

Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia

Rolando Cordera y Enrique Provencio

(COORDINADORES)

GRUPO NUEVO CURSO DE DESARROLLO
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO



**CAMBIAR EL RUMBO:
EL DESARROLLO TRAS LA PANDEMIA**

Rolando Cordera y Enrique Provencio
(coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
2020

Descarga de responsabilidad:

Los artículos incluidos en esta publicación contienen únicamente opiniones personales y por tanto no representan a las organizaciones e instituciones en las que laboran o a las que están adscritos los autores.

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

**CAMBIAR EL RUMBO:
EL DESARROLLO TRAS LA PANDEMIA**

Rolando Cordera y Enrique Provencio
(coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
2020

Primera edición: 26 de mayo de 2020
D.R. © 2020 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, 04510, Cd.Mx.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo
www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades
Ciudad Universitaria, Cd.Mx.
Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de su legítimo titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

GRUPO NUEVO CURSO DE DESARROLLO

Integrantes

Rolando Cordera (coordinador)

Eugenio Anguiano

Ariel Buira

Julia Carabias

Cuauhtémoc Cárdenas

José Casar

Fernando Cortés

Saúl Escobar

Gerardo Esquivel

Mario Luis Fuentes

Carlos Heredia

David Ibarra

Leonardo Lomelí

Mauricio de Maria y Campos

Juan Carlos Moreno-Brid

Ciro Murayama

Jorge Eduardo Navarrete

José Andrés de Oteyza

Enrique Provencio

Jaime Ros (†)

Norma Samaniego

Francisco Suárez Dávila

Carlos Tello M.

Enrique del Val

*A las personas dedicadas a la atención de la salud,
a las que trabajan en las actividades esenciales
y a todas las que durante la pandemia han seguido laborando
para mantener en operación los servicios básicos
que hacen posible el aislamiento para proteger a la población.*

Contenido

<i>Rolando Cordera y Enrique Provencio</i> Presentación	12
--	----

SECCIÓN I. ASPECTOS GLOBALES, POLÍTICA E INSTITUCIONES

<i>Eugenio Anguiano</i> Impacto del Covid-19 sobre la confrontación China-Estados Unidos ..	17
--	----

<i>Tonatiuh Guillén</i> El nuevo retorno de mexicanos desde Estados Unidos	22
---	----

<i>Carlos Heredia</i> Las relaciones México-Estados Unidos y el T-MEC en tiempos del coronavirus	32
--	----

<i>David Ibarra</i> Soluciones universales para un problema global	38
---	----

<i>Cassio Luiselli</i> Nuevo multilateralismo para otro desarrollo tras el Covid-19	44
--	----

<i>Ciro Murayama</i> La democracia frente a las crisis económica y sanitaria	50
---	----

<i>Jorge Eduardo Navarrete</i> Tras la pandemia	55
--	----

Enrique del Val
Tres breves reflexiones60

José Woldenberg
¿Más desgaste de las instituciones democráticas?65

SECCIÓN II. ESPACIO SOCIAL Y DESIGUALDAD

Saúl Arellano
Pandemia, pobreza y municipios72

Fernando Cortés
Relaciones sociales en tiempos del Coronavirus79

Mario Luis Fuentes
Resiliencia y reconstrucción del espacio social84

Leonardo Lomelí
Retos para garantizar el derecho a la salud94

Héctor E. Nájera
Desigualdades institucionales de salud en
México frente al Covid-19102

Delfino Vargas
Efectos de la pandemia en la familia111

Karina Videgain
Cuidado y desarrollo117

SECCIÓN III. POLÍTICA ECONÓMICA PARA LA MITIGACIÓN Y LA RECUPERACIÓN

José Casar

Contumacia en la política macroeconómica124

Mauricio de María y Campos

Desafíos de la industria manufacturera mexicana
en la transición del Covid-19128

Gerardo Esquivel

Pandemia, confinamiento y crisis:
¿Qué hacer para reducir los costos económicos y sociales?134

Juan Carlos Moreno-Brid

Retos de la política macroeconómica frente al SARS CoV2142

Carlo Panico

La política económica en la época del Coronavirus149

Norma Samaniego

Reflexiones sobre el empleo y el contrato social
frente a la pandemia156

Carlos Tello Macías

Sobre las consecuencias e implicaciones de la pandemia163

SECCIÓN IV. ESTRATEGIAS PARA CAMBIAR EL RUMBO

Julia Carabias

El medio ambiente después de la crisis sanitaria168

Cuauhtémoc Cárdenas	
Ganar la guerra a la pandemia, a la desigualdad y al estancamiento ...	174
Rolando Cordera	
Notas desde el diluvio y lecciones del porvenir	178
<i>Saúl Escobar</i>	
¿Hemos aprendido algo?	187
<i>Margarita Flores</i>	
Covid-19: alimentación, salud y desarrollo sostenible	195
<i>Enrique Provencio</i>	
Respuestas a la Gran Disrupción 2020	202
<i>José Luis Samaniego</i>	
Recuperación y reconstrucción verde en América Latina y el Caribe ..	209
<i>Francisco Suárez Dávila</i>	
Consecuencias del Coronavirus y oportunidades para cambiar el rumbo	216
<i>Ramón Carlos Torres</i>	
El impacto del Covid-19 en la política petrolera de México	223

ANEXO

<i>Grupo Nuevo Curso de Desarrollo</i>	
Propuestas del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo sobre la emergencia sanitaria, económica y social. 28 de marzo de 2020	231

Presentación

El Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD) ofrece esta colección de ensayos para contribuir a la discusión pública sobre las dimensiones sociales, políticas, institucionales y económicas de la pandemia Covid-19. *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia* reúne colaboraciones de quienes integramos el GNCD y de varios invitados, a quienes agradecemos su disposición y respuesta a una convocatoria apremiante para entregar sus textos en un plazo perentorio.

Los aportes que integran el volumen, escritos casi todos entre el 15 y el 20 de mayo de 2020, se ocupan sobre todo de reflexiones acerca de las implicaciones que tiene la crisis generada por la pandemia para las condiciones de vida de la población, la organización social, las circunstancias políticas y para algunos aspectos de las relaciones internacionales. Se abordan, principalmente, diferentes opciones de política para contener y mitigar la crisis en sus primeros impactos, facilitar la recuperación y orientar la reconstrucción para cambiar el rumbo del desarrollo tras la pandemia.

El GNCD dio a conocer el 28 de marzo de 2020 un comunicado con sus primeras apreciaciones sobre las dimensiones sociales y económicas de la crisis sanitaria¹. Para ese día se registraban en México 848 casos confirmados y en el mundo se rebasaban los 600,000 por el Covid-19, y los fallecidos llegaban a 16 en nuestro país y superaban los 27,000 globalmente. Para entonces, ya declarada la pandemia por la Organización Mundial de la Salud, y cuando apenas iniciaba en México el aislamiento

¹ El documento, que se incluye como anexo en esta publicación, se encuentra disponible en: http://www.nuevocursodesarrollo.unam.mx/docs/GNCD_Propuestas_frente_al_COVID-19.pdf

para frenar la reproducción más acelerada del Covid-19, se apreciaba que nos encontrábamos ante una crisis generalizada y de nuevo tipo, de grandes magnitudes y consecuencias profundas, si bien no cuantificadas con precisión.

Aquellos planteamientos iniciales del GNCD fueron especialmente un llamado de atención para responder pronto a la altura de la emergencia, y hacer ver que junto con la prioridad de proteger la salud de toda la población y fortalecer urgentemente el sistema sanitario, nos teníamos que movilizar, gobierno y sociedad, para proteger los medios de vida, el empleo y el ingreso, las fuentes de trabajo, los servicios esenciales y los servicios estratégicos.

A fines de marzo se advertía con claridad que estábamos ante un panorama inédito con escenarios ominosos, que obligaba a un cambio estratégico en la política económica, de las finanzas públicas y de las políticas monetaria y financiera. En otros países ya estaban en marcha programas para paliar las pérdidas de empleo y sobre todo para apoyar a quienes se quedaban sin trabajo a causa del aislamiento, mientras se disponía de modo expedito de fondos extraordinarios para apuntalar los sistemas sanitarios.

La crisis económica detonada por el SARS-CoV-2 reclamó y reclama respuestas extraordinarias, pero al concluir el primer trimestre la política económica mexicana titubeaba con medidas parciales e insuficientes y retrasaba una reacción ordenada y enérgica ante el nuevo panorama. Por ello el GNCD sostuvo -y sostiene- la necesidad de articular acuerdos colectivos y convertirlos en un pacto de estado para enfrentar la emergencia, reconocer el accidentado terreno al que entramos, allegarnos del mejor conocimiento de diagnóstico y pronóstico y de propuestas bien documentadas, para contar con un programa de respuesta inmediata, y luego, pero no mucho después, alinear la recuperación y la reconstrucción.

En el transcurso de abril y las primeras semanas de mayo quedó configurada una crisis en toda regla, y también una respuesta gubernamental que siguió quedando por debajo de las exigencias y los

daños ya registrados que, según todo indica, continuarán agravándose. Aunque a mediados de mayo siguen presentes incertidumbres de todo tipo, hay que reconocer que la crisis será mayúscula en su profundidad, extensión y duración, por lo que resulta oportuno insistir en la pertinencia de contar con una estrategia de política económica y social que se haga cargo de la tarea de enfrentar las lesivas consecuencias humanas inmediatas y mediatas de la pandemia, y de sus repercusiones en el desarrollo de los próximos años.

Es justamente en esta dirección que se enfilan los planteamientos de quienes participamos en el GCND y de nuestros invitados. Hemos participado estos meses de pandemia en múltiples foros y debates a distancia, e intercambiado diagnósticos y propuestas sobre cómo mitigar los impactos humanos de la crisis, facilitar la recuperación y preparar una reconstrucción para mejorar el rumbo del desarrollo.

Nos estimula el ánimo de contribuir con planteamientos propositivos, en un ambiente que favorezca el diálogo, y eso es lo que hacemos, con pausa, pero también con un sentido de urgencia. La forma en la que salgamos de esta crisis, la manera en que corrijamos la trayectoria nacional ya afectada por ella, depende en mucho de las medidas que adoptemos ahora, cuando aún estamos en el ojo del huracán de la crisis sanitaria, y cuando apenas empiezan a tomarse las medidas para la reapertura económica y la salida del aislamiento.

Las reflexiones incluidas en esta publicación no se refieren a ningún punto de llegada, pues tenemos claro que a pesar de la rudeza con la que ya nos ha golpeado la pandemia, apenas estamos en los prolegómenos de una crisis económica prolongada. Todavía tenemos muchos vacíos de información, y los medios para avizorar las siguientes fases de la crisis han mostrado como nunca sus limitaciones. Así que nos movemos en la incertidumbre.

El GNCD surgió al calor de la Gran Recesión de 2009, para contribuir a las deliberaciones sobre la política económica frente a esa crisis. En el transcurso de la década trabajamos -siempre *ad honorem*- diversas

Presentación

formulaciones estratégicas para un nuevo curso de desarrollo, gracias a la generosidad de la UNAM, que hospeda y facilita nuestras reuniones de trabajo y publicaciones. Por ello le agradecemos al rector Dr. Enrique Graue por su apoyo constante. Refrendamos así nuestra voluntad de seguir aportando a las deliberaciones sobre el desarrollo nacional.

Agradecemos también al Programa Universitario de Estudios del Desarrollo por su apoyo como institución coeditora de esta publicación. Reconocemos a Francisco Gómez, Carolina Farías y Eva García por su auxilio en la revisión de los textos; a Eduardo Leyva por el diseño y realización de la portada; y a Nayatzin Garrido por la formación e integración de la publicación. También dejamos constancia del soporte que brindan permanentemente Adriana Flores y Rafael Escartín al GNCD.

Rolando Cordera y Enrique Provencio
(coordinadores)

23 de mayo de 2020.

ASPECTOS GLOBALES,
POLÍTICA E
INSTITUCIONES

SECCIÓN
I



Impacto del Covid-19 sobre la confrontación China-Estados Unidos

*Eugenio Anguiano**

Desde hace cuatro años se ha hecho patente una creciente confrontación entre China y Estados Unidos. Durante más de tres décadas y media, contando a partir de 1979, con el establecimiento de relaciones diplomáticas formales entre esos países que habían sido enemigos mutuos durante el periodo 1949-1971, existió una relación de cooperación económica y de entendimiento político que fue benéfica para los intereses de la República Popular China y de Estados Unidos.

Tales vínculos tuvieron algunos tropiezos, como en 1989, cuando la crisis de Tian'anmen en China llevó a la imposición de un bloqueo parcial a ese país, por parte de Estados Unidos, o la colisión accidental entre un avión estadounidense espía y otro chino de combate, ocurrida en 2001, por citar solo dos casos, pero en general lo que prevaleció fue una atmósfera de “entendimiento cordial”.

Los objetivos esenciales de ese acercamiento eran, por el lado chino, aprovechar la tecnología, la educación superior, el mercado y el capital de Estados Unidos para lograr el ascenso pacífico de China como potencia global; en tanto para Washington eran los de impulsar el paso de China comunista de una economía “socialista de mercado” a una plenamente de mercado y facilitar así el cambio político del régimen chino hacia algo parecido a una democracia representativa con un Estado fuerte. La estrategia estadounidense para lograr ese fin era la del acoplamiento sino-estadounidense en lo económico y en otras áreas.

* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM. Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

En la era de Trump esa vinculación pragmática con China ha ido gradualmente rompiéndose. Primero fue la “guerra comercial” decretada por el presidente de Estados Unidos, bajo el argumento de que China ejercía una competencia económica desleal, que había llevado a un permanente déficit estadounidense en el intercambio comercial con ese país asiático. A la imposición, por parte del gobierno de Washington, de aranceles a las compras de productos chinos que hacen agentes económicos residentes en Estado Unidos, Beijing respondió con la misma moneda, pero en forma selectiva.

Cuando finalmente se negoció una tregua a la guerra comercial entre el presidente Trump y el viceprimer ministro Liu He, se estimó, entre otros por el FMI, que el impacto del enfrentamiento comercial sobre las economías de ambos países había sido aparentemente mínimo. En 2019 el PIB estadounidense aumentó en 2.3%, una décima de punto menos de lo alcanzado en 2018; en tanto en el mismo año el PIB chino tuvo un incremento inferior en cinco décimas de punto al del año anterior. Con la salvedad de que el crecimiento del PIB chino en ese año había sido de 6.1%, lo que contrasta marcadamente con el 2.3% observado en la economía estadounidense.

En términos de la balanza comercial bilateral, con los aranceles Washington logró reducir su déficit en 41,000 millones de dólares, para colocarlo en 2019 en 379,000 millones. El impacto proteccionista estadounidense parece haber sido mayor en cuanto al fenómeno de desviación de comercio, que otra cosa. Así, en 2019 México se colocó como el primer socio comercial de Estados Unidos en el mundo, con un intercambio total, según cifras del Departamento de Comercio, de 614,500 millones de dólares, desplazando a China (un total de 558,870 millones).

Washington ha extendido el enfrentamiento sino-estadounidense a otras esferas, como la tecnológica y la empresarial, ello con el argumento de que China ha logrado su notable desarrollo tecnológico por medio del robo de propiedad intelectual, de la obligación impuesta a empresas extranjeras de transferir su tecnología a empresas chinas y de la práctica

el espionaje industrial. Lo que lleva al error de pensar que “por sí sola, una respuesta agresiva de alguna manera impedirá los éxitos tecnológicos de China, y/o asegurará los de Estados Unidos”¹.

Con el brote del Covid-19 en la ciudad de Wuhan, capital de la provincia de Hubei, que más tarde la Organización Mundial de la Salud declaró como pandemia, se ha abierto un nuevo frente de confrontación. Si bien entre enero y febrero de 2020, el presidente Trump se refirió laudatoriamente a China y al presidente Xi Jinping, conforme el coronavirus se ha extendido por el mundo y llegado a Estados Unidos, donde se ha producido un mayor número de infectados y decesos que en cualquier otro país, Trump y su gabinete han cambiado la retórica y ahora acusan a la República Popular, y en particular al partido comunista de China, de ser culpables de ocultar el brote de la pandemia y de permitir que se difuminara por el mundo.

El mismo Trump ha afirmado que su aparato de inteligencia tiene suficiente información en cuanto a que el patógeno fue producido en un laboratorio de virología de Wuhan, y de que el mismo no fue transmitido de murciélagos a humanos. Probablemente por error, agregaba el presidente, el virus se escapó del laboratorio y causó la epidemia en China, y de allí se esparció por todo el mundo. Por tanto, Trump ha exigido a Beijing que autorice a científicos estadounidenses a que visiten el mencionado laboratorio e investiguen si tal hipótesis es o no cierta.

Escalando más las acusaciones, el Secretario de Estado, Mike Pompeo, en varias ocasiones ha señalado que el partido comunista de China es el responsable directo de lo ocurrido, y que por tanto debe pagar las consecuencias. Esto ha sido interpretado por un par de gobernadores republicanos, como señal de que puede y debe demandarse a China en tribunales de Estados Unidos por daños y perjuicios causados por propalar el coronavirus. A este tipo de acción han estado sumándose personas físicas y morales del vecino país del norte.

¹ L. Rafael Reif, presidente del Instituto Tecnológico de Massachusetts. “China’s Challenge Is American Opportunity” (traducción libre), ver en: <https://www.nytimes.com/2018/08/08/opinion/china-technology-trade-united-states.html>.

La respuesta china ha sido negar, por absurdas, esas demandas, las que considera una hipótesis de conspiración infundada. Voceros del Ministerio de Relaciones Exteriores chino han calificado a Pompeo de loco (*insane*) y de “virus político”. Anteriormente, uno de esos voceros había divulgado otra hipótesis: que el virus había sido llevado a China por científicos estadounidenses, disfrazados de los soldados que participaron en una olimpiada militar efectuada en Wuhan. Esta descabellada idea solo se planteó una vez y no ha sido repetida por funcionarios chinos, aunque parece que muchos ciudadanos chinos sí la creen.

Hay muchos más casos de mordacidad en el intercambio de mensajes y descalificaciones mutuas entre Estados Unidos y China, que no cabe en este espacio reseñar. Lo importante es resaltar que en el primero de esos dos países hay, claramente, por parte de su presidente, propósitos electorales que, de lograr su cometido de cohesionar simpatizantes, pueden llevar a una gran parte de la opinión pública a considerar a China Popular como una amenaza a su país y un enemigo al que tarde o temprano habrá que enfrentar por cualquier medio, incluso el militar.

Por el lado de China, sus dirigentes han recurrido a tocar las mismas fibras nacionalistas, lo que desde hace tres años o más ha venido haciendo Xi Jinping, con la denuncia del papel que jugaron los extranjeros en el “siglo de humillación” de China, o bien recurriendo a la prensa para que denuncie que Estados Unidos está decidido a parar por cualquier medio el ascenso pacífico de China como potencia global.

La polémica entre Estados Unidos y China por la pandemia está claramente llevando a un alejamiento mayor entre estos dos países, en una relación que desde hace unos años ha estado bordeando la rivalidad y la sospecha mutua, lo que puede llevar a una total hostilidad bilateral. Esto afectaría gravemente no solo a la economía mundial, cuyas perspectivas para el corto plazo son funestas por la parálisis causada por el Covid-19, también afectaría la estabilidad político-económica global.

Ante las amenazas de demandar al Estado chino, ya no solo por estadounidenses sino también por otros países, China ha dicho estar

dispuesta a escuchar reclamos, pero si estos se hacen con intenciones aviesas, ya sea por parte de gobiernos o de particulares, entonces, advierte el gobierno chino, los países a los que pertenezcan esos actores se atenderán a las consecuencias de represalias económicas por parte de China.

