trabajo. Este programa se realiza por medio del pago mensual, y hasta por tres meses, de un aporte por persona empleada correspondiente a 93 USD –equivalente al 40% del salario mínimo– para que las empresas paguen los salarios de sus trabajadores. Para ello, las empresas deben comprobar una disminución del ingreso del mes inmediatamente anterior a la aplicación en al menos un 20%, respecto al mismo mes en 2019.⁷ Se espera que este programa esté vigente hasta marzo de 2021, aunque se discute en el congreso una ampliación por seis meses adicionales.

Hasta diciembre de 2020 ha protegido alrededor de 3.64 millones de empleos en 139 mil empresas. Sin embargo, las empresas más grandes del país –con más de 500 personas empleadas– han recibido el 34% de los recursos de este programa, lo que ha recibido fuertes críticas de distintos sectores de la sociedad.⁸ Para la convocatoria de 2021, se dará prioridad a aquellas empresas que pertenezcan al sector turismo, hotelería, gastronomía, actividades artísticas, de entretenimiento y recreación, ya que fueron las más afectadas por el cierre de fronteras y de eventos públicos.⁹ Cabe mencionar que contempla un componente de género, pues otorga un apoyo relativamente mayor a las trabajadoras: un subsidio del 50% del salario mínimo por cada trabajadora.¹⁰

7 Gobierno de Colombia (2020)

8 Semana (2021, enero 25)

9 Infobae (2021, enero 7)

10 OIT (2020a)

Lección aprendida: Existen mecanismos para apoyar a las MIPyMES para preservar empleos en una crisis que no es de origen económica y evitar una caída pronunciada en el consumo interno. En México en 2020 los puestos de trabajo registrados ante el IMSS contrajeron en 647,710 puestos de trabajo y el consumo interno se contrajo -6.5% anual en 2020.

Perú: acceso a liquidez para MiPyME del sector turismo

Perú ha sido un caso paradigmático en la región: mientras proponía uno de los paquetes de rescate y recuperación más ambiciosos del mundo y el segundo más grande entre las economías emergentes, se enfrentaba a una de las mayores tasas de muertes por COVID-19 (por cada 100 mil habitantes) en el mundo. El Cuadro 1 explica a mayor detalle la paradoja peruana.

Como parte de este paquete de medidas, el gobierno peruano impulsó dos grandes programas de emergencia para inyectar liquidez a la economía al aumentar el acceso al crédito con bajas tasas de interés de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME): Reactiva Perú y el Fondo de Apoyo Empresarial para Medianas y Pequeñas Empresas (FAE-MYPE).

Reactiva Perú es un programa de garantías que busca dar respuesta rápida y efectiva a las **necesidades de liquidez que enfrentan las empresas** ante el impacto de la COVID-19, cuyo monto –repartido en dos tramos– asciende hasta diciembre de 2020 al **8% del PIB** peruano. Este programa **otorga garantías de riesgo** –cubiertas por el gobierno nacional entre un 80 y un 98%– **a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas** a fin de que puedan acceder a créditos de capital de trabajo, y puedan cumplir de esta manera con sus obligaciones de corto plazo con sus trabajadores y proveedores de bienes y servicios.¹¹ Durante 2020, este programa benefició a 502 mil empresas de diversos sectores económicos, de las cuales el 98% fueron micro y pequeñas empresas.¹²

11 Gobierno de Perú (2020a)

12 De la Vega (2021)

Cuadro 1. La paradoja peruana

Perú fue el primer país de América Latina en decretar cuarentena general obligatoria ante la pandemia de COVID-19. La reacción del gobierno peruano fue rápida e implementó medidas estrictas acompañadas con el mayor paquete de ayuda y recuperación económica ante la crisis. Hasta diciembre de 2020, el gobierno peruano ha implementado un paquete de medidas para la recuperación cuyo monto es equivalente a 15% del PIB del país sudamericano. Sin embargo, Perú es –junto con Chile– el país latinoamericano con el mayor número de muertes registradas por cada 100 mil habitantes por COVID-19.

Detrás de una aparente historia de éxito, se esconden profundas desigualdades en la sociedad peruana y las omisiones estatales de las últimas décadas. Uno de los factores que permitieron el gran tamaño del paquete de ayuda y recuperación económica frente a la pandemia fueron los ahorros conseguidos al mantener una postura fiscal prudente durante décadas.

Ese dinero público ahorrado se obtuvo, en buena parte, a costa de una baja inversión social en los últimos años. Así, este dinero público que dejó de invertirse en bienes y servicios para la sociedad, como un sistema público de salud con amplia cobertura y de calidad tan necesario en estos tiempos. La capacidad de respuesta del gobierno peruano ante la COVID-19 se vio mermada por la falta de inversiones en el pasado en el sector salud.¹³

La histórica debilidad fiscal del Estado peruano, junto a la baja prioridad que se le ha dado al gasto social en un contexto de graves desigualdades socioeconómicas y la dependencia de un modelo de desarrollo inequitativo, son factores claves para entender la situación actual. No basta con contar con las finanzas públicas sólidas para poder responder a las crisis, también se necesita ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos. Los ahorros en el presente no pueden ser a costa del futuro de la sociedad.

13 CESR (2020)

Asimismo, el gobierno peruano impulsó el Fondo de Apoyo Empresarial a las Medianas y Pequeñas Empresas del Sector Turismo (FAE-Turismo), un fondo estatal creado para garantizar créditos de capital de trabajo para las micro y pequeñas empresas del sector turismo, uno de los sectores más golpeados por la crisis económica en Perú y el mundo. El programa otorga plazos de cinco años y un período de gracia de hasta 18 meses para el pago de estos créditos, con una cobertura de riesgo entre 95 y 98%, que son canalizados a través de las entidades del sistema financiero y las cooperativas de ahorro y crédito.¹⁴

Lección aprendida: La implementación de programas direccionados a los sectores económicos más afectados por la crisis tienen resultados óptimos en la supervivencia de las fuentes de trabajo y empleos. A nivel estatal, Quintana Roo que depende del turismo se contrajo al tercer trimestre de 2020 en -29% anual. A nivel sectorial en 2020, el sector servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos y el sector servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, se contrajeron en -54% y -44%, respectivamente.

14 Gobierno de Perú (2020b)

Sudáfrica: transferencias a gobiernos municipales para grupos vulnerables

En el caso de Sudáfrica, el país con las mayores desigualdades económicas en el mundo y con una muy alta tasa de desempleo que alcanzó el 50% durante 2020, destaca el programa de transferencias del gobierno nacional a los gobiernos municipales para la respuesta ante la pandemia de COVID-19 en beneficio de las poblaciones vulnerables. De acuerdo con una encuesta realizada por el Departamento de Planeación, Monitoreo y Evaluación del gobierno sudafricano, dos de cada tres municipios sudafricanos tuvieron una caída de sus ingresos de más del 20% y cuatro de cada cinco admitieron no estar preparados para el período de ingresos propios bajos.¹⁵

Ante este panorama, el gobierno nacional distribuyó transferencias a los gobiernos municipales, equivalentes al 0.4% del producto interno bruto nacional, que permitieron hacer frente a la emergencia en la provisión de agua potable, la sanitización del transporte público, y el apoyo de comida y vivienda para personas sin hogar. El Ministerio del Tesoro cooperó con otras agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil para determinar cómo ubicar y transferir estos fondos, de tal manera que lleguen a las personas beneficiarias que se espera, a la vez que se asegura la adecuada vigilancia y rendición de cuentas.¹⁶

Lección aprendida: Cuando los gobiernos centrales se ven limitados para responder a las necesidades sociales y sectoriales causadas por la pandemia, no debemos olvidar que generalmente los gobiernos subnacionales enfrentan aún restricciones más estrictas. Los estándares de sanitización diseñados a nivel central deben estar acompañados de transferencias subnacionales para que su implementación sea posible.

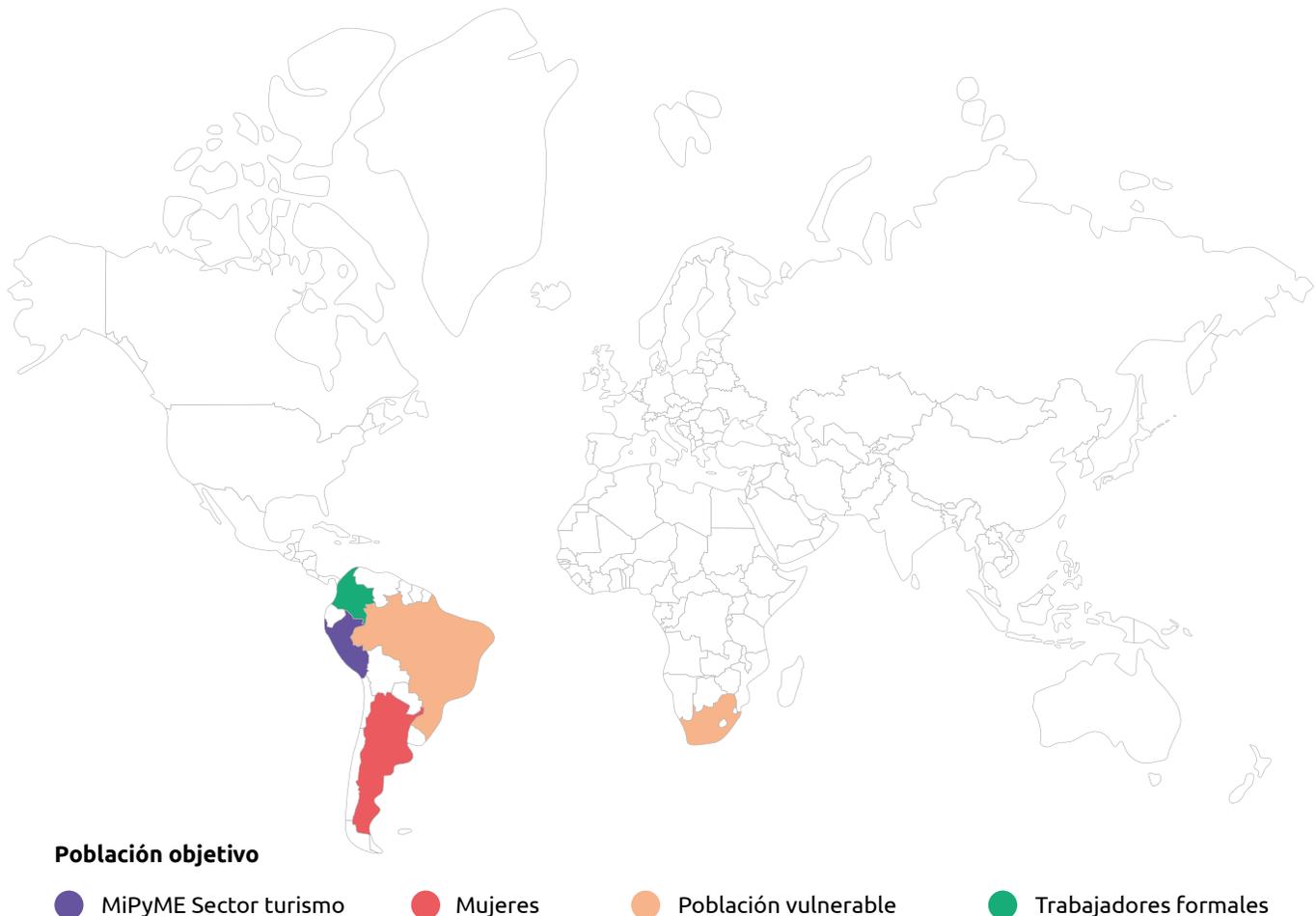
¹⁵ Gobierno de Sudáfrica (2020a)

¹⁶ Gobierno de Sudáfrica (2020b)

Estos ejemplos ofrecen una mirada distinta a las acciones que se pueden implementar incluso en entornos con recursos públicos y capacidad institucional limitados. Algunas de las claves para un adecuado programa de rescate y recuperación ante las crisis estructurales provocadas por la pandemia de COVID-19 son: el uso de mecanismos y condiciones preexistentes gracias a programas sociales ya implementados, la importancia de los programas de transferencias monetarias directas a los hogares más pobres que permiten incluso re-

ducir la pobreza extrema y las desigualdades en tiempos de crisis, el apoyo de los gobiernos nacionales a los gobiernos locales para la atención directa a las necesidades comunitarias, y el adecuado acceso a liquidez para los sectores más afectados de la economía.

Para fines comparativos, en la siguiente sección se analiza la política de gasto público del gobierno mexicano de cara a las crisis estructurales que atraviesan la economía y la sociedad mexicana.





El gasto público federal de cara a la recuperación

Los presupuestos públicos son un reflejo de las prioridades de una sociedad y de su gobierno. El caso mexicano ha sido excepcional durante 2020 pues el gobierno federal, a diferencia de la enorme mayoría de los gobiernos nacionales alrededor del mundo, mantuvo –como ya se ilustró previamente– una postura fiscal prudente con un déficit primario bajo, sin la emisión adicional de deuda y sin cambios mayores en la política tributaria. Mientras tanto, alrededor del mundo hay un creciente apoyo hacia políticas gubernamentales que actúen de manera firme en la respuesta para las crisis económica y social inmediatas, y que transformen de forma fundamental el contrato social hacia el futuro.¹⁷

De cara a esta creciente exigencia global, esta sección analiza el gasto público federal durante 2020 y hacia 2021, con énfasis en las acciones realizadas por el gobierno mexicano para hacer frente a las distintas crisis que aquejan a la economía y la sociedad mexicana debido a la pandemia de COVID-19. Para este análisis, se utiliza la información presupuestaria disponible en el sitio web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es decir, las estadísticas oportunas de finanzas públicas, las Cuentas Públicas y el cuarto informe trimestral del ejercicio fiscal 2020, que ofrece las cifras preliminares del gasto público federal durante el primer año fiscal de la pandemia. A pesar de que el cuarto informe trimestral ofrece una mirada preliminar al gasto efectivamente ejercido durante un año fiscal, da una idea general de la magnitud y dirección de las decisiones de gasto público

del gobierno federal, además de ser la única información disponible para el año 2020 al momento de elaborar este informe.

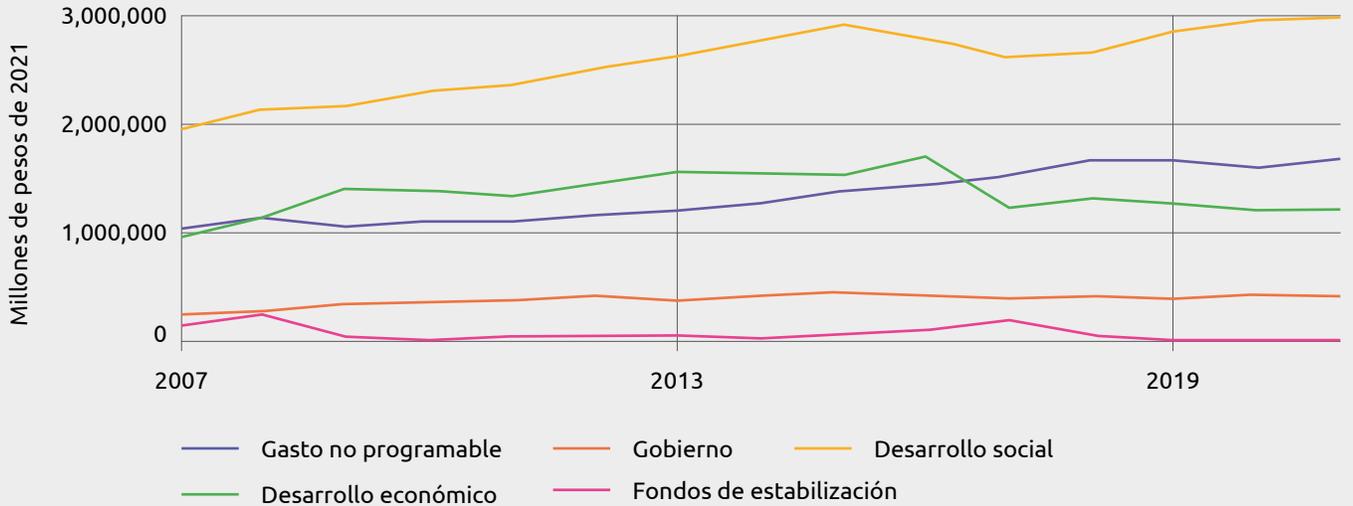
La Figura 2 muestra el gasto neto total, dividido en el gasto no programable y el programable, y las finalidades de este último. Entre 2019 y 2020, la finalidad Gobierno –es decir, los recursos destinados al funcionamiento de la burocracia federal– tuvo el mayor incremento relativo, de 9.4%, pero la finalidad Desarrollo Social fue la de mayor incremento absoluto, con 102,378 millones de pesos adicionales respecto al gasto en 2019. Mientras tanto, la finalidad Desarrollo Económico tuvo una caída en términos reales de -4.8%. Mientras tanto, y como se puede observar en la figura, la única finalidad del gasto programable que sufrirá una disminución en su presupuesto (-3.35%) entre 2020 y 2021 será la de Gobierno. Los gastos en desarrollo social y en desarrollo económico tendrán ligeras alzas en términos reales –de 0.93% y 0.75%, respectivamente– frente al presupuesto utilizado en 2020.