En un escenario extremo, China podría salirse de las cadenas de producción globales y refugiarse en la interdependencia económica regional y con ello encarecería los insumos industriales para el resto del mundo. Esto llevaría a las economías avanzadas a enfrentar una rápida inflación. Alguien dirá que el aumento rápido del desempleo en condiciones de capacidad ociosa de producción es incompatible con aquel fenómeno; pero no hay que olvidar que la entrada de China a la oferta mundial, y también la de la India, en su momento permitieron bajas de precios por una oferta global incrementada. China comenzó exportando manufacturas básicas, pero ha avanzado y actualmente exporta bienes que son fruto de altas tecnologías, lo que le permite tener un nuevo tipo de ventajas comparativas y ya no las de salarios bajos.

Por tanto, podría darse el caso de que buena parte del mundo entrara a una etapa de *stagflation* –cero crecimiento con inflación– si China se retirara de cadenas de producción de bienes más complejos, para lo que no habría otros oferentes.

El nuevo retorno de mexicanos desde Estados Unidos

*Tonatiuh Guillén**

La pandemia generada por el virus Covid-19 ha tenido repercusiones en prácticamente todos los aspectos de la vida humana a lo largo del planeta. Si hoy la globalización como proceso contemporáneo requiriera definirse en su intensidad y alcances, nos bastaría con hacer un recuento sobre la propagación de este virus.

Sus mayores repercusiones de corto, mediano y largo plazos son en gran medida inciertas, casi todas negativas en lo inmediato, como es el elevado número de personas fallecidas. Del lado optimista, posiblemente algunas repercusiones emerjan como lecciones aprendidas y se conviertan en iniciativas globales de protección integral a la vida humana, persona por persona, en todos los países. Sería la mejor herencia de esta trágica experiencia.

El objetivo del presente documento es revisar de manera sintética y preliminar algunos de los impactos de la pandemia sobre México, considerando como hilo expositivo la gigantesca y diversa interacción de nuestro país con los Estados Unidos. A querer o no, en esta vecindad están articulados eventos sociales importantes de nuestro país, como son hoy los de tipo sanitario. En segundo término, los relacionados con la movilidad de las personas y los nuevos procesos de *retorno voluntario* que en la coyuntura de recesión económica están surgiendo y que son nuestro principal interés de análisis.

* Profesor e investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

Desempleo y presiones al retorno a México

En los Estados Unidos, la pandemia provocada por el Covid-19 ha implicado una parálisis muy extensa y severa de las actividades económicas. El mandato sanitario del confinamiento en casa implica restringir de manera generalizada las actividades sociales y las económicas sin precedente.

La consecuencia más evidente es la pérdida de empleos, que súbitamente ha alcanzado cifras gigantescas. En el mes de febrero del 2020, la tasa de desempleo era solamente del 3.6%; en abril cerró con 14.7%, la más alta en la historia de esta estadística en los Estados Unidos. La expectativa para los próximos meses es que la cifra se eleve aún más, con algunas proyecciones que la ubican incluso arriba del 20%. En números absolutos, entre los meses de marzo y abril, 36 millones de personas han perdido su trabajo, lo cual retrata claramente el enorme impacto económico de la crisis de salud.

Bajo estas condiciones, es inevitable que el tsunami repercuta en los mexicanos que residen allá. Primero, en salud y en vidas. En segundo término, afectándoles también con la pérdida de empleos. Es difícil hacer un cálculo preciso sobre el número de mexicanos que han quedado sin trabajo.¹ Alrededor del 4% de la fuerza de trabajo de Estados Unidos está compuesta por los mexicanos (nM), según estimación realizada por el Migration Policy Institute hace algunos años.² Si esta cifra la tomamos como referencia, es entonces probable que alrededor de 1.4 millones de mexicanos (nM) se encuentren desempleados en este momento, formando parte de los 36 millones de trabajadores despedidos recientemente.

Si la mitad de esa población estimada está en una condición migratoria irregular, pudieran ser partícipes de un efecto colateral de la pandemia

1 A partir de aquí nos referiremos a los compatriotas que nacieron en México (nM) y que en algún momento migraron a los Estados Unidos. Otro conjunto de mexicanos, de similar número, son quienes nacieron en el país vecino de padres o madres mexicanos, que por ahora no integramos al planteamiento del documento.

2 Brian Ray and Elizabeth Grieco, "Mexican Immigrants in the U.S. Labor Force", migrationpolicy.org, 1 de marzo de 2004 (<https://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-us-labor-force>).

que es el asunto principal que nos ocupa: el retorno de mexicanos al país como efecto de la recesión económica y del desempleo en Estados Unidos. Una primera medición sugeriría que potencialmente 800 mil personas se encuentran en esta disyuntiva, si consideramos al conjunto de mexicanos sin empleo y con situación migratoria irregular.³ No implica necesaria ni inmediatamente su traslado a México, pues habrá quienes prefieran pasar la crisis “del otro lado”.

El planteamiento supone que los mexicanos (nM) en condición irregular son quienes tendrían mayor inclinación a formar parte de un flujo coyuntural de retorno a México, de manera voluntaria, con una expectativa que oscila entre el regreso temporal o uno permanente. Difícil de evaluarlo en este momento. También debe considerarse que alguna franja de los mexicanos, con estatus regular en los Estados Unidos pero desempleados o con pérdida de ingreso, potencialmente pudieran también ser parte de esta específica y reciente movilidad. Para simplificar, denominemos a este nuevo flujo el “retorno Covid-19”, compuesto por las personas que regresan al país presionadas por la coyuntura en curso.

Es necesario distinguir a este particular flujo de retorno de otros tres adicionales que existen en la movilidad de personas de Estados Unidos a México. Primero, no equivale al flujo que habitualmente regresa al país formando parte del todavía mercado laboral circular que, aunque muy mermado sobrevive a pesar de sus retos. No equivale tampoco al retorno por razones vacacionales, como coincidió con la semana santa (primeros días de abril) de 2020. Menos aún equivale a las repatriaciones de mexicanos que Estados Unidos realiza cotidianamente.

Aludimos aquí a una movilidad adicional: una “sobre tasa” de retorno derivada de la recesión económica en Estados Unidos, iniciada a partir del mes de marzo y que potencialmente ha crecido durante las últimas semanas. Es probable que persista en los meses siguientes y que implique algún tipo de presión social para las poblaciones de arribo. De entrada,

³ Este es un cálculo grueso, que asume que cerca del 50% de los mexicanos (nM) en Estados Unidos tiene una condición migratoria irregular.

los retornos han generado inquietudes en materia de salud (como posible fuente de contagio), pero más compleja es su adaptación a regiones con economías también paralizadas. Es decir, los nuevos retornos pueden ser parte del creciente desempleo en México. Sin excluir, por otro lado, que pudieran ser también parte de novedosas de iniciativas económicas, debido a la experiencia laboral y al eventual acompañamiento de ahorros.

La propensión al retorno en esta coyuntura en buena medida depende de los factores de arraigo: en los Estados Unidos y los equivalentes en México. Claramente, el tiempo de permanencia en Estados Unidos es crítico: no es lo mismo tener dos meses, dos años o dos décadas de estancia en aquel país. Factores asociados como familia, bienes, actividades económicas y sociales -que evolucionan con el tiempo de estancia- son también determinantes de la probabilidad de retorno. Si bien el desempleo y la caída de ingresos es una fuerza que empuja el retorno, este no sucede en automático, pues la dialéctica de los factores de atracción en uno y otro país también hacen su parte.

Ante eventos tan recientes y con dinámicas aún en movimiento es complejo hacer una medición sobre la escala de los “retornos Covid-19”. Por el momento, solamente disponemos de indicios de que ya está ocurriendo en estados como Oaxaca, Guanajuato y Michoacán. En particular ha sido visible con las personas que regresan a comunidades pequeñas -en donde es inocultable- y en donde emergen tensiones asociadas con asuntos de salud o relativos a la adaptación al espacio comunitario. Las limitaciones de información son significativas, pero una fuente que pudiera proporcionarnos un panorama complementario es el comportamiento de las remesas, como se mostrará enseguida.

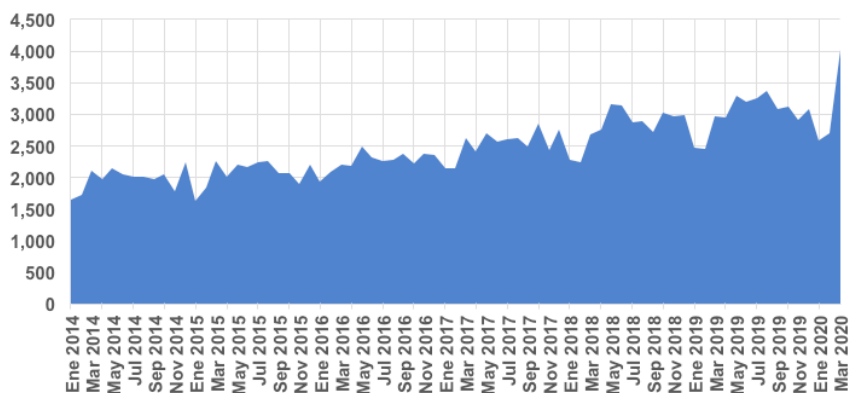
Las remesas y el “retorno Covid-19”

Las remesas enviadas a México desde los Estados Unidos pueden ser un buen observatorio sobre los impactos sociales de amplia escala que están sucediendo en ambos países, relacionados con la población

mexicana. De largo tiempo, las remesas han sido una expresión muy sólida de los vínculos familiares, sociales y evidentemente económicos que los mexicanos tenemos a uno y otro lado de la frontera. También son indicador, evidentemente, de la enorme cantidad de mexicanos que residen en el país vecino y sobre los estrechos lazos que guardan con alguna región de México.

A lo largo del tiempo, a pesar de coyunturas políticas y económicas, algunas difíciles y otras menos, las remesas se han sostenido y crecido progresivamente, como puede apreciarse en la gráfica 1. También muestran algún agrupamiento y periodicidad interesante. El que pareciera más significativo y paradójico corresponde al gobierno de Donald Trump en los Estados Unidos, que ha estimulado el crecimiento notable de los envíos de dinero a México a partir de marzo de 2017 y hasta el primer trimestre de 2020. Los datos son los compilados por el Banco de México.

Gráfica 1. Remesas enviadas a México desde Estados Unidos. Monto mensual de Enero 2014 a Marzo 2020 (US millones dólares)



Si bien desde el año 2017 existe una evidente tendencia al alza en el envío de remesas, lo ocurrido en el mes de marzo del 2020 rompe todas las expectativas. En este mes tuvieron un crecimiento espectacular: mientras en febrero se enviaron a México 2.69 mil millones de dólares, en marzo la cifra alcanzó 4.01 mil millones. Si revisamos ahora la tasa

mensual de crecimiento de las remesas, lo atípico del crecimiento del mes de marzo del 2020 destaca plenamente, como se aprecia en la gráfica 2.

Gráfica 2. Remesas enviadas a México desde EU. Tasas mensuales de crecimiento, porcentajes. (Enero 2014 a Marzo 2020)



Durante los meses de marzo de cada año, lo habitual es que las remesas tiendan a incrementarse significativamente, pues regularmente declinan durante los meses de enero y febrero. Los meses de diciembre son también de crecimiento, conforme a un ciclo anual identificable por lo menos a lo largo de la última década. Lo particular del mes de marzo del 2020 es que rompe radicalmente la tendencia habitual. Si nos atenemos a los años revisados, la tasa esperada de crecimiento en este mes ascendería a cerca del 25%, si hubiera seguido el patrón previo y considerando un buen desempeño. Pero lo ocurrido en la realidad prácticamente duplicó la expectativa.

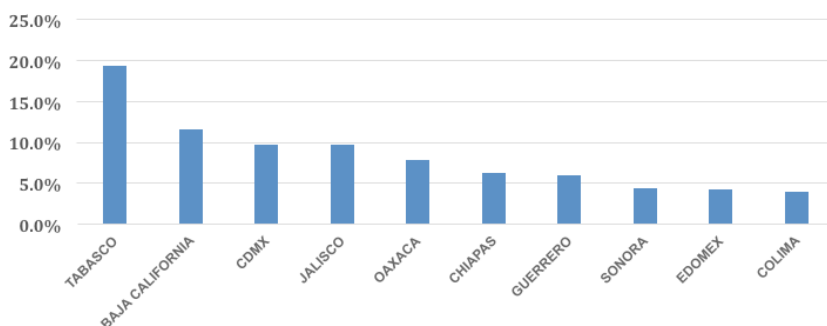
Dicho sea de esta manera: la mitad del crecimiento de las remesas en el último mes de marzo no se explica por la tendencia habitual. Es decir, hay una mitad de la tasa de crecimiento que deriva de otros factores. Entre los últimos, estimamos que se ubica lo que denominamos el “retorno Covid-19”, es decir, personas que regresan a México junto con alguna cantidad de recursos económicos que, visto en el total, es muy significativa. Una primera estimación nos aproximaría a una cifra que gira alrededor de 650 millones de dólares, si traducimos a números absolutos la “sobre tasa” de crecimiento del mes de marzo. Si esta es una cifra

probable, la siguiente cuestión es calcular cuánto dinero en promedio corresponde por persona, para estimar un número aproximado de estas. El resultado puede ser sorprendente⁴.

Ahora bien, de la misma manera que las remesas tienen una trayectoria mensual variada, cíclica y creciente a lo largo de los años, su distribución por entidad federativa en México también tiene un comportamiento diverso. Por ejemplo, la tasa de crecimiento en marzo del año 2020 no se distribuye igual entre las entidades: hay estados con tasa creciente, otros incluso declinante. ¿En dónde se concentraron los mayores incrementos desde esta perspectiva regional?

La información del Banco de México por entidad federativa está agrupada por trimestres -en esta oportunidad no pudo accederse a una información mensual-, por lo que tenemos integrada la estadística correspondiente a enero, febrero y marzo del 2020. No obstante, la limitación, es posible identificar a los estados en donde su respectiva tasa de crecimiento fue mayor.

Gráfica 3. Remesas enviadas a México desde EU. Crecimiento porcentual del trimestre Enero-Marzo de cada año, 2014 - 2020. Estados con mayor crecimiento.



4 En la hipótesis de que cada persona hubiese enviado un promedio de 2 mil dólares -que es una cifra muy alta con relación al habitual promedio mensual-, estaríamos hablando de 325 mil personas vinculadas a la integración de los 650 millones de dólares de “sobre tasa”. No quiere decir que esa sea la cantidad de personas que integran al “retorno Covid-19”, pero nos da una idea sobre los alcances del planteamiento y de la importancia de estudiar a este flujo de manera detallada.

Los cinco estados que tuvieron un crecimiento más importante de su tasa de remesas fueron Tabasco, Baja California, Ciudad de México, Jalisco y Oaxaca. El *impacto de marzo* del 2020 fue más notable en ellos, desde la perspectiva trimestral. Evidentemente, si se midieran las remesas en números absolutos el resultado sería muy distinto, pues Tabasco recibe una cantidad de dinero muy inferior a Jalisco, por citar un ejemplo. No obstante, desde la perspectiva de la tasa de crecimiento, es muy superior la de Tabasco frente a cualquier otro caso.

En función de la argumentación expuesta previamente, si asumimos la coincidencia en tiempo de dos procesos, el del “retorno Covid-19” y el espectacular crecimiento de las remesas en marzo del 2020, puede plantearse que se trata de procesos articulados, que uno y otro se acompañan. Además, no menos importante, que se canalizan ambos procesos de manera distinta entre los estados del país. Conforme a la información presentada, el caso más notable es el de Tabasco, considerando el crecimiento proporcional de sus remesas y, posiblemente, porque estas expresan proporcionalmente mayor participación de sus paisanos en el “retorno Covid-19” (no en números absolutos, claro está).

La diversa tasa de crecimiento de las remesas en los estados, en suma, puede estar reflejando la mayor o menor presión en el arribo de personas a estas regiones, procedentes de Estados Unidos y ligados a la coyuntura de pandemia, recesión económica y desempleo. La gráfica 3 nos presentaría entonces un ordenamiento regional, derivado de esa relación que establecimos entre tasa de crecimiento de las remesas y el flujo de retornos. Vale decir, comparativamente son los estados más “presionados” por el arribo de paisanos desde Estados Unidos y, al mismo tiempo, los más beneficiados por el incremento en los recursos enviados por remesas en comparación con su trayectoria previa.

Nota final

En condiciones de desempleo muy alto y con los ingresos disminuidos de los mexicanos en Estados Unidos, es decir, en pésima situación económica, el incremento espectacular de las remesas en marzo del 2020 tiene su explicación más probable por el “retorno Covid-19”. Si la cantidad de dinero enviada a México continúa elevada en el mes de abril y de mayo (y eventualmente en un par de meses adicionales), el comportamiento atípico de las remesas será más que notable, consolidado, muy especial respecto a su historia y, insistimos, ligado un movimiento igualmente atípico de personas en retorno.

La eventual continuidad del monto de las remesas de marzo y la persistencia de los “retorno Covid-19” pueden ser buenas noticias desde la perspectiva del ingreso de divisas, pero malas desde la perspectiva de su capacidad de sostenimiento. Si es el flujo de retorno el que las motiva principalmente, este no es infinito: puede agotarse rápidamente el número de mexicanos que participen en esta dinámica. Es decir, en el mediano plazo es más probable observar una disminución en el dinero enviado y, si las cosas son positivas, que los montos de remesas regresen a los ritmos de la tendencia habitual (suponiendo que la economía de Estados Unidos se recupere rápidamente).

Desde la perspectiva de las personas en regreso a México, el escenario es más complejo. Por un lado, pueden sumarse en el corto plazo a los crecientes contingentes del desempleo, casi de inmediato, volviendo más complicada la problemática social del país y especialmente de determinadas regiones. El incremento de la pobreza de este año y eventualmente de los siguientes pudiera encontrar por aquí alguno de sus agregados.

En las mejores situaciones, las personas que regresan con mayores recursos económicos tampoco van a encontrar fácilmente cómo insertarse en actividades productivas, en un mercado deprimido, como ya es la condición de México. El aspecto positivo de esta movilidad es que también implica el retorno de capital humano con experiencias laborales

y económicas valiosas. El lado preocupante es que la situación del país y de las regiones de arribo pudieran anular o desaprovechar ese potencial de desarrollo, si no se toman las iniciativas de política adecuadas. Lamentablemente, todo parece indicar que avanzamos hacia el segundo horizonte. Es decir, lo que pudiera ser una gran oportunidad, muy pronto puede convertirse en un desafío que se añada a problemáticas que ya emergen como panoramas muy graves de pobreza y desempleo.

Las relaciones México-Estados Unidos y el T-MEC en tiempos del coronavirus

*Carlos Heredia**

Los momentos de crisis ponen a prueba tanto al sistema global como a las relaciones bilaterales entre países. La pandemia del coronavirus no es la excepción: tras la crisis sanitaria se profundizará el declive de la economía, y serán muy severos los impactos en el sistema político de cada país. Es el caso de una relación tan compleja como la existente entre México y Estados Unidos. Las recetas de antes ya no sirven.

Las descripciones tradicionales de la relación bilateral usadas por la clase política mexicana (*relación especial, alianza estratégica, pacto entre iguales*) están poco a poco cediendo el paso a una serie de decisiones unilaterales tomadas en Estados Unidos, que son adoptadas y adaptadas por México y Canadá tras procesarlas como ineluctables al interior de sus respectivas economías y sistemas políticos.

Tras las reiteradas declaraciones del presidente estadounidense Donald Trump en el sentido de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) era ‘el peor acuerdo comercial de la historia’, Washington se propuso ‘mejorar’ el llamado Nafta 1.0 con el advenimiento del Nafta 2.0. Lo que importa para la Casa Blanca es su paternidad y su sello personal: lo hecho anteriormente era reprobable per se, y lo que se lograra bajo el mandato de Trump automáticamente se convertiría en ‘el mejor acuerdo de la historia’.

* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM. Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

El Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC en México, USMCA en Estados Unidos y CUSMA en Canadá) fue redactado por los técnicos, negociado por los diplomáticos, inicializado por los mandatarios de los tres países, ratificado por los legisladores, y quedó listo para su entrada en vigor, para sorpresa de muchos, en un tiempo récord que apenas rebasa los 37 meses (cuadro 1).

¿Qué cambió entre el TLCAN y el T-MEC? Se incluyeron disposiciones nuevas en derechos laborales y estándares ambientales, protección de propiedad intelectual, y en comercio digital. Sin embargo, aún no sabemos exactamente qué ocurrió en el otoño de 2019 en la negociación entre Washington y México, representado por un solo hombre, Jesús Seade Kuri, Subsecretario para América del Norte, sin el acompañamiento de Economía, ni de los asesores del sector privado.

Cuadro 1. Línea del tiempo del TMEC y el coronavirus

Fecha	Acontecimiento
18 mayo 2017	Anuncio oficial de que se buscaría 'mejorar' y 'poner al día' el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
16 agosto 2017	Inicio de las negociaciones.
8 abril 2018	Culminan ocho rondas entre los equipos negociadores.
1 octubre 2018	Se anuncia que está listo un texto formal y oficialmente acordado.
30 noviembre 2018	Donald Trump, Enrique Peña Nieto y Justin Trudeau firman el pacto comercial en reunión del G-20 en Buenos Aires.
1 enero 2019	Se cumplen 25 años de la entrada en vigor del TLCAN.
19 junio 2019	El Senado mexicano ratifica el T-MEC.
10 diciembre 2019	México aprueba versión con cambios de Nancy Pelosi, 'speaker' de la Cámara de Representantes y cabeza de los legisladores demócratas en el Capitolio.
19 diciembre 2019	Washington: la Cámara de Representantes ratifica el USMCA.
16 enero 2020	El Senado ratifica el USMCA en Washington.

11 febrero 2020	La Organización Mundial de la Salud declara al COVID-19 como pandemia ¹ .
13 marzo 2020	Ottawa: el parlamento canadiense ratifica el CUSMA.
3 abril 2020	Estados Unidos declara: los jornaleros agrícolas (la gran mayoría, mexicanos e indocumentados) son trabajadores esenciales, y continuarán laborando sin amenaza de deportación, pero no se dará su regularización migratoria ni el cuidado de su salud ² .
15 abril 2020	Washington anuncia que debido a la pandemia el 95% del país ha suspendido actividades.
22 abril 2020	El Pentágono “invita” a México a reabrir aquellas fábricas cerradas por coronavirus, que son proveedores de las industrias de defensa y aeroespacial en EEUU ³ .
1 mayo 2020	En plena emergencia por el Covid-19, y de manera unilateral, Washington publica la orden ejecutiva para monitorear la implementación y mantenimiento de la reforma laboral de México.
15 mayo 2020	EEUU y México registran 1’493,514 y 45,032 casos confirmados, así como 88,930 y 4767 fallecimientos, respectivamente ⁴ .
1 junio 2020	Las autoridades mexicanas perfilan esta fecha para la vuelta a ‘actividades normales’ en la economía.
1 julio 2020	Fecha para la entrada en vigor del pacto comercial, en medio de una fase crítica de la pandemia del Covid-19.

Se produjeron entonces dos situaciones paradójicas que persisten hasta hoy:

- a) Empresas, sindicatos y legisladores estadounidense presionaron para incluir la disposición de que 40% de un automóvil debe ser fabricado en plantas donde los trabajadores ganen al menos \$16 dólares por hora, en contraste con los salarios promedio de \$3.14 dólares la hora en la industria automotriz mexicana. Algunos en sectores patronales dicen que se trata de una argucia

1 Recuperado de: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>

2 Recuperado de: <https://fortune.com/2020/04/03/farmworkers-coronavirus-essential-workers-covid-19-agriculture/>

3 Recuperado de: <https://www.cnbc.com/2020/04/22/coronavirus-pentagon-wants-mexico-to-reopen-defense-suppliers.html>

4 Recuperado de: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>

proteccionista; otros esperan que esta disposición ayude a reformar las anticuadas leyes laborales mexicanas y las prácticas sindicales antidemocráticas. Lo cierto es que se trató de una negociación política, sin la participación de los trabajadores mismos.

- b) Un tema tan importante para México como el de los trabajadores migratorios no fue incluido en el nuevo T-MEC. Ya en 1989, Fernando Solana -Secretario de Relaciones Exteriores en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari- aseguraba que cualquier tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos tendría que incluir el tema de los trabajadores migratorios.⁵ El candidato Andrés Manuel López Obrador declaró en su campaña de proselitismo que la protección de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos sería una de sus prioridades, pero en 2019-2020 su gobierno la dejó de lado.

El sistema global sobrecargado

Desde el inicio del siglo XXI tiene lugar el irresistible ascenso de la República Popular China (en adelante, China) y del este asiático como factores de poder.⁶ A partir del 11 de septiembre de 2001, la relación de Washington con Beijing combinaba la competencia con la colaboración. Esto cambia en la segunda administración de Obama, cuando él anuncia la estrategia “pivote” de despliegue político, diplomático, económico, militar, y comunicacional hacia el sudeste de Asia, que consiste no solo en contener a China, sino en evitar una mayor expansión de su influencia

5 Ver *La política exterior de México, entre la dependencia y la diversificación*, por Humberto Garza Elizondo, Vol. 36, No. 4 (146), pp. 641-666, (octubre-diciembre, 1996), El Colegio de México, recuperado de <https://www.jstor.org/stable/27740296>

6 Ver *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*, por Kishore Mahbubani, New York: Public Affairs (2008)

más allá de su espacio inmediato⁷.

Con Donald Trump se produce un nuevo viraje. Ahora el objetivo es revertir el ascenso oriental. Se calcula que en 2030 China será la primera economía mundial,⁸ con un Producto Interno Bruto de 26.5 billones de dólares, en contraste con los 23.4 billones que registrará Estados Unidos⁹.

Antes de tomar decisiones que implican a China, México se pregunta ¿qué pensará Washington? Tenemos antecedentes de bloqueo o cancelación de inversiones chinas.¹⁰ Nuestras compras de cubrebocas, ventiladores y equipo médico en China durante la pandemia Covid-19 no modifican esta tendencia.

A manera de conclusión

Después de la pandemia no habrá un giro en la globalización dominada por el capital financiero, y tampoco una recuperación del modelo industrial. Vamos hacia un sistema con el poder más concentrado, y mucho más desigual, tanto dentro de los países como entre ellos.

En el caso de México y de Estados Unidos la “vuelta al trabajo” se va a acelerar por presiones de las grandes corporaciones. Las actividades económicas convivirán con el Covid-19 a un altísimo costo, hasta encontrar una vacuna contra el coronavirus.

A partir del gobierno de Donald Trump, nos dejamos de preguntar cuál es el interés nacional. En la disputa cotidiana, señala René Delgado,

7 El espacio inmediato es su vecindad, su esfera de influencia contigua, lo que en la jerga geopolítica anglófona se conoce como *The Near Abroad*.

8 En 2014 el Fondo Monetario Internacional anunció que la economía china, medida en paridad de poder de compra, ya era la mayor del mundo.

9 PriceWaterhouse Coopers, <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf#page=68>

10 Como ejemplo está la cancelación el 3 de noviembre de 2014 del contrato para la construcción del ferrocarril rápido México-Querétaro, que había sido otorgado a la compañía *China Railway Construction Corporation*. Beijing inició un arbitraje de inversión en contra del gobierno de México con un reclamo por 600 millones de dólares, al amparo del acuerdo bilateral para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI México-China).

“La clase política -jefe del Ejecutivo incluido- ha privilegiado las diferencias sobre las coincidencias y, en esa tesitura, desarrolla una política atrincherada, si así se le puede llamar a ese contrasentido, donde pesan más la ideología que la razón, la intención que el resultado, la alucinación que la realidad, el avasallamiento que el acuerdo, el dogma que el pragmatismo... Si a la crisis sanitaria seguía la económica, detrás viene ya la política”¹¹.

Por ello, corremos el riesgo de convertirnos en una especie de frontera turbulenta o periferia irrelevante. La decisión de militarizar la seguridad pública y de usar a la Guardia Nacional como policía fronteriza, parece orientada a convencer al vecino del norte de que a pesar de ser económicamente inestables y de estar políticamente fracturados, sabremos gobernarnos a nosotros mismos y cumplir con el rol que nos han asignado. Una paradoja más: en el nuevo tiempo mexicano, la política interior aparece subordinada a la exterior.

11 René Delgado, ‘Tormenta en la mar’, Reforma, 16 de mayo del 2020, recuperado en: <https://tinyurl.com/ybn7ard5>

Soluciones universales para un problema global

*David Ibarra**

Una pandemia es un enemigo político en cierto modo amigable por cuanto une en la desgracia a las poblaciones y no nace siempre de controversias ideológicas o de críticas a la conducción gubernamental; además hay usualmente la certeza de resolverla tan pronto se disponga de medicamentos eficaces o del tiempo para que la población se autoinmunice.

El panorama es distinto del lado de los costos: se requiere extremar los cuidados a la población, pagar el alto precio humano de los decesos, del desempleo, del alza del gasto y de los déficits públicos, del menor crecimiento, de la contracción de las transacciones externas, del debilitamiento de múltiples empresas. En la vertiente de la política internacional hay un vacío y, además, se corre el riesgo que resulte exacerbada la proclividad a una nueva “guerra fría”.

En rigor, una pandemia constituye un problema global que demanda soluciones universales. Ante la ausencia de estas últimas, las críticas a los gobiernos nacionales habría que enderezarlas por igual al estilo de la integración universal de mercados carente de acuerdos e instituciones de protección social para todos.

Desde luego cabe admitir que los problemas se complican por el hecho de la incorporación masiva de los países a un sistema abierto con fuertes y complejos lazos productivos que multiplican la necesidad de la interacción humana. En lo económico, la pandemia inevitablemente

* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM. Director de la revista *Economía UNAM*.

causará trastornos, rupturas, en las cadenas productivas que sostienen el ingreso mundial y la división internacional del trabajo. En consecuencia, se estima que el comercio internacional se desplomará más del 13% y se dañarán canales que afecten a casi el 30% de las manufacturas globales. Por fuerza los impactos agravarán las tendencias recesivas de la economía mundial ya manifiestas en graves desequilibrios comerciales, financieros y distributivos.

El impacto más desfavorable de la pandemia se reflejará en la dislocación del empleo en actividades directamente relacionadas con el comercio exterior, el consumo y el esparcimiento. Se trata de sectores que, en el caso latinoamericano, suelen usar abundante mano de obra, entre la cual no suele encontrarse la mejor remunerada o la mejor protegida. Ahí se sitúan multitud de empresas medianas y sobre todo pequeñas, a veces sobreendeudadas o subcapitalizadas, que pudieran verse forzadas a reducir desde operaciones hasta cerrar y perder clientela.¹ Por igual, ahí se sitúa la masa de los trabajadores informales que no solo son los menos protegidos, sino los más difíciles de proteger.

Reducir los contagios lleva y llevará a limitar el funcionamiento normal de mercados, empresas y eventos que requieran de la aglomeración de personas con todas sus implicaciones nacionales e internacionales. Esos hechos, por más que contravengan las ventajas de mercados integrados han debido implantarse en más y más países: China, Italia, Inglaterra, Francia, España, Estados Unidos y comienza a hacerse en América Latina. En consecuencia, son de esperar impactos temporales severos que hacen de la política de defensa del empleo formal e informal prioridad inescapable y, como consecuencia, curar deterioros sociales graves, casi inevitables.

Más aún, la distribución geográfica de la epidemia no es pareja, afecta con intensidad a los focos de mayor densidad de población, frecuentemente los más internacionalizados y prósperos. En América Latina, la distribución geográfica y el tiempo distinto de arranque de la enfermedad incidirán

¹ En los países industrializados el desempleo se estima en 8.3% en 2020, para los Estados Unidos en 10.4%, mientras las solicitudes de protección a la desocupación en ese país han aumentado exponencialmente en millones de nuevos solicitantes; en América Latina ya crece desempleo y marginación.

pesadamente en las regiones más pobres, en las limítrofes con el exterior, perjudicando las finanzas de los gobiernos locales.

En torno a estas últimas cuestiones, mientras no se inventen y produzcan medicamentos eficaces, la salida definitiva a la pandemia estará sujeta a la aparición de rebrotes de la enfermedad. Así lo sugiere la distinta cronología del ciclo epidémico en las diferentes regiones afectadas que facilita la repetición de los contagios.

Son múltiples las demandas y las posibles respuestas estatales en torno al problema. Algunos países han comenzado a usar la política monetaria, abatiendo las tasas de interés, acrecentando la oferta de crédito o extendiendo sus plazos para aliviar endeudamientos de empresas y familias.² Sin descartar en modo alguno esa política, hay el riesgo de confundir una crisis de salud y empleo con una crisis de liquidez o bancaria, esto es, de complicar la selección de los sujetos a quienes se debe o se desea proteger.

En contraste, acciones fiscales que ya comienzan a emprenderse son prontamente eficaces al dirigir el gasto público a transferir ingreso a desocupados, enfermos, pobres u ofrecer suministros de equipos e insumos a precios razonables, accesibles o subsidiados. Asimismo, habrá que apoyar no necesariamente rescatar a empresas que resulten dañadas a fin de sostener la producción y atenuar, también de ese lado, el impacto del desempleo. En todo caso, los gobiernos habrán de combinar sabiamente las políticas fiscales y monetarias.

Aun así, bajará el ritmo de crecimiento del mundo y de los países. Conforme a diversas fuentes, el producto mundial en 2020 se reducirá entre el 2.5% y el 3%, las economías avanzadas decrecerán en conjunto del 5.0% al 5.9% y las economías en desarrollo se contraerán 1.0%, México entre el 7% y 8%. La respuesta al coronavirus obliga u obligará a absorber cuantiosas pérdidas económicas, privadas o públicas, a reforzar

² En México, ya se han puesto en operación diversos programas encabezados por la Secretaría de Economía con participación de varias instituciones públicas para ofrecer créditos al amplio segmento de pequeños y medianas empresas industriales, comerciales, agrícolas o de servicios.

los programas sociales y a lograr la recuperación pronta de la inversión pública y privada.

Junto a los efectos en el ritmo de crecimiento habrá repercusiones significativas en las finanzas públicas y empresariales. En las primeras, los ingresos tenderán a contraerse y el gasto a crecer con efectos sobre los presupuestos y el aumento de los endeudamientos. El cierre temporal de mercados afectará por igual al sector empresarial privado, a sus ingresos y pasivos sobre todo en las actividades más directamente cercanas a las medidas de protección epidemiológica.

En la región, el énfasis, repito, debiera residir en el cuidado a la ocupación y la defensa de las plantas productivas. Recuértese, además, que el tratamiento y las consecuencias de la epidemia complicarán el entramado de políticas orientadas al alivio de la pobreza y a la mejora de la distribución nacional del ingreso.

Pese a resistencias y hasta ofrecimientos ya se alteran los presupuestos públicos -en nivel y composición- donde el aumento del gasto general es un componente decisivo en el combate a una enfermedad que se difunde con excepcional rapidez que afecta con distinta intensidad las esferas productivas por más que su tasa total de mortalidad sea reducida. De aquí que, los riesgos y cargas pueden resultar abrumadoras en los países más pobres con sistemas precarios de salud y de protección a su población.

En el caso de México, las respuestas a los impactos de la pandemia acaso exijan esfuerzos mayores a los de otros países. La economía mexicana por ser excepcionalmente abierta al exterior y depender en alto grado de sectores como el manufacturero exportador o el turismo, es singularmente vulnerable a distorsiones en los encadenamientos internacionales o a paros de la demanda externa. Eso mismo apremia la normalización de restricciones a las actividades productivas, aunque probablemente a costo de incurrir en mayores gastos y mayores riesgos a la salud colectiva.

En todo caso, el Banco de México ha comenzado a adoptar una política monetaria menos convencional, en materia de tasa de interés y

crédito. Ojalá eso lleve a ampliar, los apoyos y redescuentos al Gobierno Federal y a la banca de desarrollo en función de la emergencia que se vive y de la posposición de impulsar el desarrollo. Desde luego, se requerirá más adelante de una reforma fiscal y reordenar desde ahora las partidas del gasto público. Dicho de otra manera, será indispensable alterar e incorporar cambios importantes a la política socioeconómica y a las prácticas de planeación del desarrollo.

En otros países latinoamericanos habrá que hacer algo semejante, en especial en los inmersos en solventar crisis económicas anteriores (Argentina), en los que atienden tensiones políticas (Bolivia) y en unos terceros, por la combinación de ambos fenómenos (Venezuela, Ecuador). Es probable que la pandemia cause complicaciones especialmente dañinas, sobre todo, cuando coinciden con sistemas rezagados de salud.

Cabe insistir, por último, que las principales medidas para remediar la pandemia hasta ahora han sido de orden y alcance nacional. Urge complementarlas con acciones de cooperación internacional, aunque algunas ya solo resultan efectivas a futuro. Por lo pronto, sería deseable compensar la reducción observada en el financiamiento al desarrollo frente a muchas necesidades creadas por la asociación de las tendencias recesivas mundiales con la pandemia del coronavirus³.

El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los bancos regionales de desarrollo podrían acrecentar los préstamos, aligerar las condicionalidades a los países atrasados e instrumentar moratorias temporales al servicio de sus deudas; medidas análogas serían también susceptibles de aplicarse a los créditos privados. De igual modo, las instituciones internacionales podrían considerar la emisión de “derechos especiales de giro” a distribuir, si posible, entre los países en desarrollo y acordar apoyos de los bancos centrales de los países avanzados en favor de instituciones semejantes en las naciones del Tercer Mundo.

³ Desde 2010 y hasta 2018, los flujos de inversión y préstamos a los países en desarrollo han caído a razón de 3.6% anual (Véase, Ibarra, D. (2020), *La Economía Mundial y sus Vericuetos*, Economía UNAM, de próxima publicación.

Hasta ahora, ha faltado liderazgo unificador de los esfuerzos mundiales y frecuentemente consensos internos para enfrentar la pandemia, en tanto responsabilidad primaria de las políticas en boga. En contraste, sobresale la competencia abierta en señalar culpables, en centrar la crítica sobre lo que se intenta, sin el decoro de contribuir constructivamente a la solución conjunta de un problema ciertamente grave.

Nuevo multilateralismo para otro desarrollo tras el Covid-19

*Cassio Luiselli**

Conforme pasa el primer semestre de 2020, se hacen más evidentes los contornos de la crisis de gran calado que estamos presenciando en la economía y la sociedad global. Hoy, (20 de mayo del 2020) los contagios se acercan a los cinco millones de personas y las muertes a las trescientas veinte mil. Sin duda, estas cifras irán creciendo conforme más y más países se encuentren en la zona de crecimiento exponencial de la pandemia.

Es cierto que el número de contagios y defunciones se logran disminuir al cabo de pocas semanas si se observan rigurosas medidas de aislamiento y contención, pero, desafortunadamente, esto no ha sido así en todos los países y la pandemia seguirá avanzando por un buen tiempo. Inicialmente parecía que el Covid-19 podría ser un episodio transitorio, agudo, pero finalmente un solo evento y de corta duración; ahora sabemos que no será así, sino que podrán presentarse otros “picos” de rebrote. Por eso el acuciante dilema de cuándo y qué tanto abrir las economías, diversas actividades, escuelas y otras instituciones, en espera de un elusivo “efecto rebaño” o de la providencial aparición de una vacuna o remedio que en verdad funcione y que esté disponible de modo masivo, asequible y generalizado en todo el mundo.

La devastación social y económica se hace ya presente: la economía mundial se contraerá este año, por lo menos en un 4% o un 5%. Se trata, claramente, de la mayor recesión de que se tenga memoria en casi cien años. El empobrecimiento y la pérdida de empleos son brutales y se miden en decenas de millones de gentes directamente afectadas. Hay

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

que considerar también la debacle del comercio internacional -la mejor prueba de un proceso de desglobalización-. Se calcula que este año caerá entre un 13% y un 32%. El escenario de una rápida recuperación en forma de “V” parece alejarse, por la posibilidad de rebrotes y la falta de coordinación macroeconómica global. No hay que olvidar que esta vez, no habrá países “motor” que ayuden a paliar los estragos económicos y, por la vía de la demanda e inversiones, induzcan la recuperación. Esta vez, todos se ven afectados.