Cuando se centra la atención en las asignaciones adicionales para cada función del gasto programable respecto al primer año de esta administración federal, como se ilustra en la Figura 3, se pueden observar de manera general los cambios o resistencias en las prioridades de este gobierno federal frente a la pandemia de COVID-19. Las barras en morado muestran los incrementos acumulados del gasto por función, es decir, aquellas funciones del gasto que tuvieron un incremento en sus presupuestos de 2020 y 2021 respecto al de 2019.

17 Zamore & Phillips (2020)

Figura 2. Gasto neto total por finalidad, 2007-2021

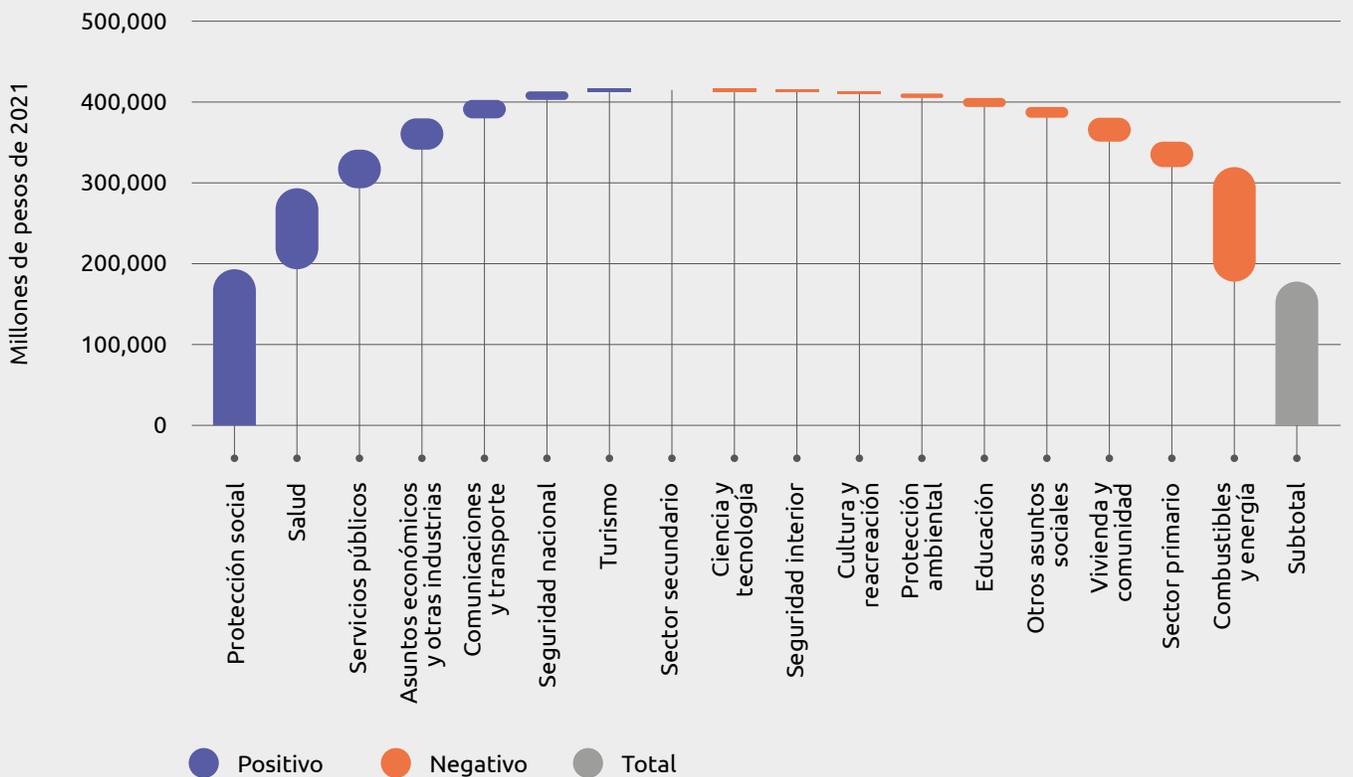
Millones de pesos de 2021



Nota: para 2020, se utilizó el gasto pagado a diciembre de 2020; para 2021, se utilizó el gasto aprobado en el PEF
 Fuente: elaboración propia con datos de SHCP (2020, 2021)

Figura 3. Variación del gasto programable por función, 2019-2021

Diferencia acumulada en millones de pesos de 2021 respecto a 2019



Nota: para 2020, se utilizó el gasto pagado a diciembre de 2020; para 2021, se utilizó el gasto aprobado en el PEF
 Fuente: elaboración propia con datos de SHCP (2020, 2021)



El gasto neto total es la suma de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) sin incluir las amortizaciones de deuda pública y se divide en **gasto programable** y **gasto no programable**.

El gasto no programable [en 2020 representó el 27% del gasto neto total]

Es el que se destina al cumplimiento de las obligaciones del gobierno federal que no financian la operación de las instituciones del gobierno federal, como: los pagos pendientes de años anteriores, conocidos como adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS); los gastos destinados a cubrir intereses, comisiones y demás conceptos relacionados con la deuda pública; y los recursos transferidos a entidades federativas y municipios, a través de las participaciones Federales.

El gasto programable es el gasto que se destina para proveer bienes y servicios públicos a la población. Se divide en sus cuatro principales finalidades según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población:

- Gobierno (relacionado con la burocracia y la existencia misma del gobierno);
- Desarrollo económico (destinado a las empresas);
- Desarrollo social, también llamado gasto o inversión social (destinados a los hogares); y
- Los fondos de estabilización, que son los mecanismos de compensación en caso de una caída en los ingresos públicos.

Las dos funciones que tuvieron un mayor incremento acumulado fueron protección social (+192,736 millones) y salud (+100,556 millones). Mientras tanto, las funciones que tuvieron una mayor caída en su gasto acumulado fueron combustibles y energía (-142,095 millones) y sector primario (-31,733 millones de pesos), es decir, el sector agropecuario, silvicultura, pesca y caza.