Uno de los fenómenos centrales en el avance explosivo de la crisis es que se empieza a observar un repliegue de la globalización, representada por cadenas de oferta (valor) extendidas por todo el mundo, como el *modus operandi* dominante de la economía y la industria global. Dichas cadenas, a pesar de sus ostensibles ventajas de productividad, han mostrado su vulnerabilidad en muchos sectores, ya sea en productos médicos, ciertos insumos agrícolas y alimentos, autopartes y electrónica, por citar algunos.

En consecuencia, es previsible que ahora se acentúe esta relativa “desglobalización”, por lo menos de manera temporal, y en cambio, se observe una cierta regionalización de las economías, con relativa autosuficiencia en las cadenas productivas de valor; privilegiando la proximidad, que adquiere de repente, más atractivo logístico: las “cadenas cortas”, con menos pasos, tramos de viaje y trámites, resultan hoy más predecibles y seguras.

No hay que olvidar que la economía y el desarrollo global, venían ya presentando, desde antes de la pandemia, serios problemas y desafíos tan apremiantes como novedosos. Hay que destacar primeramente la creciente desigualdad y financiarización de las economías, que inicia claramente desde principios de los años 1980, a raíz de la revolución conservadora de Reagan-Tatcher. Más allá de temas de justicia y equidad, está el tema del estancamiento de salarios, y el estrechamiento de los mercados (Piketty, 2014 y 2020; Milanovic, 2019).

De forma paralela, en los últimos años los problemas ambientales se han hecho dramáticamente visibles y de urgente atención. Destaca el calentamiento global, que a la par de las pandemias, amenaza a la civilización humana como hasta ahora la conocemos.

En el campo de las nuevas tecnologías, tenemos que mencionar la biología sintética con sus promesas y graves amenazas, entre las que destacan, la edición de genes a voluntad, tecnología conocida como “CRISPR” y, sobre todo, la muy acelerada irrupción de la Inteligencia Artificial (AI) que, usando poderosos algoritmos y “big data”, está generando empresas enormes, poderosas, con ganancias colosales, pobremente reguladas y capaces de eludir masivamente impuestos. Estas tecnologías, altamente disruptivas, amenazan a más del 40% de los empleos convencionales, esta vez también los de “cuello blanco” (Kai-Fu Lee, 2018).

Así, desde tiempo atrás, venían ampliándose las grietas de la economía “global” y de un capitalismo crecientemente incapaz de moderar sus propios excesos y gestionar sus crisis recurrentes. En 2008 tuvimos la primera gran llamada de atención del siglo XXI, “la Gran Recesión”, donde se hicieron ya visibles los excesos de la financiarización y la desregulación desordenada de las economías, en beneficio de unos cuantos. Hoy ha sido mucho más grave.

En esta pandemia, el liderazgo norteamericano ha estado claramente ausente y es evidente que estamos en medio de un gran reacomodo geopolítico. Los Estados Unidos, están debilitando a las instituciones que debieran apoyar, pero anteponen su ríspida competencia comercial y de prestigio con China a cualquier indicio de cooperación global (Milanovic 2019). Ahí está el vergonzoso caso del retiro de fondos a la OMS y la continuada hostilidad contra la OMC. La competencia geopolítica entre Estados Unidos y China, se agudiza justamente en torno al Covid-19, con reproches mutuos y la búsqueda no cooperativa de una solución médica (vacuna, anticuerpos, medicina).

En realidad, hoy por hoy los países de Asia del Este, con China a la cabeza, han podido frenar mejor que en occidente el impacto en vidas e infecciones de la pandemia, que irónicamente, comenzó en China. Esto sucede cuando la coordinación y la cooperación global se hacen más necesarias que nunca.

Antes de reflexionar sobre las implicaciones de todo esto para el desarrollo, hay que subrayar que se empieza a advertir un hiato en el proceso de globalización. Una suerte de pausa que puede durar algún tiempo, pero que finalmente será superada. Por ahora, tendremos un período de repliegue a escenario más bien regionales, hasta que las dos grandes superpotencias y otros centros de poder encuentren un reacomodo estratégico y la revolución tecnológica de la IA, acabe por imponer de nuevo una nueva y más profunda globalización.

La severidad de la actual pandemia y sus crisis asociadas, han dado un duro revés al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), pactadas por la inmensa mayoría de países en 2015. Pensamos que es necesario revisar, no solo sus fechas de cumplimiento, sino su mismo contenido para hacerlo más consecuente con las acuciantes necesidades que ahora surgen. Destacamos el objetivo 3, relativo a la salud y el bienestar, que debe poner más énfasis en la prevención de las pandemias, el apoyo a la vigilancia epidemiológica desde una óptica global y pugnar por el acceso universal a las medicinas que sean necesarias. Otros objetivos como el 2, relativo al “hambre cero”, tiene que revisarse para procurar garantías a la seguridad alimentaria global, muy vinculada a la salud, y el objetivo 17, relativo a las “alianzas que deben concertarse para lograr los ODS, debe ir más a fondo y ser dotado compromisos verificables.

Pero la situación del desarrollo y la economía global reclaman ir más allá de revisar los ODS. Se necesita una reflexión a fondo sobre el concepto mismo del desarrollo y su compleja agenda en la tercera década del siglo XXI. Se necesita quizá algo de la envergadura de aquellas lúcidas críticas y propuestas que hicieron a principios de los años 1980, en los albores de la revolución conservadora de Reagan-Tatcher, Amartya Sen

(1983) y Albert O. Hirschman (1982).

Un primer tema que debe discutirse concierne, precisamente, a la globalización y el papel de los estados nacionales en la misma. Después de más de tres décadas de propiciar de muchas maneras la supremacía del mercado sobre el Estado y pugnar por mercados abiertos y desregulados, las crisis y la temática contemporáneas dejan claro que el Estado tiene y tendrá un papel decisivo en el manejo de las crisis y en los arreglos que se hagan para dotar de gobernabilidad a la globalización.

Un segundo tema tiene ver con un concepto de desarrollo donde los estados nacionales deben asumir, a través de acuerdos internacionales de nuevo tipo -por ejemplo, aquellos que Piketty (2020) llama “tratados para el codesarrollo”-, la provisión de bienes públicos globales, tales como el combate al cambio climático, el abatimiento de la emisión de gases de efecto invernadero -esto podría incluir un impuesto global a las emisiones, sobre todo, de bióxido de carbono (CO²), conocido como Carbon Tax-, la protección de la biodiversidad, la vigilancia y limpieza de los mares, etcétera.

Ahora se deben incluir también, y con mucho énfasis, la salud pública y la vigilancia epidemiológica, así como la educación y el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Estos bienes públicos globales deben tener preeminencia en la agenda global. Asimismo, los estados deberían asumir plenamente un enfoque de derechos, de primera y segunda generación, que incluyan justamente los ODS actuales.

Todo esto va a requerir, por último, una reforma en la concepción y *modus operandi* del multilateralismo: un nuevo multilateralismo que, con recursos suficientes (Piketty, 2020), sea capaz de otorgar capacidades reales de desarrollo y gobernanza a la sociedad global, así como transparencia al entramado intergubernamental de acuerdos, tratados e instituciones vigentes, tanto dentro del sistema de Naciones Unidas, como de otro tipo.

Referencias

- Hirschman, A. O. (1982). The Rise and decline of Development Economics en: Luca Fiorito, Scott and Carlos E. Suprinyak (ed.), *Research in the History of Economic Thought and Methodology*, volume 34, pages 13-39, Emerald Publishing Ltd. UK.
- Kai-Fu, L. (2018). *AI Superpowers: China, Silicon Valley and the New World Order*. Houghton Mifflin Harcourt, N.Y.
- Milanovic, B. (2019). *Capitalism, Alone: The Future of the System that Rules the World*. Belknap/ Harvard, Cambridge, Mass.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the 21th.century*. Belknap/ Harvard, Cambridge, Mass.
- Piketty, T. (2020). *Capital and Ideology*. Belknap/ Harvard, Cambridge, Mass.
- Sen, A. (1983). Development: which way now? *The Economic Journal* 93, December 1983.

La democracia frente a las crisis económica y sanitaria

*Ciro Murayama**

Los efectos sociales y económicos que provoca la pandemia Covid-19 no podrían ser más preocupantes. El INEGI documenta disminuciones severas en la inversión y la actividad productiva respecto al año pasado, uno de franco estancamiento. Los diversos pronósticos sobre el desempeño del PIB se acercan, cada vez más, a una caída de dos dígitos. El IMSS reveló que en abril de 2020 se perdió más de medio millón de empleos formales. Se desconoce aún, pues no se puede levantar la encuesta nacional de empleo, cómo aumenta la desocupación de los trabajadores informales, pero la paralización de actividades de servicios, como el comercio ambulante, anticipa que ese desempleo pueda ser varias veces mayor que el de los trabajadores con contrato. Lo anterior tiene, necesariamente, un amargo correlato social: el CONEVAL alerta sobre el brusco crecimiento de la pobreza y de la pobreza extrema en el corto plazo que, de darse en las magnitudes previstas, llevará plazos muy largos revertir. La CEPAL advierte que se ahondará la ya enorme desigualdad social en México.

En suma, estamos al inicio de una de las crisis económicas de más rápida propagación y con efectos más graves en términos sociales de nuestra historia.

Desde el punto de vista del sistema político, México desde hace más de dos décadas dejó atrás el sistema autoritario de partido hegemónico.

* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM. Consejero del INE.

No obstante, es preciso reconocer que el sistema democrático poco ha contribuido a una deliberación y, en seguida, a unas decisiones políticas incluyentes que pongan por delante el interés público frente a las crisis sanitaria y económica que golpean al país.

Por un lado, el mapa político se caracteriza por un colorido pluralismo (de los 32 gobernadores, el PAN tiene 10, el PRI 12, Morena 6, el PRD, MC y el PES tienen un gobernador cada uno, más un independiente) y vivimos en una intensa era de alternancias (en cuatro elecciones a la presidencia tres alternancias, 60% en las elecciones municipales y 65% en las renovaciones de gubernaturas). Pero en la otra mano, los instrumentos fundamentales del sistema democrático, como son el parlamento y los partidos políticos, no han protagonizado de forma central la construcción de diagnósticos, propuestas y salidas frente a las crisis en curso. Fuerte paradoja: México tiene formalmente un régimen democrático, pero este sistema en buena medida permanece ajeno a la crisis que golpea a la economía y la sociedad. Conviene decirlo con claridad, una democracia que no es capaz de mejorar las condiciones de vida de la población erosiona su credibilidad entre la ciudadanía.

Desde hace años, el Latinobarómetro permite constatar que, a menor satisfacción con la economía, mayor insatisfacción con la democracia. La crisis económica que avanza demoliendo el precario bienestar social, sin que el Estado democrático acierte a fijar diques de contención, puede ahondar el distanciamiento ciudadano hacia la política y las instituciones de la democracia.

En plena emergencia de salud y económica la presidencia de la República ha sido reacia a atender los diversos llamados de empresarios, académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad para forjar un amplio acuerdo nacional. La conducción del país en la crisis no ha incluido el diálogo, el consenso, ni la consideración a propuestas ajenas. Prevalcen la minusvaloración de iniciativas y propuestas, se ahonda desde la presidencia la polarización política contraria al diálogo plural inherente a la democracia e incluso se estigmatiza el trabajo de médicos y periodistas. Además, se niegan y descalifican las propias cifras oficiales

de la magnitud de la crisis. No hay talante democrático en ese ejercicio del poder.

Durante la pandemia se publicó el decreto presidencial por el que se ordena a las fuerzas armadas participar en funciones de seguridad pública, y uno previo por el que el Ejecutivo renuncia al uso de tiempos fiscales en radio y televisión afectando las atribuciones del INE y las prerrogativas de los partidos políticos. En el inter, fue necesario que el INE prohibiera al IMSS enviar cartas con la firma del presidente a beneficiarios de apoyos, pues se incurría en promoción personalizada constitucionalmente prohibida.

El Congreso concluyó su periodo ordinario de sesiones en abril, ya declarada la emergencia sanitaria, y hasta mediados de mayo no había programado el regreso al trabajo en pleno hasta septiembre. Se convocó, sí, a una sesión extraordinaria del Senado para aprobar la ley de amnistía propuesta por el Ejecutivo (20 de abril), mas hubo el rechazo de discutir, al menos, la situación generada por la pandemia del Covid-19. Se negó, siquiera, la posibilidad de debatir el estado de cosas en el país por las crisis sanitaria y económica.

No está de más recordar que fue el parlamento el primer espacio donde tuvo lugar la expresión del pluralismo político de México y que, incluso en la época donde predominaba la mayoría calificada del partido hegemónico, no se prescindía de la deliberación sobre los asuntos de interés de la nación.

Uno de los problemas de la conformación de nuestro Congreso es la distorsión de la representación de la pluralidad. La coalición que ganó la elección presidencial con 53% de los votos, para el Congreso obtuvo un respaldo del 44%. Es decir, más de la mitad de los electores (56%) votaron por un contrapeso legislativo al Ejecutivo. Sin embargo, una estrategia que aprovechó un resquicio de la ley general de partidos políticos (art. 91), permitió que la minoría de votos (44%) se convirtiera en mayoría de legisladores (62%) y la mayoría de votantes (56%) deviniera en minoría de diputados (38%). Esa distorsión en la representación de

la voluntad popular propició que desde el inicio de este gobierno se anularan los contrapesos y equilibrios al Ejecutivo desde el parlamento que la democracia supone.

En la agenda electoral quizá el único aspecto importante que urge corregir es la falla que permite la distorsión de la representación popular, pues genera mayorías legislativas artificiales.

El vacío de actividad del parlamento para enfrentar las crisis se hace evidente en la ausencia del ejercicio de control por parte del Congreso. Hay un intenso debate sobre la calidad, veracidad y oportunidad de las cifras de la epidemia del Covid-19, sin que las comisiones de salud de ambas Cámaras hayan llamado a comparecer a las autoridades sanitarias para, siquiera, cuestionar y sugerir mejoras sobre la información que se ofrece al público. Tampoco lo ha hecho la Comisión Permanente.

Al desdén del Ejecutivo a las propuestas de organizaciones empresariales, académicas y de la sociedad civil para contener y mitigar el daño económico, se suma la falta de acción del Congreso para sentirse interpelado y generar foros para propiciar una deliberación abierta e incluyente.

Desde hace más de una década, tras la irrupción de la crisis global de 2008, el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, con sede en la UNAM, propuso la creación de un Consejo Económico y Social para que los agentes productivos se encontraran a deliberar y a construir acuerdos. Ese tipo de alternativas que bien podrían ser retomadas desde el Congreso en esta situación de riesgo social, siguen sin ser atendidas.

En la Comisión Permanente del Congreso se evitó la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones que buscaba aprobar la iniciativa presidencial para hacerse de atribuciones para modificar, invadiendo facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, el presupuesto de egresos durante el ejercicio fiscal en curso. Se contuvo, al menos, un daño adicional a la división de poderes.

En el caso de los partidos, si bien existen iniciativas de diagnóstico y discusión en algunos de ellos, no hay, a dos meses de inicio de la pandemia,

un solo ejercicio de diálogo interpartidista. Si los partidos no se citan, al menos, a discutir y reflexionar, ¿qué esperar de la política democrática en este delicado momento?

El Poder Judicial puso freno a la llamada “Ley Bonilla” que significaba un fraude a la Constitución en Baja California. De nuevo, se contuvo un atropello. Otros asuntos significativos guardan turno en el máximo tribunal, como la acción de inconstitucionalidad de la CNDH –interpuesta por el anterior presidente de la Comisión– contra la ley de la guardia nacional. Será clave el papel de jueces y magistrados para que las medidas frente a la pandemia no lesionen derechos humanos, como es la pretendida reducción de remuneraciones para los trabajadores de la Administración Pública Federal.

La actual crisis está evidenciando una fragilidad mayor del sistema democrático mexicano, que estaba presente desde los primeros años de concluida la transición. Consiste en la incapacidad de nuestra democracia para mejorar las condiciones de existencia de la sociedad a la que se debe. Desde el inicio del siglo la economía se mantiene estancada, lo mismo el empleo y las remuneraciones. No se extiende la cobertura de la seguridad social ni se han creado instrumentos básicos contra la adversidad económica, como el seguro del desempleo. El Estado sigue siendo famélico en su recaudación y el gasto y la inversión públicos no consiguen ampliar el ejercicio de los derechos sociales ni reactivar la economía.

El cambio democrático de México permitió diversificar el acceso al poder y, hasta ahora, disminuir su ejercicio arbitrario. Se ha avanzado en el “deber negativo” del Estado de no afectar libertades. Pero el sistema político democrático no ha logrado generar mejores condiciones de vida y tampoco reacciona ante la gravedad de la crisis. Escasos son los logros en el “deber positivo” del Estado de ampliar el bienestar.

Con todo, es preciso recuperar el espíritu democrático y volver a lo básico: el ejercicio del diálogo y la construcción de acuerdos, reivindicar el pluralismo, el federalismo, la división de poderes y el ejercicio acotado del poder.

Tras la pandemia...

Jorge Eduardo Navarrete*

Tras la pandemia, el mundo y las relaciones internacionales habrán registrado numerosos cambios y muchos más se estarán gestando, pero en esencia, poco, muy poco se habrá transformado en forma fundamental y duradera. Las transformaciones en las sociedades nacionales, algunas de las cuales ocurrirán en gran número o incluso en la mayoría de los países, tendrán, o habrán tenido, mayor hondura y serán más persistentes.

Ilustro este aserto con las relaciones laborales o, más simplemente, el trabajo. En escala nacional, los cambios asociados a la automatización, el trabajo a distancia y el uso de ingenios autónomos -como robots o drones- se habrán difundido o aun generalizado al interior de los países. En el plano global, quizá se hayan ensanchado, entre los países de alto ingreso y los países pobres, las brechas de género, de formación y adiestramiento, de niveles de remuneración y otras compensaciones, entre otras.

Convergencias importantes en grupos, sectores o actividades específicas, por encima incluso de las fronteras nacionales; divergencias crecientes entre los países en función del nivel de desarrollo y la situación de la mayoría de sus pobladores. Al igual que ahora, pero más que ahora, los grupos privilegiados de los países del Sur tendrán más en común con sus contrapartes en el mundo avanzado que con les *damnés* de sus propias sociedades.

Entonces, al concluir los años veinte, tras la pandemia, las relaciones entre países y el escenario global tendrán más puntos de contacto

* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM.

y continuidad que rompimientos o diferencias sustantivas con su configuración al cierre de los años diez —los *flat tens*. Las relaciones internacionales seguirán siendo relaciones de poder; el predominio del capital financiero lejos de debilitarse, quizá se haya fortalecido. El mundo de entonces seguirá guardando semejanza con el de ahora, aunque los países que lo integran sean diferentes entonces de lo que son ahora.

“Tras la pandemia...” alude, por el momento, a un lapso indefinido. No son pocos los que lo acotan en el futuro muy próximo: en el presente año e incluso en la actual estación, imaginando un verano y un otoño boreales en que todo lo ocurrido sea, cuando más, un mal recuerdo; una pesadilla, para los aficionados a fantasías oníricas. “Todo iba tan bien —dicen— que el Fondo (M.I.) nos prometía una expansión simultánea en más de un centenar de países”.

También se oyen las voces de quienes previenen que el despertar puede demorarse por años, o la pesadilla ser recurrente y persistir en apariciones periódicas, en brotes regulares. “Todo va tan mal —dicen— que un centenar de países tendrá en 2020 un avance mucho menor o una atonía más acentuada que en el anterior”. Al otear el mundo posterior a la pandemia, debe admitirse que aún nadie sabe cuándo se llegará a él... o si se llegará a él, como proclaman algunos escenarios apocalípticos.

De entrada, hay que subrayar dos comportamientos interconectados pero diferenciados: el de la pandemia y el de sus consecuencias sobre el conjunto de la actividad económica. La variada manifestación temporal y territorial de una y otras configura tanto la oportunidad como el contenido de las respuestas que las sociedades nacionales y la comunidad internacional han ofrecido o se encuentran en trance de definir ante ambos.

Esta definición no será pronta ni concluyente, ni ante una ni ante las otras, tanto por el muy corto tiempo transcurrido, como sobre todo por la naturaleza sin precedente de los desafíos que la pandemia y sus casi inmediatas consecuencias económicas, sociales y políticas plantean a las sociedades nacionales y la comunidad internacional.

Las 21 semanas transcurridas desde el inicio del año —en cuyo curso

la pandemia brotó, se tornó un fenómeno global y tomó por asalto el centro de la atención y la preocupación mundiales, relegando a todos los demás— han sido percibidas como un período prolongado, transcurrido con extrema lentitud.¹ “En enero último” parece una expresión referida a un tiempo ya muy lejano.

En esas 21 semanas, la pandemia, de acuerdo con las estadísticas reunidas por la Organización Mundial de la Salud,² se movió de uno a 229 países, territorios y áreas y, al 14 de mayo, alcanzó a 4,283,389 casos confirmados y a 294,046 decesos.

Como tantos otros, se trata de fenómenos muy concentrados: solo diez de las 229 circunscripciones registraron más de 100 mil casos confirmados y en ellas mismas se lamenta el mayor número de defunciones.³ En conjunto, en las primeras 21 semanas reunieron siete de cada diez casos y ocho de cada diez fallecimientos. China quedó por debajo de esta cota.

En esas semanas la pandemia se desplazó con celeridad sobre diversos escenarios geográficos: alrededor de la octava semana, hacia el 20 de febrero, era aún muy marcada su concentración en un solo país y, de hecho, sobre todo en una de sus provincias, Hubei, y una de sus grandes zonas urbanas, Wuhan. En esa fecha, China registraba 99 de cada cien casos confirmados y la totalidad de los decesos (2,121) excepto ocho. Cuatro semanas después, hacia el 20 de marzo, el número de casos confirmados y muertes en Europa (104,591 y 4,899) había superado ya a las cifras correspondientes a China y a la región del Pacífico occidental (93,439 y 3,405). Para mediados de abril, el epicentro de la pandemia —

1 En los abundantes testimonios que la prensa internacional ha recogido en las últimas semanas respecto del aislamiento domiciliario —que ha sido la medida más generalizada para contener los contagios— se expresa creciente impaciencia ante el tiempo por el que se mantuvo o se ha mantenido. También se manifiesta en la salida explosiva al espacio público desde el primer día de levantamiento parcial de la restricción, como ocurrió en España. Esa reocupación súbita de las plazas públicas trajo a la memoria las imágenes de las manifestaciones tras la derrota del nazismo.

2 World Health Organization, “Coronavirus Disease (Covid-2019) Situation Reports”: <https://who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>

3 Se trata (con cifras en millares: casos confirmados/defunciones) de: Alemania 172/8, Brasil 178/12, España 229/27, Estados Unidos 1,340/81, Francia 139/27, Irán 113/7, Italia 222/33, Reino Unido 230/33, Rusia 252/2 y Turquía 143/4.

como dio en denominarse a la región o país más afectado— se mantenía en Europa, aunque había comenzado a trasladarse hacia el Hemisferio Occidental, concentrada en Estados Unidos. El 14 de mayo la situación ya se había trastocado: el epicentro correspondía a Estados Unidos con el número de casos ya citado (nota 3), superior por varios órdenes de magnitud a los de los países europeos.

La dirección de algunos desplazamientos futuros se deduce con facilidad viendo el mapa de la distribución geográfica de los casos confirmados hasta ahora: América Latina (salvo Brasil) y África (salvo Sudáfrica) son las regiones a las que la pandemia aún no se extiende en forma significativa. Constituyen ahora las grandes reservas territoriales y poblacionales para que la pandemia responda por completo a su apelativo. Son también especialmente vulnerables debido a la limitada capacidad de respuesta efectiva de sus sistemas de salud.

Atendiendo solo a las más amplias manifestaciones del fenómeno, se ha encontrado en la globalización el *deus ex machina* que provoca o cuando menos permite una difusión tan rápida y tan extendida de la pandemia y, por otra parte, explica la amplitud y variedad de sus consecuencias, en especial sobre la actividad económica.

En ausencia de vacunas y de medicamentos específicos, la contención de la pandemia quedó librada a medidas preventivas —el distanciamiento entre personas, sobre todo. Establecerlo y mantenerlo impidió la realización de gran número de actividades productivas y distributivas, Equivalió, como dijo Paul Krugman, a colocar a la economía mundial en coma inducido.

Convirtió al empleo en la primera gran víctima económica y social de la pandemia. La explosión súbita de la desocupación en unas cuantas semanas no encontró precedentes posteriores a la Gran Depresión, en los últimos noventa años. Para hallar parangón a algunos de los desplomes de la actividad económica observados tanto en economías avanzadas como emergentes hubo que acudir asimismo a esa efeméride. No se trata, sobre todo en los países en desarrollo, de fuentes de trabajo que, una

vez suprimidas, puedan reponerse de un día para otro, o de niveles de actividad económica que sea sencillo volver a alcanzar, sobre todo en un ambiente económico profundamente deteriorado.

Como otros desastres globales, la actual pandemia ha originado gran número de declaraciones a favor de la solidaridad y la cooperación multilaterales. Al igual que en otras ocasiones, las acciones específicas en este sentido han vuelto a ser tardías e insuficientes, al menos hasta el momento. Sin embargo, en Naciones Unidas y otros ámbitos de colaboración internacional se han abierto algunas avenidas para la acción de la comunidad internacional. Destaca la resolución 34/274 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 20 de abril de 2020. Se originó en una iniciativa mexicana, reunió un copatrocinio amplísimo y fue adoptada sin disenso. Pide al secretario general identificar acciones y formular recomendaciones “para un acceso justo, equitativo, transparente y oportuno a las futuras vacunas del Covid-19, así como a herramientas de diagnóstico y suministros médicos, con el fin de ponerlas a disposición de todos los necesitados, en particular en los países en desarrollo”. Sería notable que esta resolución guiase efectivamente la acción multilateral frente a la pandemia.

Tres breves reflexiones

*Enrique del Val**

A mediados del mes de mayo los mexicanos estamos viviendo supuestamente los días más críticos de la pandemia, aunque la información que recibimos es tan contradictoria que no sabemos qué es verdad, qué es falso y cuál es la realidad. Quizás uno de los mayores problemas que ha traído este virus es que es tan nuevo y original que ni en nuestro país, ni en algún otro, alguien sabe a ciencia cierta qué va a pasar exactamente. Por ello, estas reflexiones están basadas en una palabra tan criticada a los economistas: “supongamos”.

Iba a escribir sobre dos temas que son de mi mayor preocupación, la desigualdad y el ingreso ciudadano universal, pero decidí agregar uno más que también me parece de suma importancia dadas las condiciones actuales, y que ha aparecido a raíz del decreto del Presidente de la República otorgando mayores facultades a las fuerzas militares.

Una primera reflexión que tenemos que hacer es que muchas cosas ya cambiaron para siempre y que ya no está claro lo que significa la tan cacareada “vuelta a la normalidad” para millones de seres humanos que están sufriendo esta pandemia de una manera terrible. Porque, si la vuelta a la normalidad significa seguir siendo explotados por parte de los dueños de las empresas o sus corporativos, que tienen que rendir buenas cuentas a los accionistas y cuya única preocupación son las utilidades crecientes a costa de los trabajadores, creo que tal normalidad debe acabarse, aprovechando la pandemia porque este sistema económico debe cambiar radicalmente y, en su momento, desaparecer.

* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM.

Es seguro que cuando se salga de lo más crítico de la situación tengamos condiciones distintas ya que, por otro lado, según los especialistas, no se sabe si este virus u otros llegaron para quedarse con nosotros, incluso cuando tengamos las vacunas correspondientes, lo que parece que nunca había pasado.

Desigualdad

Esta pandemia ha demostrado, más que cualquier discurso o texto sobre la desigualdad, lo que esta significa para millones de personas en todo el mundo. Las instrucciones de quedarse en casa y el cierre de las actividades llamadas eufemísticamente no esenciales como la solución óptima mientras pasa lo más grave y llega la vacuna, han sido medidas terribles para muchos, porque han provocado que millones de personas se queden sin trabajo o que se suspendan temporalmente las labores, junto con el salario, de miles de trabajadores.

Las cifras que informan todos quienes se dedican al tema de la desigualdad indican que esta crecerá y el problema no es únicamente quedarse sin ingresos, sino que lo más probable es que tarden bastante tiempo en poder volver al trabajo que tenían antes o en encontrar otro, si es que lo hay.

La gran mayoría de quienes están siendo despedidos en el mundo carecen de un seguro de desempleo y, si lo tienen, es por una corta temporada que no cubrirá el tiempo que dure la pandemia y encuentren la forma de obtener de nuevo ingresos. Esto mermará sensiblemente su calidad de vida, haciendo que pasen a formar parte del inmenso precariado que se está conformando a nivel global y que, en automático, generará una mayor desigualdad, porque, aunque el uno por ciento de la población pierda algo de ingresos, sobre todo en la especulación bursátil, no se comparará con lo que perderán el 99% restante.

Creo que ha llegado el momento de poner un alto a la desigualdad reinante, ya no será posible pretender volver al desperdicio y gasto

inútil e insultante que hace el uno por ciento en detrimento del resto de la población. Ahora sí, los gobiernos deben de actuar con mayor decisión y, sobre todo, el nuestro debe hacer una reforma fiscal que grave progresivamente los ingresos y la riqueza de esta casta que se cree divina e intocable.

La pandemia también la ha tocado; hemos leído nombres de personajes que desgraciadamente han muerto teniéndolo todo, pero también hemos leído de miles de personas que sin ser personajes sino simples trabajadores han muerto también y, en muchas ocasiones, ha sido por la falta de recursos en el sector salud, que en muchos casos ha sido reducido y escamoteado por los diversos gobiernos, sean neoliberales o no.

Renta básica

En una segunda reflexión, la crisis es de tal magnitud que una de las propuestas que muchos hemos defendido en diversos foros y que se consideraba una utopía, incluso se hicieron burlas, de pronto ya no lo es tanto; me refiero al Ingreso Ciudadano Universal o Renta Básica.

Se le están dando diversos nombres, en España se ha denominado ingreso mínimo vital y, la semana pasada, en nuestro país un numeroso grupo de legisladoras y legisladores de varios partidos le pusieron el nombre de Ingreso Básico Vital, haciendo la propuesta correspondiente.

Varias de las propuestas difieren del concepto fundamental, que se refiere a ser un ingreso permanente a toda la población, sin ninguna regla o distinción, no es un seguro de desempleo, ni por tiempo limitado.

Ahora bien, ante la magnitud del problema, los gobiernos han tenido que utilizar esta idea que se discute desde hace varios años, principalmente en Europa, pero también en algunos otros países, como Brasil y el nuestro, donde en la Cámara de Diputados existen desde hace tiempo varias propuestas para su implementación.

Considero que lo importante es que se echen a andar todas las propuestas que hay y con el tiempo se verá cuál es la mejor forma de reducir la desigualdad creciente. Esto ayudará, aunque sea por algunos meses, a varios países a medio pasar la pandemia y a no caer en el problema que se avecina según el Programa Mundial de Alimentos, con un incremento de 130 millones de seres humanos que estarán en condición de hambruna en el mundo, aunados a los 120 millones que ya la viven.

Este es el momento para que los gobiernos tomen en cuenta seriamente la propuesta del ingreso ciudadano universal, que sustituya a las decenas, por no decir centenas, de programas que existen para supuestamente combatir la pobreza y que no han dado resultado.

En México ya tenemos algunos programas de carácter universal, como es el de adultos mayores, creado por el presidente López Obrador cuando era jefe de gobierno, que se da a todos, a pesar de las dificultades burocráticas. Se podría continuar ahora con los trabajadores y estudiantes, muchos de los cuales reciben beca para continuar sus estudios, pero no alcanza para todos.

En el momento en que se hiciera universal se reduciría la burocracia y se ahorraría dinero, pero, como hemos dicho hasta el cansancio, este programa cuesta dinero y para obtenerlo es necesaria, una vez más, una verdadera reforma fiscal, a la cual los diferentes gobiernos recientes y, sorprendentemente el actual, se han negado. Esta es una de las formas más seguras de reducir la desigualdad, dándole un piso mínimo a los que no tienen nada o tienen menos y quitándole un piso de su edificio a los pocos que tienen mucho.

Participación de las fuerzas armadas

La última reflexión se refiere al reciente decreto que otorga a las fuerzas armadas la posibilidad de realizar acciones que corresponden a las fuerzas civiles, como son la policía, o incluso a la fallida guardia nacional, aunque como dicen ya estaba considerado con anterioridad.

Creo que la decisión ha sido equivocada y riesgosa, porque ya de por sí controlan puertos, aduanas, reparten medicamentos, hacen aeropuertos, combaten el robo de energéticos, etcétera, lo cual no sucedía desde la Revolución. Ahora podrán intervenir sin ningún problema, la población y la autoridad civil se verán reducidas y, lo que sería peor, que como resultado de tal decisión el narcotráfico siga en auge y ni con las fuerzas armadas se reduzca.

Hay que reconocer que el gobierno federal y algunos estatales en realidad no gobiernan en su territorio; hay regiones enteras e incluso estados que están siendo gobernados de facto por los diferentes cárteles que existen, debido a decisiones de gobiernos anteriores que han permitido que estas organizaciones controlen territorios, o como en Chiapas, por otras razones totalmente diferentes.

El país está en relativa calma, con miles de muertos mensuales, ajenos a los del Covid-19, producto de la rivalidad entre las organizaciones criminales. ¿El gobierno está seguro de que con esta decisión va a poder combatir el narcotráfico, o está pensando en combatir la protesta social que puede surgir a raíz de la crisis económica que se nos viene por la pandemia?

Además, hay otra cuestión importante ¿por qué se tiene la convicción de que los militares no van a caer en la corrupción, ahora que pisarán de lleno el pavimento? Ya en el pasado hemos leído de casos de corrupción incluso de generales y, ahora, en miembros de la guardia nacional. Las fuerzas armadas son el último reducto que le queda a este gobierno para ejemplificar su combate a la corrupción. Ojalá y no tengamos que lamentar tal decisión.

¿Más desgaste de las instituciones democráticas?

*José Woldenberg**

La situación en México no era buena antes de la pandemia y el impacto de esta muy probablemente la hará peor. El desgaste en la opinión pública de las instituciones que hacen posible la democracia ya estaba presente, pero los efectos del coronavirus pueden erosionarlo aún más. Intentaré explicarme.

Si algo develaron las elecciones de 2018 fue el malestar con los políticos, los partidos, los congresos y los ejecutivos que habían hecho posible nuestra transición democrática. Instituciones y sujetos sin los cuales no es posible la democracia. Un discurso antipolítico logró concitar el entusiasmo de franjas más que importantes de votantes. (Y entiendo aquí por discurso antipolítico, aquel que desde la propia política divide al mundo en dos: los políticos como la fuente del mal y el pueblo como el manantial del bien y por supuesto quien así se expresa se asume como el vocero de los segundos).

A pesar de que México había construido en las últimas décadas una incipiente democracia, el malestar con la política no solo estaba presente, sino que resultaba expansivo. Porque en las últimas dos décadas del siglo pasado y los primeros años del presente el país edificó un sistema plural de partidos, se amplió el ejercicio de las libertades, se construyó una germinal división de poderes, las elecciones empezaron a funcionar para canalizar no solo la contienda entre fuerzas políticas distintas sino como un conducto eficiente para la expresión de las oscilaciones de los humores públicos, la Corte robusteció su independencia, los pesos y contrapesos

* Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

diseñados por la Constitución empezaron a funcionar, se crearon órganos autónomos del Estado para cumplir con diversas tareas; en una palabra, se construyó una germinal democracia.

Por desgracia, esa edificación venturosa fue erosionada en el aprecio de franjas importantes de la población por los fenómenos de corrupción recurrentes y documentados y por la espiral de violencia e inseguridad que dejó una estela de muertos, desaparecidos, familias devastadas y zonas del país bajo el control de grupos delincuenciales. Y si a ello le sumamos un crecimiento económico deficiente y la imbatible desigualdad, con lo que ello significa en términos de frustración de expectativas, de débil crecimiento del sector formal de la economía y de muy precaria cohesión social, quizá podamos entender por qué nuestra democracia careció y carece de la valoración que es necesario para sostenerla.

El gobierno actual es fruto de una potente ola de desafecto con la vida política que lo antecedió y por la promesa, convertida en ilusión, de que las “cosas” cambiarían. No obstante, desde antes de la irrupción de la pandemia, la economía empezó a decrecer, la violencia e inseguridad no frenaron su acenso, lo poco o mucho construido institucionalmente para el combate a la corrupción fue desconocido e ignorado y los programas de transferencias montaría a diferentes grupos parece ser el único mecanismo ideado por la presente administración para hacerle frente a la pobreza.

En un escenario de por sí complicado irrumpió la pandemia. Y todos los signos apuntan a que en las próximas semanas y meses la economía mexicana decrecerá de manera pronunciada. Eso quiere decir que un buen número de empresas cerrarán sus puertas y que varios cientos de miles de trabajadores perderán sus empleos. Si bien el Presidente insiste en mantener los programas de transferencias monetarias (lo cual en sí mismo está bien), es muy probable que dado que son financiados con recursos públicos y dado que es esperable que la recaudación fiscal decrezca, incluso tenga dificultades para su mantenimiento. Y si a ello sumamos la negativa gubernamental a desarrollar un programa contra

cíclico para intentar paliar los efectos de la crisis, es probable que las condiciones materiales de vida de millones de personas se vean afectadas por la crisis combinada de salud y económica.

Según Gonzalo Hernández Licona “es posible que el crecimiento económico caiga más de 8% en el país, lo que ya se refleja en que el trabajo se está perdiendo a un ritmo no visto hace décadas. Entre enero y abril México perdió alrededor de 700 mil empleos formales y es posible que en el año perdamos 1.5 o 2 millones”. Y si a ello sumamos los cientos de miles de jóvenes que cada año buscan incorporarse al mercado formal y que verán multiplicadas las dificultades para lograrlo, el escenario se vuelve más brumoso. El mismo Hernández Licona nos informa que “es posible que en 2020 la pobreza se pueda incrementar en más de 13 millones de personas”¹.

Ese escenario que se encuentra a la vuelta de la esquina muy probablemente hará que el malestar y la desafección hacia la política institucional se subraye. Y eso no anuncia nada bueno.

Porque puede llegar a suceder que en un ambiente todavía más desencantado las pulsiones autoritarias que fácilmente pueden ser detectadas en la sociedad y el gobierno pueden llevarnos a que mucho de lo construido en las décadas recientes sea reblandecido, erosionado o peor aún, demolido.

Creo no exagerar si señalo que nuestro Presidente no valora lo construido en términos democráticos en los últimos años. Y no solo eso, su discurso parecería apuntar a la conformación de un poder concentrado en la Presidencia sin los “molestos” pesos y contrapesos edificados apenas en el pasado inmediato. Enumero algunos signos que prenden las alertas:

El Presidente tiene un débil compromiso con la Constitución y la ley. Alguna vez incluso expresó que la justicia estaba por encima de la ley, como si nuestros tribunales pudieran ser, a estas alturas, similares a los del Rey Salomón. La clara transgresión a la Constitución que permitió

¹ Hernández Licona, Gonzalo. “Trabajo y pobreza”, *Reforma*, 12 de mayo de 2020.

que su partido (Morena) tenga un grupo parlamentario en la Cámara de Diputados que no se corresponde con su votación, puesto que la Carta Magna establece que entre votos y escaños no puede existir una diferencia mayor del 8% (no estoy hablando de los realineamientos posteriores a la elección, sino a la triquiñuela de registrar candidatos de Morena como si fueran del PT y PES), o las supuestas consultas populares sin apego a lo que marca la normatividad, son botones de muestra preocupantes. Porque si algo debe modular a la autoridad, más allá de la mecánica de la propia política, son las leyes. Únicas capaces de contener la arbitrariedad y la discrecionalidad.