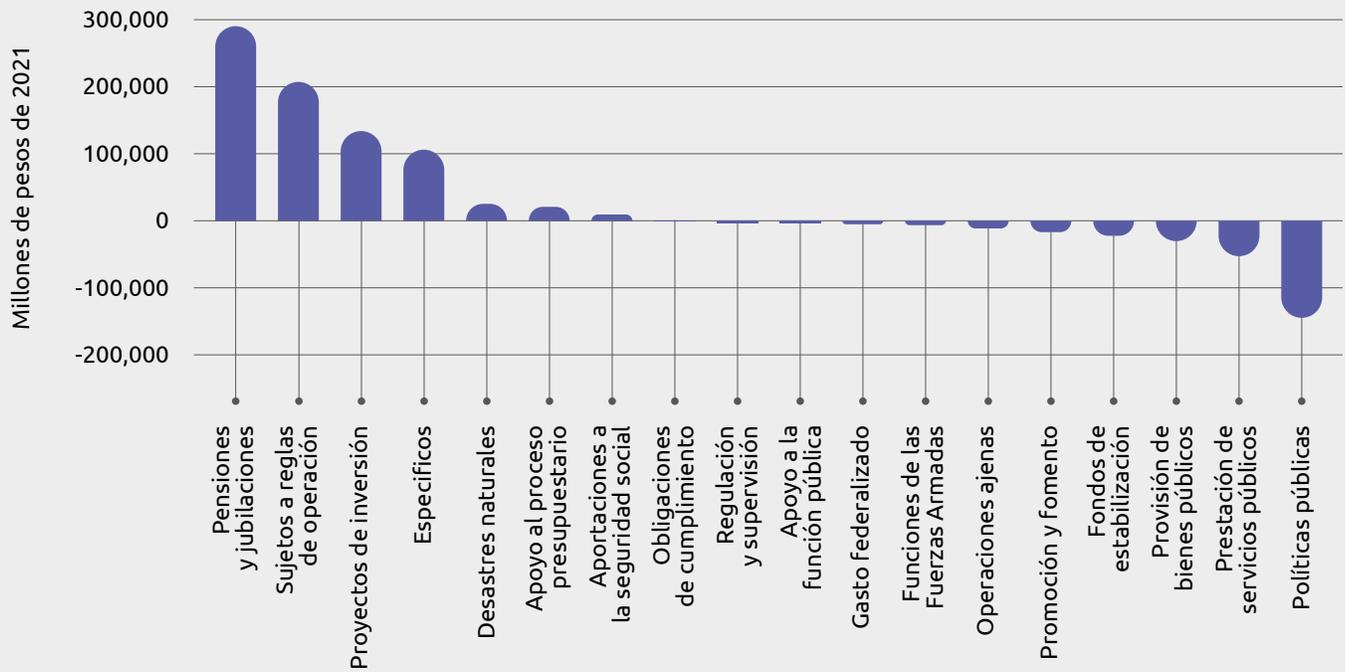
Sin embargo, cuando se analiza con mayor profundidad, se puede observar que esta variación acumulada en 2020 y 2021 respecto al gasto de 2019 no necesariamente se debe a la respuesta a la pandemia. La Figura 4 muestra la variación absoluta acumulada del gasto programable por modalidad, es decir, por el tipo de bienes y servicios que otorgan los programas presupuestarios de acuerdo con su naturaleza.

Puede observarse que el mayor incremento fue en pensiones y jubilaciones (+290,022 millones), seguido de subsidios sujetos a reglas de operación (+208,155 millones) y proyectos de inversión (133,075 millones). Mientras tanto, las modalidades de mayor disminución de sus recursos totales entre 2020 y 2021 respecto a sus niveles de 2019 fueron otros subsidios (-207,014 millones), planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas (-144,226 millones) y prestación de servicios públicos (-51,889 millones). **Destaca que casi 9 de cada 10 pesos de incremento en protección social durante estos años se debieron a un incremento en pensiones y jubilaciones, y no en transferencias monetarias directas ni en prestación de servicios públicos.**

Lo anterior es un reflejo de que, frente a las cuatro crisis, la respuesta a la pandemia de COVID-19, por parte del gobierno federal fue únicamente adelantar los pagos bimestrales

Figura 4. Variación del gasto programable por modalidad, 2019-2021

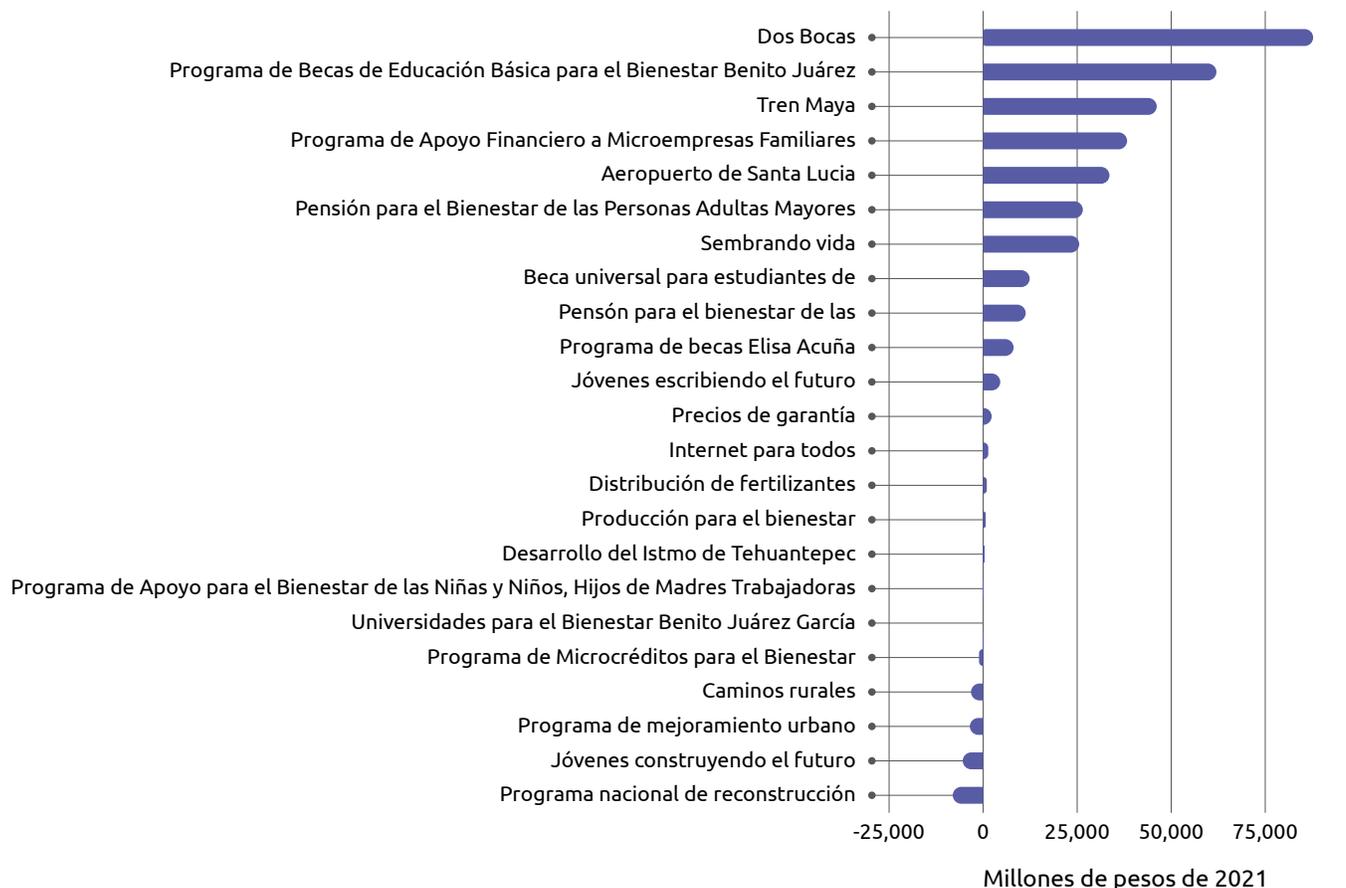
Diferencia acumulada en millones de pesos de 2021 respecto a 2019



Nota: para 2020, se utilizó el gasto pagado a diciembre de 2020; para 2021, se utilizó el gasto aprobado en el PEF
 Fuente: elaboración propia con datos de SHCP (2020, 2021)

Figura 5. Variación del presupuesto para programas y proyectos prioritarios, 2019-2021

Diferencia acumulada en millones de pesos de 2021 respecto a 2019



Nota: para 2020, se utilizó el gasto pagado a diciembre de 2020; para 2021, se utilizó el gasto aprobado en el PEF
Fuente: elaboración propia con datos de SHCP (2020, 2021)

de sus principales programas sociales, otorgar créditos a pequeñas empresas, programas fiscales que consistieron en posponer o condonar impuestos y alianzas entre la banca de desarrollo y el sector privado para expandir o diferir créditos a empresas. Así, dado que el gobierno mexicano no ha creado nuevos programas de protección del ingreso en respuesta a las crisis actuales, es importante analizar el avance del presupuesto asignado a los programas sociales prioritarios de esta administración.

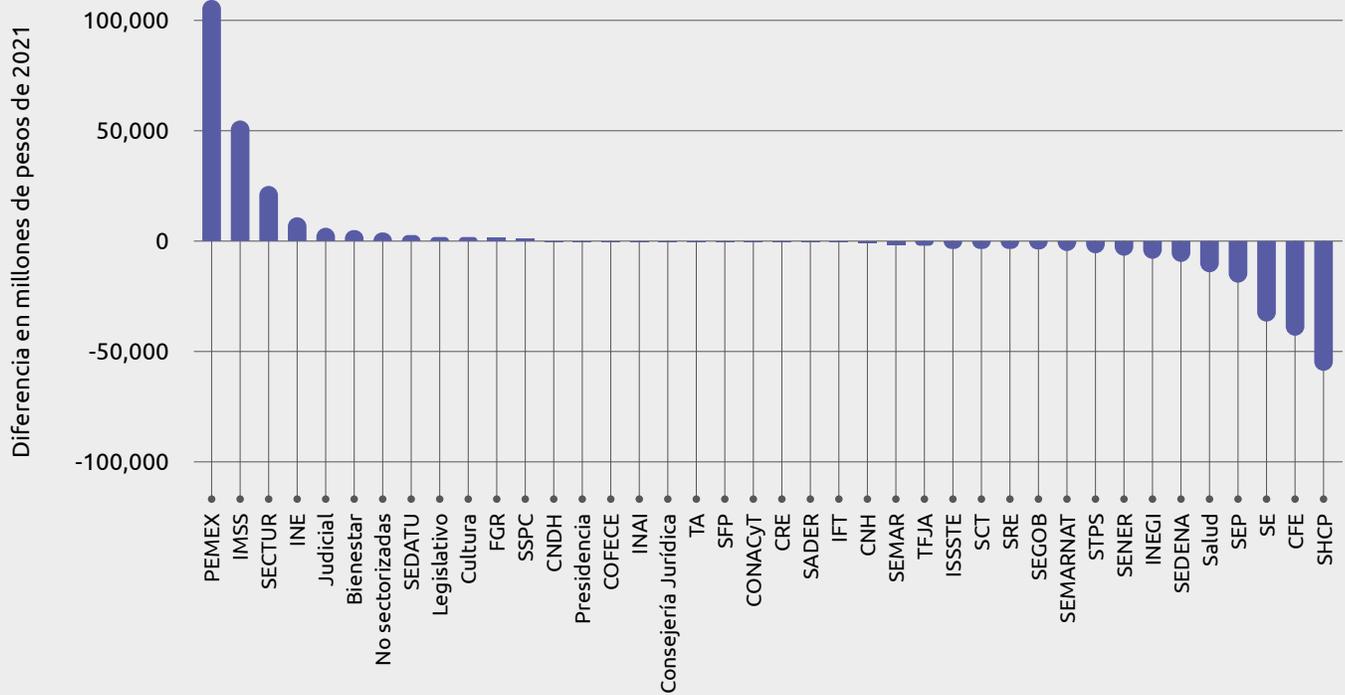
Esto se ilustra en la Figura 5 con la evolución del presupuesto para programas y proyectos

prioritarios de la actual administración federal respecto a su ejercicio en el primer año de gobierno.¹⁸ Esta figura muestra que, incluso entre los programas y proyectos prioritarios de esta administración, no todos han corrido con la misma suerte. **La refinería de Dos Bocas, el Programa de Becas de Educación Básica Benito Juárez y el Tren Maya son los tres programas y proyectos más beneficiados con recursos adicionales en 2020 y 2021**, mientras que el Programa Nacional de Reconstruc-

¹⁸ La lista de programas y proyectos prioritarios se obtuvo del micrositio de programas y proyectos prioritarios del gobierno federal, disponible en: <https://www.gob.mx/proyectosprogramasprioritarios>

Figura 6. Diferencia entre gasto aprobado en 2021 y gasto devengado en 2020 por ramo

Millones de pesos de 2021



Nota: para 2020, se utilizó el gasto devengado a diciembre de 2020

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP (2020, 2021)

ción, Jóvenes Construyendo el Futuro y el Programa de Mejoramiento Urbano han sufrido una caída en sus recursos totales en 2020 y 2021 respecto al ejercicio durante 2020.

Destaca que, en enero de 2021, la Secretaría de Economía anunció que se otorgarán 60 mil créditos adicionales de 25 mil pesos cada uno a través del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, repartidos de la siguiente manera: 20 mil créditos se entregarán a negocios que tengan una mujer al mando; 20 mil se destinarán a microempresas que no alcanzaron un crédito en la primera ronda del programa “Crédito a la palabra”; y 20 mil más se destinarán a negocios que no hayan despedido a personal durante la pandemia.¹⁹ Sin embargo, el presupuesto anual asignado en 2021 para este programa prioritario es 40% menos que el de 2020 e incluso 36% menor que en 2019 cuando no había crisis económica.

Otra de las posibles fuentes de recursos adicionales se encuentra en la correcta asignación de los recursos a cada secretaría, poder organismo autónomo y empresa del estado al principio del año, labor que corresponde al Poder Legislativo. Es decir, debemos poner especial atención a la asignación que realiza el Poder Legislativo al inicio del año, pues **una inadecuada asignación de recursos en 2021 podría llevar a subejercicios en los momentos más críticos de la pandemia.**

Por ello, la Figura 6 ilustra la diferencia entre el gasto devengado en 2020 y el gasto aprobado en 2021 por ramo en pesos constantes. Esto permite identificar posibles asignaciones inadecuadas para el contexto de pandemia,

decididas por el poder legislativo durante la discusión presupuestaria. Podemos observar que Petróleos Mexicanos, el IMSS y la Secretaría de Turismo tienen las mayores diferencias entre lo que gastaron en 2020 y lo que se les aprobó en 2021, mientras que la Secretaría de Salud y el ISSSTE aparecen entre los ramos con diferencias negativas.

Estos resultados reflejan el carácter inercial de la discusión presupuestaria en el Congreso, incluso en un año caracterizado por distintas crisis en el contexto de una pandemia. **Solamente la diferencia del presupuesto para Petróleos Mexicanos representa 75% del presupuesto total aprobado para la Secretaría de Salud en 2021, lo que da cuenta de un problema de prioridades en la asignación de recursos por parte del poder legislativo, quien es el encargado de la aprobación del presupuesto cada año.**

Por último, cabe destacar que el paquete de medidas puesto en marcha por el gobierno federal hasta el momento tiene un impacto ambiental neto negativo, como ocurre también en 15 de las 20 economías del G20.²⁰ De acuerdo con el informe de la consultora británica Vivid Economics, una gran proporción del paquete de estímulo del gobierno mexicano a la pandemia de COVID-19 está dirigido hacia inversiones de infraestructura que reforzarán nuestro histórico desempeño ambiental negativo. Esto se debe, en buena parte, a las grandes emisiones de nuestro sector energético, ya que Pemex es la novena empresa con mayores emisiones de contaminantes en el mundo.²¹

19 Secretaría de Economía (2021, enero 19)

20 Vivid Economics (2021)

21 Climate Accountability Institute (2020)



Un plan mínimo para la recuperación económica en México

Más allá de lo poco que el gobierno federal ha hecho hasta el momento para hacer frente a las crisis que experimenta la economía y la sociedad mexicana, es importante plantearnos qué podría hacer. Como se ilustró en secciones anteriores, otros gobiernos nacionales en economías de desarrollo similar al mexicano impulsaron programas de emergencia tanto de protección social como de apoyo a las MIPyME, haciendo uso de mecanismos y condiciones preexistentes gracias a programas sociales ya implementados y con un enfoque en las poblaciones y sectores más vulnerables.

El gobierno mexicano, tanto desde el poder ejecutivo como desde el legislativo, podría impulsar modificaciones al presupuesto de egresos a medio año que permitan establecer un paquete mínimo de medidas que protejan a

la sociedad mexicana de los efectos e implicaciones de las **cuatro crisis que atraviesa nuestro país**. Dicho paquete debería priorizar a los sectores económicos y sociales más afectados, priorizando a su vez a aquellas entidades federativas que han sufrido los efectos más severos de estas crisis.

Por ello, a continuación, se propone un paquete mínimo de políticas sociales y económicas temporales a nivel federal que permitirían una recuperación adecuada e incluyente, que priorice a su vez los grupos históricamente vulnerados. Dos de ellos implicarían la creación de nuevos programas presupuestarios emergentes, pero podrían a su vez aprovechar el andamiaje institucional del censo del bienestar como sistema de información y canal de dispersión de las transferencias:

Ingreso familiar de emergencia: El gobierno federal podría establecer un programa de ingreso familiar de emergencia, que otorgue una transferencia mensual por \$3,814 pesos —el valor de una canasta básica alimentaria y no alimentaria urbana hasta diciembre de 2020, de acuerdo con el CONEVAL— durante tres meses para las hasta 8.9 millones de personas en riesgo de caer en pobreza por ingresos.²² Un programa de esta naturaleza debería priorizar a las personas en pobreza extrema y sin seguridad social ubicadas en la zona periurbana de las ciudades más afectadas por las actuales crisis.