El presidente no valora ni aprecia el pluralismo político. Ha construido retóricamente dos campos: conmigo y contra mí. Él, según su discurso, es la voz del pueblo y quienes se le oponen no son más que conservadores, fifís, miembros de la mafia en el poder. No es solo una oratoria primitiva, sino que descalifica de manera inercial toda opinión, toda iniciativa que no surja de sus propias filas. Esa fórmula sabotea cualquier intento de diálogo y acuerdo y convierte a la política en un terreno perpetuo de polarización. De esa manera la riqueza del pluralismo político es despreciada fomentando un discurso elemental y polarizante.

A todos los órganos autónomos del Estado se les redujo el presupuesto. Se trata, en muchos casos, de instituciones que por sus propias encomiendas no deben estar alineadas con ningún poder. Así, los institutos electorales, las comisiones de derechos humanos, los institutos de acceso a la información pública, fueron creados para dar garantías a los ciudadanos frente al poder político. Y eso parece no entenderlo y menos apreciarlo el Presidente. Por el contrario, hay signos suficientes (piénsese en el nombramiento de la titular de la CNDH) que revelan la intención de alinear a esos órganos a la órbita presidencial.

Sus reiteradas descalificaciones a los medios y periodistas que le resultan “incómodos” develan su incapacidad para entender el papel de la prensa y para pensarse en un universo plagado de pesos y contrapesos. Al parecer ensueña con unos medios alineados al Presidente.

A la sociedad civil no la entiende como lo que es, un rosario de organizaciones sociales preocupadas y ocupadas en distintos temas que intentan hacer avanzar agendas diversas. Esa sociedad civil que entre nosotros es débil es expresión de una comunidad donde palpitan muy diferentes preocupaciones y propuestas y que legítimamente ejercen sus derechos políticos. Bien vistas las cosas, ese archipiélago tiende a fortalecer la vida y el debate públicos y genera un contexto de exigencia a los poderes públicos. Pues bien, una y otra vez el Presidente ha hecho patente su desprecio hacia ese mundo.

Y si a ello sumamos que cuando el Legislativo o la Corte o algunos jueces se han apartado de sus directrices, la descalificación no se ha hecho esperar, la preocupación por una reconcentración del poder parece tener asideros.

No obstante, la historia no está escrita. Si bien los resortes presidenciales tienen asideros potentes en la sociedad, existen otros actores de los que dependerá el desenlace. Contamos con partidos políticos, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, otros poderes constitucionales y órganos autónomos del Estado, gobernadores, universidades, agrupaciones gremiales de profesionistas y súmele usted, que han aprendido a ejercer su libertad y que tienen intereses y visiones diversas.

La resolución de la Corte en relación al delirio del gobernador Bonilla que pensó que podía alargar su mandato después de que las elecciones se hubieran celebrado o la cohesión del bloque opositor en la Cámara de Diputados que impidió modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto que pretendía otorgarle facultades extraordinarias al Presidente en la materia o las medidas cautelares del INE que frenaron la publicidad personalizada en la entrega de créditos, son botones de muestra que en el escenario no existe una sola institución estatal y que el entramado republicano sigue vivo.

Y finalmente existe una sociedad compleja, masificada y contradictoria que no cabe –ni quiere hacerlo- bajo el manto de una sola organización,

José Woldenberg

ideología y/o voz. De tal suerte que el futuro de nuestra precaria democracia está abierto. No está escrito, se está escribiendo. Y en esa perspectiva lo que pase en las elecciones federales y locales de 2021 será crucial. El primer domingo de junio se elegirá una nueva Cámara de Diputados federal, treinta congresos locales, quince gobernadores y cientos de ayuntamientos.

ESPACIO SOCIAL Y
DESIGUALDAD

SECCIÓN
II



Pandemia, pobreza y municipios

*Saúl Arellano**

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), simulando un choque en el ingreso total *per capita* de la población nacional, equivalente a un -5% generalizado, el impacto en los niveles de pobreza será un incremento tanto en la pobreza extrema como en la pobreza multidimensional. En la primera, el dato puede ser de aproximadamente 6.1 millones de personas, y en la segunda, entre 8.9 y 9.8 millones de personas pobres adicionales a las ya existentes (CONEVAL, 2020).

Frente a lo anterior, es necesario pensar —considerando que dos de los elementos básicos para abordar la cuestión social son la demografía y el territorio— cuáles son las implicaciones que este nuevo escenario tiene para los gobiernos municipales, y al mismo tiempo, cuáles son los retos y dilemas que habrán de enfrentar en los siguientes meses y años, considerando que hay municipios que están ya en sus últimos meses de gobierno; otros que están a la mitad de su gestión y otros más que van iniciando.

Desde esta perspectiva es relevante destacar que, según el Inventario de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social (2017), de los 2,463 municipios que había en el país en ese año, únicamente 1,376 contaban con página de internet oficial activa, de los cuales solo 948 (38.4%) tenían programas o acciones sociales identificables a través de sus sitios electrónicos.

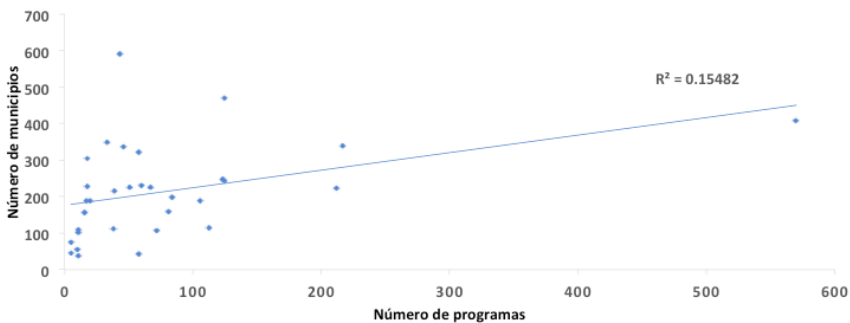
* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

Con base en lo anterior, el CONEVAL logró identificar un total de 6,829 acciones y programas de desarrollo social en los municipios en los que se localizó información: 4,312 Planes Municipales de Desarrollo, 2,057 Informes de Gobierno, 377 Otras fuentes, 70 Leyes o Decretos de Egresos y 13 en análisis de Cuenta Pública Municipal.

Baja correlación entre programas y población en pobreza

Un primer dato a destacar es que no existe ninguna correlación entre el número de programas y acciones de desarrollo social y los indicadores de pobreza en las entidades y municipios del país. Esto se corrobora al comparar el número de programas frente al número de personas que viven en pobreza en los municipios del país, resultando que aquellos donde hay mayor porcentaje de pobreza no son los mismos.

Gráfica 1. Número de programas o acciones de desarrollo social vs. Número de municipios con más del 50% de población en condiciones de pobreza, 2017



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, (2017).

Un ejemplo emblemático es el del estado de Oaxaca donde hay 570 municipios y 407 programas o acciones sociales identificadas; sin embargo, estos programas fueron identificados únicamente para 167 de los municipios de la entidad. Lo cual no significa que en aquellos donde no se tiene sitio electrónico o información no operen tales acciones,

pero dado que no se tiene información disponible, no es posible saber en cuántos y cuáles municipios se están desarrollando. En resumen, en Oaxaca solo hay programas sociales identificados en municipios donde vive el 45.4% de la población estatal, cuando en 2015 el 68.1% se consideraron en condiciones de pobreza.

Una compleja y desigual realidad municipal

Los datos de que dispone el CONEVAL no permiten saber si los programas y acciones municipales están bien diseñados, si hay eficacia o no en su operación, menos aún si los programas son pertinentes y resuelven los problemas para los cuales han sido construidos.

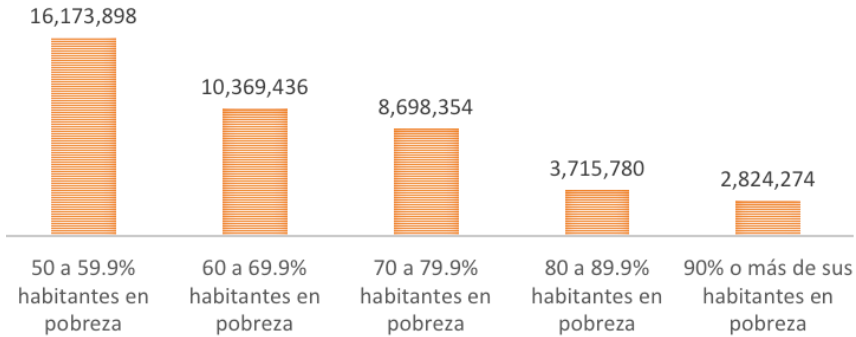
En ese sentido, resulta relevante tener claridad de los datos que existen en el país respecto de las condiciones de pobreza que hay en los municipios, a fin de dimensionar la desigualdad inter e intra municipal.

En primer lugar, debe subrayarse que, de los 2,457 municipios que había en México en el 2015, en 1,840 de ellos el 50% o más de su población vivía en condiciones de pobreza multidimensional, es decir, en tres de cada cuatro municipios de México se verificaba esa condición (CONEVAL, 2017). Estos municipios son los menos poblados, pues se verifica que los municipios con mayor magnitud demográfica son al mismo tiempo, de manera generalizada, aquellos donde hay un menor porcentaje de personas en pobreza. También es importante destacar al respecto que hay solo tres entidades en el país donde ningún municipio tiene más de 50% de su población en condiciones de pobreza multidimensional: Ciudad de México, Baja California y Baja California Sur. En el resto, al menos en un municipio 50% o más de sus habitantes eran pobres en 2015.

En total, los datos del CONEVAL indican que hay 41.78 millones de personas que habitan en municipios donde el 50% o más viven en pobreza. Esto significa que la pobreza se encuentra concentrada en enclaves territoriales donde la profundidad y la intensidad de la misma es mayor; y desde esta perspectiva, lo urgente sería diseñar una nueva

estrategia para el desarrollo social y la superación de la pobreza en esos municipios. Tales niveles de concentración pueden percibirse en la siguiente gráfica.

Gráfica 2. Población en municipios con diferentes porcentajes de pobreza, 2015



Fuente: elaboración propia con base CONEVAL, (2017).

Un indeseado retorno a la “normalidad”

Es probable que el impacto de la epidemia del Covid-19 golpee con mayor severidad a los municipios donde habita la población más pobre; esto es así porque en ellas el hambre, la obesidad, la diabetes, la hipertensión y el tabaquismo tienen una alta incidencia y constituyen las principales comorbilidades de la enfermedad producida por el virus SARS-CoV-2.

En lo económico, la desarticulación de los mercados locales, así como la prácticamente nula inversión pública productiva que se registra en ellos, permite prever, en la lógica de lo planteado por el CONEVAL, que el incremento en la pobreza será altamente significativo.

Desde esta perspectiva, el planteamiento del llamado “retorno a la normalidad” en estos municipios debe ser revisado para replantear el federalismo mexicano, desde una nueva perspectiva municipalista; pues a prácticamente 25 años de la reforma al artículo 115 constitucional

llevada a cabo en 1997, es evidente que el propósito que se tuvo en ese momento no se cumplió, así como que los mecanismos y esquemas de financiamiento de la infraestructura social, fortalecimiento institucional, asistencia social, seguridad pública, salud y educación, se encuentran muy lejos de los objetivos planteados en aquel momento.

Los datos disponibles muestran una necesaria revisión del desarrollo, que incluya en el debate la perspectiva de lo local en al menos tres dimensiones: marco constitucional y legal, estructura orgánica y funcional y la vinculada a sus responsabilidades operativas.

Repensar cuáles son las responsabilidades y funciones de los gobiernos municipales es urgente. En torno a las siguientes interrogantes: ¿deben o no cobrar impuestos?, Si es así ¿cuáles y en qué proporción?, ¿aplicarían los principios de concentración y subsidiariedad a fin de evitar que se profundicen las desigualdades intermunicipales? o ¿habría que diseñar nuevos mecanismos de recaudación y redistribución de los ingresos fiscales, por derechos y aprovechamientos?

Plantear que la vida municipal se “reactivará”, como si únicamente se hubiese hecho una pausa en su funcionamiento —asumiendo que todo iba bien y solo es cuestión de mejorar algunos detalles— implicaría renunciar a una idea amplia del desarrollo que se sustente en la acción eficaz de los gobiernos locales en materias clave: cuidado y aprovechamiento racional y sostenible del agua, conservación de la biodiversidad y desarrollo de capacidades de resiliencia y mitigación frente a los efectos del cambio climático, seguridad alimentaria, promoción y prevención de la salud, desarrollo de servicios complementarios de educación, construcción de una nueva red de protección y cuidado de la niñez, prevención e intervención oportuna para la erradicación de la violencia intrafamiliar, entre muchos otros ámbitos de acción urgente, que deberían ser atendidos y resueltos por la primera instancia de gobierno frente a la ciudadanía.

Una nueva arquitectura de gobierno local

Combatir la pobreza en los municipios implica, como se mencionó antes, repensar su relación con los gobiernos de los estados, con la Federación, pero también con otros municipios. Esto es urgente debido a la enorme heterogeneidad que existe en lo que se refiere a su nivel de desarrollo y magnitud territorial; la infraestructura social, económica y de transporte disponible; su posición geográfica; su composición y características demográficas, etcétera.

La Constitución y las Leyes deben adecuarse para reconocer que nuestra realidad municipal es plural, diversa, pero sobre todo, desigual; a lo que debe añadirse la composición metropolitana que se está acelerando en distintas regiones, con grados de desarrollo diferenciados, y al mismo tiempo, con las dificultades que impone la metropolitización interestatal, como son los casos de la Zona Metropolitana del Valle de México o de la región de La Laguna, o de zonas costeras como el caso de Puerto y Nuevo Vallarta.

Comentarios finales

El problema de cómo erradicar la pobreza se ha planteado en su mayoría como una cuestión de programas federales, vinculados a la agenda partidista y política de quienes han sido titulares del Ejecutivo Federal.

Hasta ahora, la mayor parte del presupuesto y gasto social es ejercido por la Federación; sin embargo, la epidemia del Covid abre la posibilidad y el reto de pensar en una nueva agenda de desarrollo desde lo local, que permita un nuevo curso y estilo de desarrollo para el país, sustentado en la diversidad de sus regiones, en lo económico, lo ambiental, lo social y lo cultural.

Con lo que hoy tenemos, hacer frente a la catástrofe que ya está en marcha será poco menos que imposible desde los municipios; por eso la nueva “normalidad” debería avanzar hacia un federalismo renovado, en

la plena convicción de todas y todos de que el municipio libre no puede ser un mero testigo o ejecutor de acciones y programas; sino un espacio genuino de ejercicio democrático de gobierno.

Relaciones sociales en tiempos del Coronavirus

*Fernando Cortés**

La lluvia de información sobre la pandemia, iniciada en marzo de este año, que proporcionan los diversos medios de comunicación se ha hecho cada vez más intensa. La población ha aprendido sobre coronavirus, mecanismos de transmisión de la pandemia, a la vez que se han tenido experiencias de vida sin precedente a través de la propia práctica, y de los mensajes que circulan en la vida cotidiana. El propósito de estas breves líneas es sistematizar los mecanismos de transmisión del virus en las zonas urbanas del país, destacando el papel que ha jugado la estructura social y examinar las consecuencias sobre un sector particular de la sociedad, los trabajadores por cuenta propia, que en su gran mayoría forman parte del sector informal. No se considera la situación particular de las personas que trabajan en actividades que la autoridad sanitaria califica como esenciales como es el caso de los conductores de camiones de pasajeros, taxistas, personal de la salud, trabajadores del abasto de alimentos a la población, etc. Tampoco se toma en cuenta lo acontecido en las zonas rurales del país.

El virus SARS-CoV-2 viajó en avión desde varios orígenes, en su mayor parte de los Estados Unidos, Italia, España y China. Algunas de las personas contagiadas estuvieron en viajes de negocios, participando en seminarios o congresos académicos y un número no despreciable, particularmente los que volvieron al país procedente del país vecino del norte, desembarcaron en los aeropuertos de Monterrey y Guadalajara después de pasar las vacaciones de invierno esquiando. Se inauguraba

* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM.

así la primera etapa, que los médicos especialistas han denominado de importación del virus, de la entonces epidemia que al poco andar se transformaría en pandemia.

Seguramente quienes contrajeron el virus que produce la enfermedad bautizada como Covid-19 en el primer momento, no pertenecían a los grupos de mayor riesgo: no tenían más de sesenta años, no eran hipertensos, obesos, con problemas renales, ni padecían diabetes, o una o más de las comorbilidades asociadas con los fallecimientos y, en los casos en que sí les afectaba alguno de estos padecimientos, es muy probable que estuviesen bien controlados por médicos del sector privado. No habría mucho temor a equivocarse al sostener que en ese primer grupo de contagiados predominaran las personas sanas, activas, bien alimentadas, que habitan en viviendas amplias que disponen de todos los servicios, cuyos ingresos les permiten no solo viajar al extranjero sino también pagar buenos hospitales privados en caso necesario, por lo que se puede adivinar que la tasa de letalidad de este grupo debe haber sido baja.

Hemos aprendido que el “spray” que expele la boca cuando se habla, se tose o se canta, si la persona está infectada, es el mecanismo directo de transmisión del virus, que llega por vía aérea a las mucosas de otra persona (boca, nariz y ojos) y da inicio así al proceso de réplica, usando para ello nuestras propias células; el camino indirecto del contagio tiene lugar cuando el SARS-CoV-2 de las personas contagiadas se deposita en diversas superficies y alguien sano pasa sus manos sobre ellas, se toca la cara y así se transfiere a las mucosas.

Estos mecanismos entraron en operación en la fase de importación, y a través de ellos el virus se esparció por el país montado en las relaciones sociales (visitas familiares, círculos de amigos, fiestas de todo tipo, etc.), en las relaciones laborales (servicio doméstico, choferes, jardineros, obreros y empleados de las empresas, etc.) y a través los espacios de diversión (festivales musicales, partidos de fútbol, o de cualquier otro espectáculo que mueve contingentes importantes de población).

En esta primera fase el combate a la difusión del SARS-CoV-2 se limitó a trazar el conjunto de contactos de las personas contagiadas y someterlas a aislamiento y control médico. En la segunda fase emergieron brotes de contagios cuya característica central fue que, a diferencia de la fase anterior, ya no era posible identificar el origen del contagio. Para enfrentar esta etapa se agregó a las medidas preventivas recomendadas durante la fase de importación (lavado de manos y estornudo de etiqueta), la “sana distancia” y el “quédate en casa”. Tal vez no esté demás señalar que se trató de recomendaciones emitidas por la Secretaría de Salud que tuvieron amplia aceptación, sin necesidad de recurrir a medidas coercitivas ni toque de queda.

Ya se ha señalado que el conjunto de actividades relacionadas a la industria del entretenimiento, así como las relaciones sociales y económicas, fueron el motor de la transmisión de la actual pandemia que inició en personas pertenecientes a sectores económicamente acomodados y que fue penetrando en un lapso relativamente breve a los distintos estratos sociales. El mecanismo para atenuar los contagios fue la recomendación “quédate en casa”, que paralizó las actividades económicas consideradas no esenciales.

Sin embargo, dada la estructura socioeconómica de México, con casi un 60% de la población ocupada en el sector informal, hay un gran número de personas que viven de su ingreso diario y que para subsistir ellos y sus familias deben aventurarse en la calle a pesar del peligro de contraer el virus y enfermar. Son personas que forman parte de los “pobres” y de los “vulnerables por ingreso” o “vulnerables por carencias sociales” según las mediciones de pobreza del CONEVAL, es decir, se trata de mexicanos que forman parte de la base de la estratificación social. Los magros ingresos han sido una constante en sus vidas. En ellos predomina la obesidad por no haber tenido una nutrición sana y de calidad, presentan prevalencia de diabetes, enfermedades renales, hipertensión etc., pero no reciben tratamiento médico adecuado por no tener acceso a los sistemas de salud ni a la seguridad social; no habitan en vivienda digna, en su construcción se emplean materiales ligeros, duermen más de tres

personas en un cuarto, no tienen acceso al agua, por lo que no se pueden lavar las manos con la frecuencia que recomiendan los epidemiólogos.