22 CONEVAL (2021)

Seguro de desempleo: Un programa de seguro de desempleo para las personas con seguridad social que perdieron su empleo en 2020 —utilizamos como proxy la contracción en los puestos de trabajo registrados ante el IMSS a diciembre 2020 de 647,710, como la mejor información disponible al no existir un registro de personas que perdieron su trabajo formal— que otorgue, hasta por tres meses, una transferencia mensual por el valor de una canasta básica alimentaria y no alimentaria urbana. Es importante considerar que las personas que perdieron su trabajo formal y se movieron a la informalidad carecen de seguridad social y cuentan con menores salarios, con información de la ENOE, el salario promedio en 2020 en el sector formal fue de 9,289 pesos frente a 4,793 pesos en el sector informal. Este programa podría apoyarse en el andamiaje del programa Jóvenes Construyendo el Futuro para reforzar el alcance actual del programa hacia las personas jóvenes, otro de los sectores más afectados por las crisis derivadas de la pandemia.

De forma similar, para aprovechar el andamiaje institucional existente alrededor de los programas sociales prioritarios de esta administración, y más allá del adelanto de las transferencias bimestrales, el gobierno federal podría realizar transferencias adicionales en al menos dos programas sociales de esta administración:

Expansión del programa de microcréditos a empresas familiares:

Proponemos expandir el programa de microcréditos anunciado en enero de 2021 por la Secretaría de Economía para alcanzar a 192 mil microempresas, misma cantidad de créditos otorgados en 2020 como respuesta a la crisis del COVID-19. De acuerdo con la Secretaría de Economía y al IMSS²³, la implementación de la primera fase tuvo éxito al evitar que se perdieran 700 mil empleos, es importante enfatizar que en México al cierre de 2020 se eliminaron 648 mil empleos formales, esta situación pudo minimizarse con un programa de financiamiento más agresivo a microempresas. Nuestra propuesta representa 128 mil créditos adicionales a las 64 mil empresas consideradas en el PEF2021, en total 192 mil créditos. De esta forma, lograríamos generar un impacto entre 2020 y 2021 del 60% del universo objetivo de empresas detectado por el IMSS. Estimamos que esta expansión al programa tenga un impacto presupuestario de 3,200 millones de pesos (0.01% del PIB y 0.07% del gasto programable de 2021).

23 Secretaría de Economía (2021)

Clasificación de empresas – Secretaría de Economía

Estratificación				
Tamaño	Sector	Rango de número de trabajadores	Rango de monto de ventas anuales (mdp)	Tope máximo combinado*
Micro	Todas	Hasta 10	Hasta \$4	4.6
Pequeña	Comercio	Desde 11 hasta 30	Desde \$4.01 hasta \$100	93
	Industria y servicios	Desde 11 hasta 50	Desde \$4.01 hasta \$100	95
Mediana	Comercio	Desde 31 hasta 100	Desde \$100.01 hasta \$250	235
	Servicios	Desde 51 hasta 100		
	Industria	Desde 51 hasta 250	Desde \$100.01 hasta \$250	250

*Tope máximo combinado = (Trabajadores) × 10% + (ventas anuales) × 90%

Si la fórmula indicada del tope máximo combinado es un número mayor que el máximo indicado en la última columna, entonces la empresa ya no clasifica en esa categoría, sino en la siguiente. Por ejemplo, si una empresa tiene las características (número de trabajadores y ventas anuales) para ser "Micro", pero el (Número de trabajadores × 10% + Ventas Anuales × 90%) es mayor que 4.6 (el Tope máximo combinado), entonces es una empresa "Pequeña" y no una "Micro".

Esta propuesta es adecuada para la reactivación económica de México, ya que de acuerdo con la Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas (ECOVID-IE), publicada en abril de 2020 por el INEGI, el 41% de empresas expresó la necesidad de contar con acceso a créditos y con datos del Estudio sobre la Demografía de los Negocios, en 2020 cerraron más de un millón de empresas con respecto a 2019. En México el 99.8% de las empresas pertenece a la clasificación Micro, Pequeña y Mediana empresa. Para la implementación propuesta conservaríamos los actuales criterios de asignación que privilegian a las empresas encabezadas por mujeres y a las que no han despedido per-

sonal durante los últimos meses, se podría agregar un criterio de priorización para aquellas empresas que tengan una mayoría de mujeres contratadas en su planta. Además, este programa representaría un impacto presupuestario inmediato, pero a mediano plazo tendría un retorno –excluyendo a las personas moratorias que no paguen el crédito de vuelta.

Cuadro 2. Políticas propuestas como un paquete mínimo para la recuperación

Política	Costo estimado (millones de pesos)	Porcentaje del PIB	Proporción del gasto programable
Ingreso familiar de emergencia	101,834	0.41%	2.20%
Expansión del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares	3,200	0.01%	0.07%
Seguro de desempleo	7,411	0.03%	0.16%
Subsidios en suplencia de una infraestructura de cuidados más amplia	8,052	0.03%	0.17%
Total	120,497	0.48%	2.61%

Fuente: elaboración propia con cálculos a partir del PEF 2021

Subsidios en suplencia de una infraestructura de cuidados más amplia:

Cualquier esfuerzo por incorporar a las mujeres a los mercados laborales requieren un apoyo adicional por parte de gobierno y empresas para impulsar una adecuada infraestructura pública que les permita conciliar el trabajo de mercado con el trabajo doméstico y de cuidados. Ante la imposibilidad de incrementar la oferta pública en el corto plazo, una política de emergencia podría impulsar el subsidio temporal de las instituciones privadas por medio de una ampliación del programa de apoyo para las niñas y niños, hijos de madres trabajadoras. La ampliación de la población objetivo de 231 mil a 693 mil madres que buscan trabajo, alcanzando a beneficiar a 720 mil niñas y niños. Entre el cuarto trimestre de 2019 y el cuarto trimestre de 2020 1.1 millones de mujeres salieron de la PEA en México. Este programa prioriza a madres que buscan empleo, lo que permitiría realizar transferencias directas a uno de los sectores de la sociedad más afectados por las actuales crisis, además de que sería un primer paso para desvincular la provisión de guarderías del empleo formal.²⁴

El Cuadro 2 presenta un resumen de estas políticas con el costo estimado de cada una, así como su valor equivalente como porcentaje del producto interno bruto y como proporción del gasto programable del año en curso. En total, implementar estas cuatro propuestas durante el ejercicio fiscal 2021 tendría un costo de 120,497 millones de pesos, equivalentes a 0.48% del producto interno bruto de 2021 o 2.61% del gasto programable en 2021.

Estas cuatro políticas ofrecen un piso mínimo de protección social para sectores de la sociedad mexicana que fueron fuertemente afectados por las crisis que atraviesa México. Prioriza a las familias y a las micro y pequeñas empresas más vulnerables, a la vez que mejora las condiciones en los mercados labora-

les para mujeres y personas jóvenes. La siguiente cuestión son las posibles fuentes de financiamiento que no perjudiquen el gasto social –especialmente en salud y con la restricción del actual del espacio fiscal federal.

24 Cantú, Ortiz, Macías & Villarreal (2021).



¿Cómo financiar la recuperación de la economía mexicana?

Como ya se ha identificado a lo largo de estos dos informes, la situación de las finanzas públicas federales en México ha sido históricamente frágil dados los bajos ingresos. La dependencia histórica de los ingresos petroleros heredó una situación complicada que debe comenzar a revertirse en los próximos años si se desea fortalecer la capacidad de respuesta a contextos de crisis. Sin embargo, existen posibilidades en las decisiones de corto plazo sobre el gasto programable que podrían liberar los recursos necesarios para implementar políticas sociales y económicas de emergencia.

Ante la negativa del Ejecutivo federal de modificar las políticas tributarias y bajo una postura fiscal conservadora, la primera opción es la suspensión temporal durante 2021 de tres de los principales proyectos de infraestructura de esta administración: la construcción del Tren Maya, la refinería de Dos Bocas y el aeropuerto de Santa Lucía. Un segundo caso menos drástico y más viable podría considerar la reducción del 50% en el presupuesto aprobado en 2021 para los tres proyectos antes mencionados.

El Cuadro 3 resume los recursos adicionales con que contaría el gobierno federal por la suspensión temporal o la reducción del presupuesto asignado a los tres proyectos propuestos. La implementación de estas medidas podría implicar una disponibilidad de recursos de entre 51,645 y 103,289 millones de pesos, equivalentes a 0.21 y 0.41% del PIB, respectivamente. Con la suspensión completa de los tres megaproyectos se conseguirían

recursos adicionales suficientes para la implementación de un ingreso de emergencia para personas en pobreza o los programas de expansión de microcréditos para Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, el seguro de desempleo y el programa de subsidios en suplencia de una infraestructura de cuidados más amplia.

Una segunda alternativa podría plantear la reasignación de los recursos fiscales destinados al presupuesto de Petróleos Mexicanos que van más allá del gasto programable devengado en 2020 por la empresa. Esto representaría un monto total de 108,597 millones de pesos –equivalentes a 0.43% del PIB–, lo que podría financiar Ingreso familiar de emergencia y expandir el programa de microcréditos o expandir el programa de microcréditos, el programa de seguro de desempleo y cubrir el programa de subsidios en suplencia de una infraestructura de cuidados más amplia

Una tercera opción plantea la reasignación de los recursos adicionales para obras públicas de la Secretaría de la Defensa Nacional en 2021 respecto a su presupuesto devengado en 2020, identificados con el programa presupuestario Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional, lo cual representaría recursos adicionales por 12,163 millones de pesos –equivalentes a 0.05% del PIB o 0.26% del gasto programable.

Una cuarta opción implicaría la reasignación de recursos adicionales que se destinaron en 2021 a la Guardia Nacional, que depende de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciuda-

Cuadro 3. Recursos fiscales adicionales por suspensión temporal de proyectos de inversión y reasignación de recursos adicionales para Pemex, SEDENA y Guardia Nacional, 2021

Medida	Alcance	Millones de pesos	% PIB	% Gasto Programable
Suspensión temporal de Tren Maya	100%	36,924	0.15%	0.80%
	50%	18,462	0.07%	0.40%
Suspensión temporal de Dos Bocas	100%	45,050	0.18%	0.98%
	50%	22,525	0.09%	0.49%
Suspensión temporal de Santa Lucía	100%	21,315	0.09%	0.46%
	50%	10,657	0.04%	0.23%
Total de suspensión de megaproyectos	100%	103,289	0.41%	2.24%
	50%	51,645	0.21%	1.12%
Recursos adicionales para Pemex en 2021 respecto a 2020	-	108,597	0.43%	2.35%
Recursos adicionales para obras públicas a SEDENA respecto a 2020	-	12,163	0.05%	0.26%
Recursos adicionales para la Guardia Nacional respecto a 2020	-	15,414	0.06%	0.33%

Nota: para 2020, se utilizó el gasto pagado a diciembre de 2020; para 2021, se utilizó el gasto aprobado en el PEF
Fuente: elaboración propia con cálculos a partir del PEF 2021

dana, respecto a su presupuesto devengado en 2020. Esto permitiría contar con 15,414 millones de pesos adicionales –equivalentes a 0.06% del PIB o 0.33% del gasto programable.

Por último, la posibilidad de contratar deuda adicional para hacer frente a la emergencia no debería ser descartada como un mecanismo contra cíclico para acelerar la recuperación de la economía mexicana y para proteger a las personas más vulnerables de nuestra sociedad. La magnitud de las crisis que atraviesa México debe ser una invitación para abandonar la actual postura fiscal ortodoxa que privilegia un déficit cero y una política de austeridad a costa de los impactos en la sociedad, retrasando aún más la recuperación de la economía mexicana y con costos sociales difíciles de cuantificar, pero que dejarán su huella en los años por venir.

Sin embargo, cualquier consideración relacionada con la deuda debe estar acompañada de una política de máxima transparencia proactiva que permita conocer el uso de estos recursos, dando certidumbre a la sociedad que cualquier política que implique mayor endeudamiento beneficiará a una proporción mayor de la sociedad. En general, cualquier esfuerzo adicional para ampliar la red de pro-

tección tanto para los hogares como para las MIPyME debe ir acompañado de un componente de seguimiento, evaluación y fiscalización de los programas para la recuperación económica. Para ello, es fundamental que el gobierno federal habilite micrositos que, desde la transparencia proactiva, presenten el gasto realizado en todos los esfuerzos –sanitarios, económicos, sociales y de cuidados– frente a la pandemia de COVID-19.

Más allá de los esfuerzos en el corto plazo para liberar recursos para hacer frente **a la emergencia sanitaria, económica, social y de cuidados**, es crucial que se empuje un debate público lo más amplio posible –tanto desde el Ejecutivo como desde el Legislativo federal– para que el gobierno federal avance una reforma fiscal profunda y progresiva, que permita al Estado mexicano hacerse de mayores recursos públicos a la vez que cierra brechas de desigualdades y garantiza el ejercicio efectivo de derechos humanos a una mayor proporción de la población. Dicha reforma debería considerar, por lo menos, las siguientes acciones:

La reforma fiscal debe considerar

- La eliminación o máxima reducción de los beneficios fiscales concentrados en el decil más alto por ingreso para cerrar la brecha entre lo que deberían pagar y lo que finalmente pagan las personas de mayores ingresos;
- El aumento en la progresividad de las tasas nominales del impuesto sobre la renta en los segmentos de mayores ingresos;
- El impulso de mayores acciones para reducir tanto la evasión como la elusión fiscal, incluidos los esfuerzos internacionales desde los espacios multilaterales;
- La actualización y fortalecimiento de los registros catastrales para reducir la brecha entre los valores catastrales y los de mercado, a fin de contar con una base tributaria adecuada para la recaudación del impuesto predial a nivel subnacional;
- La implementación de impuestos ambientales y de uso del espacio público que doten de ingresos a los gobiernos subnacionales y a la vez reduzcan las emisiones;
- El impulso de acciones de cooperación interestatal para reducir los incentivos a las carreras hacia el fondo en la recaudación del impuesto sobre la tenencia y uso de vehículos y otros impuestos similares;
- El apoyo técnico de la federación a los gobiernos estatales y municipales para fortalecer sus capacidades recaudatorias;
- El impulso de mayores acciones de transparencia, participación pública y rendición de cuentas en los gobiernos subnacionales, a la par de los esfuerzos realizados por el gobierno federal en la última década.

Por su parte, el Poder Legislativo cuenta con las facultades para el adecuado seguimiento y fiscalización de los recursos dirigidos para tales fines, por lo que el trabajo que realice la Auditoría Superior de la Federación durante los próximos meses será crucial para evaluar el impacto de las medidas tomadas frente a la pandemia. Los resultados y hallazgos de su trabajo de fiscalización debe ser un elemento central en las decisiones fiscales de los próximos años, a fin de que se realicen los cambios necesarios para poder hacer frente a emergencias futuras.

En la última sección de este informe presentamos un conjunto de indicadores que ayudarán a medir y monitorear los esfuerzos del gobierno federal para la recuperación económica tras la pandemia de COVID-19.



Una propuesta para medir la respuesta para la recuperación

Para poder dar seguimiento a los avances de las políticas de gasto hacia la recuperación económica –a través de la información presentada en los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública–, a continuación, **se definen cinco indicadores presupuestarios que reforzarán el trabajo de monitoreo de México, ¿Cómo Vamos?**

Indicador 1. Presupuesto asignado a nuevos programas sociales de respuesta al COVID-19. Este indicador mide el presupuesto modificado/ejercido para nuevos programas sociales emergentes de respuesta al COVID-19 que tengan modalidades S (subsídios con reglas de operación) o U (otros subsidios) que se clasifican dentro de la función Protección Social.

Indicador 2. Reasignaciones presupuestarias para los programas sociales prioritarios del gobierno federal. Este indicador mide las reasignaciones presupuestarias –calculada por la diferencia entre el presupuesto asignado y el modificado– para los proyectos prioritarios de esta administración con modalidades S (subsídios con reglas de operación) o U (otros subsidios) que se clasifican dentro de la función Protección Social.