En resumen, aquellas personas que están en la base de la pirámide social, al salir a la calle en busca del sustento diario, no solo deben enfrentar el riesgo de contraer el virus sino también la posibilidad de fallecer debido a la acumulación de comorbilidades y no tener acceso a la seguridad social (aunque en los últimos días el IMSS abrió sus puertas a los no afiliados con Covid-19).

Además, suelen tener familias numerosas, habitan en viviendas precarias, con altos coeficientes de hacinamiento, cuya conjunción crea condiciones favorables para el contagio de los restantes miembros del hogar y de la comunidad lo que extiende aún más el número de infectados en los grupos poblacionales de menores recursos. Viven en zonas urbanas con los peores servicios de transporte, deficiente infraestructura y equipamiento, además de pésimas condiciones de acceso a clínicas y hospitales. La pobreza que aqueja a los hogares (y personas) se conjuga con la pobreza del territorio que habitan; ambas pobreza se enlazan y se potencian mutuamente. Un ejemplo claro de cómo se refuerzan las debilidades de la pobreza de las personas y la del medio que ocupan lo proporciona el municipio de Iztapalapa en el que, según la información oficial, el contagio del SARS-CoV-2 ha tenido una tasa de propagación elevada y creciente.

La estructura social de México sigue patrones diferenciados en el uso del espacio, por ejemplo, en el norte privan las actividades industriales y de servicios, lo que contrasta con el carácter eminentemente agrícola y de servicios del sur. Los patrones de ocupación del territorio establecen diferenciaciones, entre otras, en la densidad de población, que tiene implicaciones sobre la tasa de contagio, incidiendo así en el ritmo e intensidad de la pandemia a lo largo y ancho del territorio.

No deja de llamar la atención cómo un virus importado por personas de los sectores sociales más adinerados del país se ha transmitido, a través del conjunto de interacciones sociales que conforman la vida cotidiana,

sobre toda la sociedad, golpeando con particular fuerza a la población de menores recursos, a los pobres, que, según los cálculos del CONEVAL, en 2018 eran un poco más de 40%. Una vez que pase la pandemia habrá que realizar estudios para averiguar si la proporción de pobres contagiados superó el 40% y calcular tasas específicas de mortalidad y letalidad de la enfermedad según estratos sociales.

La estructura social del país, los puntos de entrada de la pandemia y los mecanismos de contagio del virus hacen muy difícil imaginarse siquiera la posibilidad de entender este fenómeno desde una perspectiva unidisciplinaria. De estas líneas se deriva con claridad que los análisis a partir de una sola perspectiva disciplinaria necesariamente quedarán cortos para explicar lo sucedido con la pandemia de este coronavirus en México. En efecto, en las consideraciones plasmadas en este escrito se advierten con claridad los vínculos de la epidemiología, con la sociología, la economía, la ciencia política, la demografía y la antropología, sin tomar en cuenta que el telón de fondo lo proporcionan la estadística y la matemática aplicadas.

Resiliencia y reconstrucción del espacio social

*Mario Luis Fuentes**

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial para la Salud (OMS) determinó que el Covid-19 causado por el nuevo virus SARS-CoV-2 podía caracterizarse como una pandemia. En México, el primer caso fue confirmado el 28 de febrero y casi tres meses después, en el contexto de lo que apenas constituye el inicio de las peores crisis sanitaria, económica pero sobre todo social del último siglo, los efectos catastróficos de la pandemia son visibles: 4,767 personas han fallecido al 16 de mayo de 2020, momento en que esto se escribe, casi 690 mil empleos formales se han perdido (además de los que, por ser informales, no están contabilizados) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha planteado un pronóstico de entre 6.1 y 10.7 millones más de personas pobres al final de este año (CONEVAL, 2020).

Una pandemia mediada por la desigualdad

Todavía es muy poco lo que sabemos sobre la enfermedad y la incertidumbre crece a diario, pero a partir de la información de la que se dispone es posible observar que los efectos de la pandemia en México, como en todo el mundo, han estado mediados por una cada vez más profunda desigualdad y por numerosas inequidades articuladas en torno a ella. De ahí que sea posible pensar que la exposición al riesgo de contagiarse, enfermar y morir, así como a otros múltiples riesgos

* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo y Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

derivados de las distintas crisis que acompañan a la sanitaria, tenga que ver, esencialmente, con las capacidades de resiliencia, que las personas pueden o no desarrollar en el espacio social en el que habitan.

En este sentido, debe recordarse que en 2015 fue adoptado por 187 países miembros de la ONU (incluyendo México) el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 2030 ante la creciente necesidad de “comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas”, así como de “prepararse para ‘reconstruir mejor’ [...] y movilizar] inversiones que tengan en cuenta los riesgos a fin de impedir la aparición de nuevos riesgos; la resiliencia de la infraestructura sanitaria, del patrimonio cultural y de los lugares de trabajo” (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (ONURRD), 2015: 5)

El mismo documento señala que por resiliencia se entiende a “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas”¹ (ONURRD, 2015: 5).

Por ello, si algo es posible sostener es que, pese a las numerosas advertencias respecto de lo que implicaba una pandemia como esta en países con sistemas frágiles de salud (que además tenía el 100% de probabilidades de ocurrir) y a la existencia de un marco de acción que obliga al Estado mexicano a llevar a cabo acciones para reducir el riesgo y la vulnerabilidad de la población ante él, en México prevalece un espacio social que hace prácticamente imposible ser resiliente y resistir ante la Covid-19 así como para reconstruir después de lo que ya está sucediendo.

1 El documento señala como fuente de esta definición el enlace: www.unisdr.org/we/inform/terminology.

El espacio social en el que golpea la crisis

Pierre Bourdieu llamó “espacio social” a aquél espacio físico y simbólico en el que los sujetos se relacionan entre sí y con las instituciones (Bourdieu, 1997). Se trata de un espacio conformado por *estructuras de socialización* en las que los sujetos llevan a cabo procesos que, de acuerdo con Berger y Luckmann (1986), los introducen a la sociedad y que definen su “internalización del ‘mundo objetivo’ social”, mismo que construyen a partir de las relaciones que establecen con sus “otros significativos” (Simkin y Becerra, 2015: 124). Estas estructuras son el hogar, las escuelas y el espacio público².

Ya antes de la crisis sanitaria estas tres estructuras habían padecido un progresivo y prolongado deterioro que hoy, en el contexto de la emergencia, se profundiza y hace aún más visible lo que ya se sabía: México es un país profundamente desigual e inequitativo.

En el contexto del Marco de Sendai, es posible pensar que el espacio social determina o incide de forma relevante en los “factores subyacentes” de contagiarse, enfermar y morir por Covid-19, así como también en aquellos “factores subyacentes” del grado de exposición a riesgos que surgen o se potencian con la pandemia, y que tienen que ver, entre otros, con las medidas de confinamiento implementadas para prevenir el contagio masivo de la población mismo que en sí mismo constituye una expresión de la desigualdad, ya que, no todos pueden llevarlo a cabo, apenas una minoría puede hacerlo en condiciones adecuadas e incluso seguras.

Viviendas en las que no hay posibilidad de resiliencia alguna

Un primer apunte a hacer es que la precariedad de las viviendas, de los servicios de los que se disponen en su interior y la poca calidad de

² El trabajo y los espacios en los que se trabaja también constituyen una estructura del espacio social, sin embargo no se incluyen el análisis que se presenta en este texto.

sus espacios se están traduciendo en un confinamiento literalmente insoportable para millones, lo cual está poniendo en evidencia que la mayoría de las viviendas de este país están muy lejos de ser lugares de protección y de cuidado dignas de llamarse hogares.

De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) (con datos de 2018) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México hay 34,155,615 viviendas de las cuales el 74.9% se encuentran en localidades urbanas.

Los rezagos son oprobiosos: 8.9 millones no cuentan con agua entubada en su interior y de los 31.7 millones de viviendas en las que sí hay disponibilidad, solo en 22.3 millones esta es diaria; en 5.12 millones. Esto implica, de inicio, un obstáculo mayor para llevar a cabo el indispensable lavado frecuente de manos, así como la desinfección y limpieza de superficies para evitar contraer la Covid-19 pero también otras enfermedades que ponen en riesgo la salud y vida de quienes ahí viven.

Además, en 2.51 millones de viviendas no se dispone de sanitario exclusivo y solo en 26.3 millones de viviendas el excusado tiene descarga directa de agua; en 8.2 millones tienen que echarle agua con cubeta; mientras que en 1.63 millones no se le puede echar agua. Aunado a lo anterior, de acuerdo con la Encuesta Nacional de los Hogares (ENH) 2017, en ese año había 11.6 millones de personas que vivían en condiciones de hacinamiento; mientras que en 5.17 millones de hogares se cocinaba con leña por lo que, para quienes habitan en esas viviendas, la posibilidad de alimentarse depende de salir a la calle para recolectar este combustible.

Asimismo, la ENIGH da cuenta de que en prácticamente 1 de cada 4 “hogares”³ (24.3%), es decir en 4.8 millones, no se dispone de refrigerador, por lo cual es imposible llevar a cabo el confinamiento ante la necesidad que impone el no poder almacenar alimentos.

3 El hogar como unidad de análisis del INEGI es el conjunto de personas que pueden ser o no familiares, que comparten la misma vivienda y se sostienen de un gasto común. Una persona que vive sola también constituye un hogar.

Otro de los efectos perniciosos del confinamiento es la posibilidad de que los hábitos alimenticios de las personas empeoren y se incremente el consumo de alimentos, de alto contenido calórico y bajo contenido nutritivo cuestiones todas asociadas a la obesidad y el sobrepeso. Aunado a esto, el encierro también implica se incrementen los hábitos sedentarios y poco saludables.

Contrario a permitir resistir, el espacio social potencia los riesgos

Se asume aquí que, desde la definición antes señalada del concepto “espacio social”, este debería ser el espacio privilegiado para la construcción de capacidades que permitan el disfrute de todos los derechos.

No obstante, debido al deterioro profundo descrito en el apartado anterior, los hogares, las escuelas y el espacio público no solo no otorgan posibilidad alguna de que quienes ahí viven y conviven desarrollen capacidades de resistencia ante un desastre como la Covid-19, sino que potencian otros riesgos derivados de la complejidad de la pandemia y de las medidas implementadas para enfrentarlas.

La exposición al riesgo en el confinamiento

Uno de estos riesgos, posiblemente uno de los más graves y que en mayor medida comprometen el bienestar de las personas confinadas, son las violencias, particularmente la intrafamiliar, la sexual y la de género. Con base en los datos que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), registra desde el 2015 relativos a la incidencia delictiva por el delito de violencia familiar, las averiguaciones previas iniciadas por esta se han incrementado en un 57.13% entre aquél año y el 2019, pasando de 128,816 a 202,409 averiguaciones previas.

Además, el INEGI cuenta con información de 2012 a 2018 sobre muertes accidentales y violentas que están asociadas a condiciones de

violencia familiar y de las que es posible, también, conocer si había parentesco o no entre el homicida y su víctima. Con base en esa información y reconociendo el sub registro que existe en este tipo de delitos, se sabe que, en ese periodo, 210 niñas, niños y adolescentes fueron asesinados por un familiar. Esto quiere decir que cada mes ocurrieron alrededor de tres homicidios de menores de 18 años perpetrados por alguno de sus familiares.

En gran cantidad de casos la violencia familiar conlleva violencia sexual de toda índole, desde tocamientos hasta violaciones; es posible pensar que esta violencia se encuentra asociada con las condiciones de hacinamiento que prevalecen en las viviendas. Distintas formas de violencia sexual han tenido un muy alarmante incremento durante los últimos años: entre el 2015 y el 2019 las denuncias por abuso sexual, acoso sexual, hostigamiento, violación, violencia de género y feminicidio se han incrementado en un 95%, 295%, 108%, 37%, 67% y 139% respectivamente.

El CONEVAL (2020) estima que de febrero a marzo de este año los delitos asociados a la violencia de género⁴ aumentaron en un 12.9%, alcanzando un máximo histórico de 25,680 casos. Aunado a esto, durante los días que ha habido de confinamiento, de acuerdo con datos del SESNSP las llamadas de violencia contra la mujer pasaron de 19,183 en enero a 21,727 en febrero, y 26,171 en marzo.

Por otro lado, la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT) que el INEGI llevó a cabo en 2014, permite dimensionar la inequitativa distribución de los tiempos de cuidado al interior de los hogares. De acuerdo con esta encuesta las mujeres dedican el triple de horas a los distintos tipos de cuidados que se requieren al interior de los hogares lo cual implica en afectaciones físicas y psicológicas para las mujeres.

⁴ El CONEVAL basa su estimación en los registros de incidencia delictiva del SESNSP, y considera delitos asociados a violencia de género al abuso sexual, acoso sexual, feminicidio, hostigamiento sexual, violación equiparada, violación simple, violencia familiar, violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar (CONEVAL, 2020)

La falta de atención y cuidado hacia niños y niñas debido al estrés propio del confinamiento sobre todo en viviendas con servicios y espacios precarios deriva en el incremento de su exposición a accidentes, así como a abusos a través de plataformas como Facebook y TikTok. Al respecto, es terrorífico el dato recientemente dado a conocer por el Centro de Respuesta de Incidentes Cibernéticos de la Dirección General Científica de la Guardia Nacional relativo a un incremento del 73% en los reportes de pornografía infantil.

Otro riesgo que se incrementa con el confinamiento en viviendas que adolecen de carencias en todos los sentidos es el aún mayor deterioro de la salud mental, misma que es un elemento determinante para llevar a cabo un proceso de reconstrucción en lo que María Elena Medina – Mora llama “la fase 4 de la pandemia” (Medina – Mora, 2020).

En una reciente conferencia virtual ofrecida por El Colegio Nacional, Medina – Mora señaló que como ha ocurrido en otras catástrofes, desastres naturales y epidemias, el impacto de la pandemia del Covid-19 tendrá algunos desenlaces como angustia de salud, estrés agudo, crisis de ansiedad, insomnio, abuso de sustancias, desgaste y en algunos casos duelo que para varios será permanente. La investigadora alerta también en torno a que se trata de un malestar que no podrá ser manejado por algunas personas y evolucionará a un trastorno de estrés post traumático, depresión y ansiedad en ellas (Medina - Mora, 2020), problemáticas que ya habían tenido una tendencia creciente durante los años recientes.

Al respecto debe señalarse que ya antes de la pandemia, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (ENH, 2017) de 98.3 millones de personas mayores de 12 años que había en esa fecha en el país, 54.35 millones manifestaron haberse sentido preocupadas o nerviosas (55.28%). De esa suma, en 10.17 millones de casos, la sensación de nerviosismo o preocupación es “mucho” (10.34% del total). Entre quienes manifiestan sentir nerviosismo o preocupación, 2.86 millones señalan tomar medicamentos como ansiolíticos, a fin de reducir o controlar los sentimientos descritos.

En el extremo de la tristeza, la desesperanza y la angustia están los suicidios, muertes que durante los últimos años han tenido una tendencia imparable al pasar de 5,190 en 2009 a 6,805 en 2018, lo que significa un aumento del 30% en menos de diez años. Es alarmante que, de ese total, en 4,921 casos el evento ocurrió en la casa de la persona fallecida (72.28%); y que en 4,121 casos el método utilizado para quitarse la vida fue el ahorcamiento, estrangulamiento o sofocación auto infligidas.

Otro dato demoledor es que los grupos de edad en los que en 2018 se concentró el mayor número de casos de suicidios fueron el de menores de 19 años, y el de 20 a 24 años de edad. En el primero, la suma fue de 1,029 (229 tenían entre 10 y 14 años, y 800 de 15 a 19); en el segundo, la suma fue de 1,035. En conjunto, suman 2,064 casos que representan el 30.3% del total.

Una hipótesis que requiere plantearse es que el confinamiento en espacios de profundo deterioro y carencias tendrá un impacto negativo en el proceso de aprendizaje escolar. En el documento del CONEVAL antes citado se plantea que cerrar las escuelas representa un riesgo para el aprendizaje debido a que la implementación de educación a distancia debe considerar no solo las habilidades tecnológicas de profesores sino también los “activos y servicios del hogar” (CONEVAL, 2020).

Al respecto, de acuerdo con el INEGI, en 2018 solo el 27.2% de los hogares tenían una computadora propia mientras que el 59.7% no contaban con internet, y en 136,622 viviendas se carecía de energía eléctrica. Es necesario asumir que en millones más se carece además de recursos para pagar la energía eléctrica y también de un espacio dentro de la vivienda en el que las niñas y niños puedan escuchar y comprender sus clases, ante la realidad de vivir hacinados o porque las condiciones de la vivienda simplemente no lo permiten.

Es probable que lo anterior derive también en el incremento de la deserción escolar que, de acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP), se estima en alrededor de 1.2 millones de niñas, niños y adolescentes que abandonan las aulas cada año.

¿Y si es insostenible quedarse en casa?

Ante el profundo deterioro que se vive en millones de viviendas, las escuelas y el espacio público (conformado por plazas, calles y parques, pero también por tianguis, paradas de autobús, transporte público y mercados, entre otros) representan la posibilidad de evadirlo a pesar de que estos también son lugares de riesgo ante múltiples formas de abuso y espacios sumamente deteriorados y desordenados.

Debido a la pandemia, las escuelas han sido cerradas y la indicación de la autoridad es restringir al máximo la salida al espacio público, pero debe reconocerse que desde antes de la pandemia quedarse en casa no era una opción para millones de personas; pese a los riesgos que se viven en las calles, muchos prefieren estar en ellas a quedarse en los espacios violentos y precarios en los que viven; incluso ahora prefieren salir, a pesar de que haya una indicación explícita por parte de las autoridades de todos los niveles a no hacerlo, conscientes de que esto constituye un riesgo para su salud y su vida.

Todo lo anterior exige asumir que hoy se enfrenta una terrible e inaceptable paradoja: el encierro reduce el riesgo de contagio, pero incrementa riesgos latentes que de forma cotidiana se viven al interior de las viviendas.

Referencias

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México*. Ciudad de México.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (ONURRD). (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 2030*. Nueva York.
- INEGI. (2014). *Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) 2014*. Ciudad de México.
- INEGI. (2017). *Encuesta Nacional de los Hogares (ENH) 2017*. Ciudad de México.
- INEGI. (2018). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto en los Hogares (ENIGH) 2018*. Ciudad de México.
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) 2019-IV*. Ciudad de México.
- Medina-Mora, M. (2020). *Presentación “Covid-19. Prepararnos para la siguiente fase”, impartida virtualmente*. El Colegio Nacional, 11 de mayo de 2020.

Retos para garantizar el derecho a la salud*

*Leonardo Lomeli***

La epidemia del Covid-19 provocada por el virus SARS-Cov-2 ha puesto en evidencia la importancia de las fortalezas y debilidades de los sistemas de salud de cada país. Destaca la ausencia de una gobernanza global capaz de articular una cooperación eficiente en situaciones de crisis sanitaria como la que enfrentamos actualmente, la insuficiente capacidad regulatoria de los estados a nivel nacional y el carácter oligopólico o monopólico de los principales mercados relacionados con la salud. La economía de la salud se ha convertido en un área estratégica para el bienestar general y la seguridad global.

El gasto y la acción pública en salud

En todos los países el gasto en salud muestra una tendencia de largo plazo a incrementarse, como consecuencia de dos transiciones que están estrechamente relacionadas entre sí y con el nivel de desarrollo de cada país: la transición demográfica y la transición epidemiológica. El resultado combinado de ambos es que la población vive más años, lo que lleva a un cambio en el coeficiente de dependencia y se incrementa la población que padece enfermedades crónico-degenerativas, situación que trae consigo un incremento en los costos de atención, que a su vez provoca el aumento del gasto en salud en el largo plazo.