Indicador 3. Reasignaciones presupuestarias para microcréditos del gobierno federal. Este indicador mide las reasignaciones presupuestarias –calculada por la diferencia entre el presupuesto asignado y el modificado– para los programas de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares y de Microcréditos para el Bienestar.

Indicador 4. Reasignaciones presupuestarias para infraestructura de cuidados. Este indicador mide las reasignaciones presupuestarias –calculada por la diferencia entre el presupuesto asignado y el modificado– para el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras y para las guarderías del IMSS.

Indicador 5. Reasignaciones presupuestarias para megaproyectos de esta administración y SEDENA y la Guardia Nacional. Este indicador mide las reasignaciones presupuestarias –calculada por la diferencia entre el presupuesto asignado y el modificado– para los proyectos de la refinería de Dos Bocas, el aeropuerto de Santa Lucía, el Tren Maya y SEDENA y la Guardia Nacional.

Los indicadores 2, 3, 4 y 5 pueden ampliarse para medir los sobre o subejercicios, es decir, la diferencia entre el presupuesto modificado y el ejercido al final del año, de acuerdo con la Cuenta Pública publicada el 30 de abril y en los meses de abril, julio y octubre presentaremos una actualización de la ejecución del gasto en esos rubros.

Conclusiones

Este informe brinda elementos para ampliar la discusión sobre cómo empujar, de cara a las crisis que atraviesa México, una política fiscal que ponga en el centro una recuperación económica adecuada e incluyente.

Para ello, propone un plan mínimo de políticas para la recuperación tras las crisis de 2020, a partir de un análisis internacional de las acciones que los gobiernos nacionales de otras economías de desarrollo similar al mexicano tomaron para responder a la crisis. Asimismo, se proponen cinco indicadores para poder dar seguimiento a los avances de las políticas de gasto público hacia la recuperación. Este **plan mínimo** incluye cuatro políticas sociales y económicas temporales que priorizarían a los sectores más vulnerables de la economía y la sociedad mexicanas, con un costo de **120,497 millones de pesos –equivalentes a 0.48% del producto interno bruto y al 2.61% del gasto programable en 2021.**

Para poder financiarlo sin afectar el actual gasto social, se podría optar por la suspensión –con una reducción entre el 50% y el

100% del presupuesto asignado para 2021– de la construcción del Tren Maya, la refinería Dos Bocas y el aeropuerto de Santa Lucía. Estas medidas permitirían contar con una disponibilidad de recursos de entre 51,645 y 103,289 millones de pesos, equivalentes a 0.21 y 0.41% del PIB, respectivamente. Otra opción es la reasignación presupuestal para que Pemex gaste en 2021 lo que gastó en 2020 que representaría un monto total de 108,597 millones de pesos –equivalentes a 0.43% del PIB. La reasignación presupuestal para que la Secretaría de la Defensa sólo gaste en 2021 lo que gastó en 2020 en Proyectos de infraestructura gubernamental de seguridad nacional, lo cual representaría recursos adicionales por 12,163 millones de pesos –equivalentes a 0.05% del PIB o 0.26% del gasto programable. Y la reasignación de recursos adicionales que se destinaron en 2021 a la Guardia Nacional, que depende de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, respecto a su presupuesto devengado en 2020. Esto permitiría contar con 15,414 millones de pesos adicionales –equivalentes a 0.06% del PIB o 0.33% del gasto programable.

Cualquier esfuerzo por ampliar la red de protección social deberá hacerse priorizando la mayor transparencia proactiva posible por parte del gobierno federal, a fin de dar certidumbre sobre el adecuado uso de los recursos públicos. A esto se suma la importancia del seguimiento, control, evaluación y fiscalización por parte del Poder Legislativo de los recursos específicamente asignados para hacer frente a las crisis provocadas por la pandemia de COVID-19.

El poco margen de acción de las finanzas públicas federales en México da cuenta de la urgencia de una discusión y exigencia públicas

de una reforma fiscal profunda y progresiva que permita al estado mexicano contar con mayores recursos públicos, a la vez que orienta las políticas tributarias y de gasto público hacia el cierre de brechas de desigualdad y el ejercicio efectivo de los derechos humanos de una mayor parte de la población. De no hacerlo, el Estado mexicano seguirá siendo una anomalía entre los países en desarrollo, con un cada vez menor espacio fiscal para desarrollar una agenda propia.

Siglas y acrónimos

ADEFAS	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
FAE-MYPE	Fondo de Apoyo Empresarial para Medianas y Pequeñas Empresas
FAE-Turismo	Fondo de Apoyo Empresarial para Medianas y Pequeñas Empresas del Sector Turismo
FMI	Fondo Monetario Internacional
G20	Grupo de los 20
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
MiPyME	Micro, pequeña y mediana empresa
MYPE	Mediana y pequeña empresa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEF	Presupuesto de Ingresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
Pemex	Petróleos Mexicanos
PyME	Pequeña y mediana empresa
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Bibliografía

Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2011). Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty.

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).

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

Cantú, R., Ortiz, E., Macías, A. & Villarreal, H. (2021). Servicios de cuidado infantil en México: escenarios de demanda, oferta y financiamiento. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. Sitio web de CIEP.

CESR (2020, julio). Perú. Financiar una recuperación justa para lograr los ODS. Revisión Nacional Voluntaria del Perú ante el Foro de Alto Nivel de Naciones Unidas. Sitio web de CESR.

Climate Accountability Institute (2020). Carbon Majors 2020. Sitio web de CAI.

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

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

De la Vega, M. (2021, enero 4). Política monetaria expansiva del Perú impulsa créditos a bajas tasas. Sitio web de Andina, Agencia Peruana de Noticias.

Financial Times (2020, abril 3). Virus lays bare the frailty of the social contract. Sitio web de Financial Times.

Gobierno de Argentina (2020a). Ingreso Familiar de Emergencia. Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios/as. Ministerio de Economía. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género.

Gobierno de Argentina (2020b). Políticas públicas y perspectiva de género. Ministerio de Economía. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género.

Gobierno de Colombia (2020, mayo 20). Abecé del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), que permitirá conservar puestos de trabajo en Colombia. Sitio web de Presidencia de la República.

Gobierno de Perú (2020a). Programa de Garantías “Reactiva Perú”. Sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas.

Gobierno de Perú (2020b). Fondo de Apoyo Empresarial a las MYPE del Sector Turismo - FAE TURISMO. Sitio web del Gobierno de Perú.

Gobierno de Sudáfrica (2020a). The Impact of COVID-19 on South African Municipalities. Survey results. Sitio web del Departamento de Planeación, Monitoreo y Evaluación.

Gobierno de Sudáfrica (2020b). COVID-19 Response. Sitio web de Vulekamali, SA Online Budget Data.

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

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

INEGI (2021, febrero 5). El Indicador Mensual del Consumo Privado en el Mercado Interior (IMCPMI). Sitio web de INEGI.

Infobae (2021, enero 7). Inicia la convocatoria para que empleadores puedan postular al PAEF en 2021. Sitio web de Infobae.

OIT (2020a). *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.

PNUD (2021). COVID-19 Global Gender Response Tracker. Sitio web de PNUD.

Semana (2021, enero 25). Empresas más grandes del país han recibido el 34 % de los recursos del Paef. Sitio web de Semana.

Secretaría de Economía (2021, enero 19). Mensaje de la secretaria de Economía, Tatiana Clouthier Carrillo, en reunión con reporteros de la fuente. Sitio web de Secretaría de Economía.

Secretaría de Economía (2021, enero 28). La Secretaría de Economía anuncia un nuevo paquete de 60,000 apoyos a micronegocios en 2021. Sitio web de Secretaría de Economía.

SENER (2020, octubre 18). La construcción de Dos Bocas tiene un avance del 24 por ciento. Sitio web de Secretaría de Energía.

SHCP (2020). Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2021. Sitio web de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SHCP (2021). Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Información a diciembre de 2020. Sitio web de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2020). Programa de Apoyo para el Bienestar de Hijos de Madres Trabajadoras | Conferencias sobre Programas del Bienestar. Sitio web de STPS

The Economist (2020, diciembre 16). Brazil faces hard spending choices in 2021. Sitio web de The Economist.

Vivid Economics (2021, enero). Greenness of Stimulus Index. Sitio web de Vivid Economics.

Zamore, L. & Phillips, B. (2020, junio). COVID-19 and public support for radical policies. Sitio web de NYU Center on International Cooperation.