* El presente es un resumen de un trabajo más amplio que se publicará en breve.

** Profesor Titular B definitivo de Tiempo Completo de la Facultad de Economía. Actualmente es secretario general de la Universidad Nacional Autónoma de México.

A partir del siglo XX la capacidad de los estados nacionales para garantizar a su población el acceso universal a los servicios de salud se convirtió en una característica fundamental del grado de desarrollo de un país. Esto se debió a un cambio de la mayor trascendencia: el reconocimiento de la salud como un derecho y no como una dádiva, mucho menos como una mercancía.

México destaca en el contexto de la OCDE por ser uno de los países que menos gasto público destina como porcentaje del gasto total en salud de su economía, solamente ligeramente por arriba de Estados Unidos y en una proporción comparable al caso de Chile, pero inferior incluso a otros países de América Latina como Argentina, Brasil, Colombia o Perú.¹ El gasto de los hogares representa el 41% del gasto en salud en nuestro país e incluye tanto el gasto en medicamentos, que es un componente importante del gasto en salud, como los gastos catastróficos por emergencias de salud.

A lo largo de las primeras décadas del siglo se observan dos momentos en la tendencia del gasto público en salud como porcentaje del PIB en la mayor parte del mundo, antes y después de la crisis económica de 2008-2009: una tendencia ascendente antes de la crisis en Europa y América Latina, con un bache importante para México en el primer lustro del siglo, pero a partir de 2009 un estancamiento en el caso de Europa y una desaceleración en el caso de América Latina. En contraste, México experimentó un crecimiento importante del gasto en salud en términos tanto absolutos como relativos a partir de 2005 y con algunos altibajos hasta 2015 asociado en gran medida a la creación y expansión del Seguro Popular (oficialmente denominado Sistema de Protección Social en Salud).

Es indudable que México requiere destinar más recursos públicos a la salud. El elevado porcentaje del gasto que recae en los hogares es un reflejo de la importancia que sigue teniendo el acceso a los servicios de

¹ Organización Panamericana de la Salud, *Indicadores básicos 2019: tendencias de la salud en las Américas*, Washington, 2019, p. 28.

salud en el bienestar de la población y de sus efectos en la pobreza y la desigualdad. La falta de acceso a servicios de salud expone a la población con ingresos insuficientes y precarios a caer en situación de pobreza ante cuadros de enfermedad que conduzcan a gastos catastróficos.

Por su parte, la segmentación de los servicios públicos de salud y la oferta diferenciada de prestaciones y la calidad en la atención que la misma conlleva, son factores que contribuyen a su vez a profundizar la desigualdad económica y social que caracteriza a nuestro país. Habría que establecer un sistema de cobertura universal con una oferta integral de prestaciones, y para que dicho sistema sea viable se requiere de un financiamiento con cargo a impuestos generales que solamente es sostenible en el largo plazo con una profunda reforma fiscal redistributiva.

Los retos de México para garantizar el derecho a la salud

A pesar de los avances que hemos alcanzado en materia de esperanza de vida, el estado de la salud en México no es satisfactorio, ya que nuestro sistema de salud pública muestra rezagos importantes en tres indicadores centrales: equidad, calidad y cobertura financiera. Las desigualdades y los contrastes siguen siendo las características centrales de México y se reproducen en materia de acceso a la salud e infraestructura sanitaria, lo mismo entre individuos y grupos sociales que entre regiones.

El desarrollo del sistema público de salud en México corrió paralelamente a la acelerada industrialización y urbanización a partir de los años cincuenta del siglo XX. Esto permitió también que se difundieran más fácilmente las medidas de higiene general y los tratamientos que a bajo costo permitían atender las enfermedades infecciosas más comunes.

La gran apuesta de la política social del Estado posrevolucionario, que consistía en incorporar a un esquema de protección de la salud a la población mediante la afiliación de los derechohabientes y sus familias a los organismos de seguro social para los trabajadores del sector formal entró en crisis, como el resto de la economía, en los años ochenta. La

calidad de los servicios de salud se vio afectada por la caída del gasto en salud por habitante durante la crisis de los años ochenta y del incremento en los costos de atención.

Esta situación se dio justo en el momento de la transición demográfica en el que había más población disponible en edad de trabajar y se reducía la población dependiente menor de quince años, dando lugar a un bono demográfico que se ha desaprovechado por el lento crecimiento de la economía mexicana. Ante la incapacidad de generar suficientes empleos en el sector formal, las principales válvulas de escape fueron la emigración y la informalidad².

México pasó de una estructura poblacional predominantemente infantil y juvenil en 1950 a otra muy distinta en 2010, gracias al éxito de la política poblacional iniciada en 1974 con la Ley de Población de ese año, la creación del Consejo Nacional de Población y el inicio sistemático de campañas de planificación familiar. El resultado de estas políticas ha sido una disminución de la tasa de crecimiento de la población que se ha reflejado en la reducción de la base de la pirámide demográfica, con el consiguiente aumento de la población en edad de trabajar y la reducción en el coeficiente de dependencia que implica.

Los siguientes son algunos rasgos clave de la atención a la salud en México:

- desarticulación del sistema entre instituciones y programas;
- cobertura insuficiente y desigual;
- insuficiencia de recursos presupuestales;
- desequilibrios financieros entre los subsistemas;
- baja eficacia en la asignación de los recursos;
- mala utilización de las unidades y la infraestructura;
- desigual distribución de la infraestructura de salud en el territorio nacional.

² Leonardo Lomelí Vanegas y Laura Vázquez Maggio, Cambio estructural y migración, el caso de México, en *Economía UNAM*, vol. 13, Núm. 39, septiembre-diciembre de 2016, p. 10.

Estos rasgos contribuyen a reproducir las desigualdades entre grupos sociales y entre regiones, lo que en términos generales coincide con la distribución geográfica de la pobreza,³ y sobre todo impiden el cumplimiento cabal del derecho a la salud.

Con los recursos presupuestales se financia la operación de los dos tipos básicos de instituciones públicas: las que ofrecen servicios a la población derechohabiente por su condición laboral (IMSS, ISSSTE, y los servicios de salud de PEMEX y las secretarías de Defensa y Marina) y los programas dedicados a atender a la población sin seguridad social.

La inversión en salud no solo es menor a la requerida y esperada para un país con el nivel de desarrollo y necesidades del nuestro, sino que el financiamiento tiene deficiencias y su distribución no contribuye a reducir las disparidades en los indicadores de salud.

Uno de los cambios más significativos de los últimos años ha sido el incremento, en términos reales, de los recursos federales para la población sin seguridad social; aumento que, sin embargo, no ha logrado equilibrar el desbalance del gasto público observado entre la población asegurada y la no asegurada. A pesar de este significativo aumento de recursos, en 2017 el gasto per cápita total de las personas que no contaban con seguridad social fue de \$3,954.9, en comparación con \$5,644.7 de quienes contaban con seguridad social, reflejo de los problemas de inequidad que conlleva la segmentación de los sistemas públicos⁴.

En noviembre de ese 2019 el gobierno federal anunció a desaparición del Seguro Popular y su incorporación al Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI). El INSABI tiene como propósito “proveer y garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social, así como impulsar, en coordinación con la Secretaría de Salud en su calidad de

3 Leonardo Lomelí, Camilo Flores y Vanessa Granados, “Niveles de vida, desigualdad y pobreza en Rolando Cordera y Ciro Murayama (coordinadores), *Los determinantes sociales de la salud en México*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 269.

4 Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, *La política social en el contexto de la pandemia por SARS-CoV-2 (Covid-19) en México*, México, CONEVAL, 2020, p. 63.

órgano rector, acciones orientadas a lograr una adecuada integración y articulación de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud”⁵.

Resulta innegable que se requiere avanzar en la extensión de los servicios de salud y lograr una adecuada integración y articulación de los programas de salud público en México. Sin embargo, no resulta evidente que la cancelación del Seguro Popular y la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar sean la solución más conveniente para ampliar la cobertura. Más aún, cabe preguntarnos si la creación de un nuevo programa no abona en la segmentación de los servicios públicos de salud, en la heterogeneidad de sus prestaciones y en la ineficiencia operativa del sistema nacional de salud. Sin duda la prioridad presupuestal que reciba este nuevo organismo, aunado a un adecuado diseño organizacional e institucional, son requisitos indispensables para que pueda cumplir con su propósito fundacional.

La aparición de nuevos padecimientos, en particular de los que derivan de la aparición y/o rápida mutación de virus como el SARS-Cov-2, requerirán de una mayor inversión en investigación en salud y el desarrollo de nuevos esquemas de prevención y atención, lo mismo que del fortalecimiento de las capacidades de los servicios de medicina curativa. De ahí que el reto de aumentar la cobertura, reorganizar las prioridades del sistema y mejorar la calidad de la atención esté interrelacionado.

A las consideraciones anteriores hay que añadir que el acceso a los servicios de salud sigue siendo un factor que incide en la pobreza y la desigualdad de un sector muy significativo de la población mexicana.

Otro aspecto a considerar, no menor como ha quedado demostrado en la emergencia sanitaria de 2020, es el carácter estratégico de la sustitución de importaciones de medicamentos e insumos médicos. De acuerdo con la CEPAL “la disrupción de diversas cadenas globales de valor ha mostrado los riesgos que supone la elevada dependencia regional de las manufacturas importadas. Esto ha quedado particularmente de manifiesto con las severas limitaciones a la disponibilidad de productos

5 Ver <https://www.gob.mx/insabi/que-hacemos>.

esenciales para el combate al Covid-19 a raíz de las restricciones impuestas por la mayoría de sus principales proveedores”⁶.

De acuerdo con la Cuenta Satélite del Sector Salud de 2017 la aportación del sector salud era equivalente a 5.6% del Producto Interno Bruto (PIB) de México de ese año. En cuanto al origen de los bienes que demandó el sector salud, 80.3% fueron de procedencia nacional, 10.1% correspondieron a importaciones y el 9.6% restante correspondió a gastos de comercialización y transporte. Ese mismo año el sector salud generó 2 millones 147 mil puestos de trabajo remunerados, que equivalió a 5% del total del empleo nacional. Las importaciones de medicamentos e insumos farmacéuticos y de equipos para la atención de la salud fueron las más significativas en este sector. En consecuencia, dos sectores prioritarios para la política industrial deberían ser el farmacéutico y el de producción de equipos de seguridad y tecnología para la atención a la salud.

Como señaló la secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, en una reunión informativa de los países miembros de la Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) (órgano subsidiario de la CEPAL): “tenemos que acercar la ciencia, la tecnología y la innovación a los sectores productivos... como es el caso de la fabricación de insumos médicos, de diversos productos de protección sanitaria, de exámenes para detectar el virus, y de equipos médicos críticos como por ejemplo los ventiladores mecánicos, entre otros”⁷. Reducir la dependencia nacional de medicamentos y equipos esenciales para la atención de la salud revela su carácter estratégico en momentos de crisis como el vivido en 2020, al mismo tiempo que abre nuevas posibilidades de desarrollo industrial e innovación tecnológica para nuestros países.

6 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Dimensionar los efectos del Covid-19 para pensar en la reactivación*, Informe Especial Covid-19 No. 2, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 21 de abril de 2020, p. 19.

7 CEPAL, “Aporte de la ciencia, tecnología e innovación es clave para enfrentar los desafíos de la salud y la recuperación económica tras la pandemia”, comunicado de prensa, 7 de mayo de 2020.

Conclusiones

El principal reto para garantizar el derecho a la salud consiste en universalizar la cobertura sin provocar nuevas asimetrías por la heterogeneidad en la calidad y en la oferta de prestaciones de los sistemas públicos de salud, que es consecuencia a su vez de su segmentación. Para que el INSABI logre su objetivo será necesario que cuente con suficientes recursos materiales, financieros y humanos y una organización adecuada para operar en el corto plazo en beneficio de la población abierta, pero a la vez flexible en el largo plazo para avanzar en su integración y articulación con las demás instituciones públicas del sector para construir un auténtico sistema nacional de salud.

No hay, ni puede haber, desarrollo humano sin un sistema de salud universal e integral. El Estado no puede abdicar de su responsabilidad de garantizar el acceso a la salud a todos los ciudadanos. Para ello, es preciso realizar un esfuerzo fiscal que permita financiar un sistema nacional de salud de estas características. El mercado solamente reproduciría las asimetrías en la distribución del ingreso en el acceso a los servicios de salud. Bajo esta óptica, es claro que no son, ni pueden ser, las fuerzas del mercado o las negociaciones comerciales las que determinen los niveles de salud de la población; la definición de las políticas que la salud de los mexicanos es tarea ineludible del Estado y más aún, una obligación establecida en la Constitución Política de nuestro país, que en su artículo 4º reconoce el derecho a la salud. Es responsabilidad de todos y en particular de médicos, abogados, economistas, administradores públicos y de manera relevante, de los legisladores, diseñar los mecanismos adecuados para garantizar este derecho.

Desigualdades institucionales de salud en México frente al Covid-19

Héctor E. Nájera*

Introducción

La ley (o regularidad empírica) de Hart (1971), del *cuidado inverso* establece que los peores estándares de provisión de salud están disponibles para la atención de la población con mayor necesidad. Es decir, la población pobre y excluida, en tanto tiene mayores riesgos a distintos padecimientos de salud, es al mismo tiempo la que enfrenta mayores obstáculos para atenderse. La relevancia y vigencia de esta ley para interpretar las desigualdades en salud se reconoce cincuenta años después de su primera divulgación en los años setenta en Reino Unido, país pionero en la atención universal en salud (Marmot, 2018; Marmot, 2005).

A nivel mundial, hay distintos estudios sobre la relación que tienen los sistemas de salud con las trayectorias desiguales de la población en términos de mortalidad y morbilidad (Alvarez-Gálvez y Jaime-Castillo, 2018; Bakhtiari, Olafsdottir, y Beckfield, 2018). Una conclusión clara es que la desigualdad en salud se amplifica en países que basan la provisión en el mercado, como el caso emblemático de Estados Unidos de América (EUA) (Jürges, 2010). Estos estudios muestran que existe una conexión entre los logros de la población en salud, su origen social y los diferenciales en la calidad o estándares de las instituciones y servicios

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

de salud. En la pandemia actual, una de las preguntas centrales en países desarrollados y en desarrollo es cómo estas desigualdades institucionales en salud afectarán la atención de personas contagiadas por Covid-19. Recientemente, Van Dorn, Cooney y Sabin, (2020) discuten y muestran el efecto negativo que tiene el sistema de salud en EUA sobre la atención de la población con Covid-19.

En México, la historia y el escrutinio del sistema de salud mexicano muestran que, si bien ha perseguido fines universalistas, desde su origen ha sido un sistema frágil, precario, heterogéneo y con bajos estándares de provisión a las poblaciones en pobreza y excluidas (Vera y Trujillo, 2018; López-Arellano y Blanco-Gil, 2001; Gómez, Sesma, Becerril, Knaul, Arreola y Frenk, 2001; Ramírez-Sánchez, Nájera-Aguilar, y Nigenda-López, 1998). La regularidad de Hart ocurre en México. Por supuesto, aunque se trata de un rasgo general, existen subsistemas que pueden atender con buenos estándares a la población pobre, como es el caso de los Institutos Nacionales. Sin embargo, el acceso a estas instituciones tiene una clara condicionante espacial ya que están situados en el sur de la Ciudad de México. Es otra manifestación del rasgo principal del cuidado inverso que históricamente ha operado en el país y que ha sido difícil de revertir.

Al momento de escribir este documento existen cerca de 40,000 casos confirmados de Covid-19 en México con un casi 10% de letalidad. La pregunta relevante es entonces: ¿existe relación alguna entre la probabilidad de fallecer por Covid-19 y las desigualdades institucionales en salud? Esta pregunta es importante por dos razones. Primero, dichas desigualdades afectan el riesgo de muerte, lo que quiere decir que reducirlas debería ser prioridad de nuestras instituciones. Segundo, daría evidencia de que estas muertes pudieron evitarse si todas las instituciones operaran con los niveles del mejor de los sistemas.

Análisis y resultados

A petición pública, la Secretaría de Salud ha publicado diariamente datos hospitalarios del sistema Centinela de los casos diagnosticados, sospechosos y no confirmados de Covid-19 en México. Una limitación de estos datos es que se trata de información muestral con dudosa representatividad respecto al Covid-19. Es decir, provee datos de un subconjunto de hospitales a partir del cual se extrapolan los resultados. La información contiene información por paciente de distintos padecimientos de salud, sector de atención, estado de residencia y otras características sociodemográficas básicas.

El cuadro 1 muestra el número de casos confirmados de Covid-19 y la proporción de fallecimientos según cada uno de los subsectores/instituciones del sistema de salud. Los renglones se ordenan conforme al número total de casos atendidos (a la fecha de escritura del presente documento). Los centros para la población abierta de la secretaría de salud han sido los mayormente solicitados por la población y después le siguen los dos principales institutos del sistema de seguridad social en México. Estas tres instituciones han atendido a más del 80% de la población. Lo cual habla de su relevancia, pero también de la presión para estas instituciones en el marco de la emergencia.

La prevalencia de muertes en el país es aproximadamente del 10% y tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) están por encima de este valor. Es notable que los centros privados tengan una prevalencia del 5%. Los centros con mayor prevalencia de muerte son los hospitales estatales con una proporción del 16%.

Cuadro 1. Proporción de fallecimientos según sector salud

Sector	Total de Casos	Sin fallecimiento	Fallecimientos
		% Renglón	
SSA	19,312	90	10
IMSS	14,410	88	12
ISSSTE	2,137	86	14
Privada	1,556	95	5
PEMEX	742	91	9
SEMAR	614	97	3
Estatad	524	84	16
No especificado	210	93	7
SEDENA	93	98	2
Universitario	86	81	19
Municipal	45	98	2
DIF	4	100	0
Cruz Roja	1	0	100
Promedio Nacional		90	10

Fuente: Elaboración propia con base en Nájera, (2020).

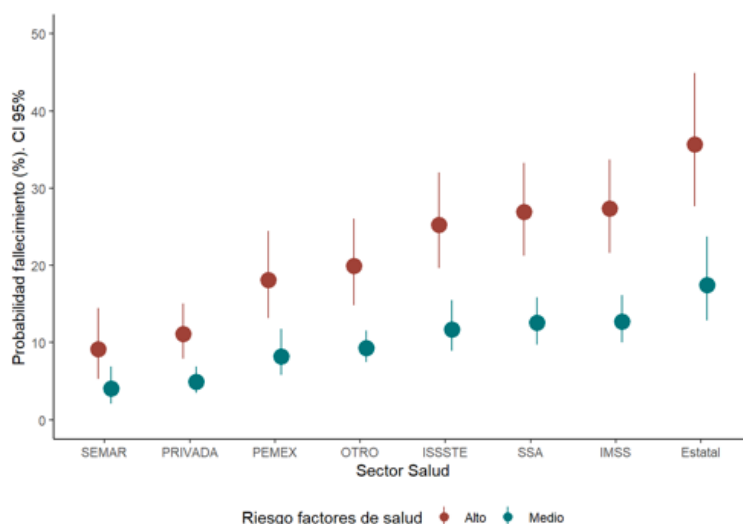
Este tipo de prevalencias crudas tienen muchas limitaciones de modo que no permiten concluir si la probabilidad de muerte es efectivamente distinta entre los subsectores, debido a las probables diferencias entre las personas que atienden. En efecto, la literatura existente sobre el riesgo de muerte por Covid-19 u otro tipo de coronavirus, sugiere que la obesidad, diabetes, hipertensión y la edad incrementan el riesgo de muerte. Por tanto, es necesario considerar el peso que estos perfiles tienen en la probabilidad de muerte. Estadísticamente, esto significa ajustar la estimación de la prevalencia de fallecimientos por distintos factores sociodemográficos y de salud.

Con los datos de la base oficial de pacientes que provee la secretaría de salud, se estimó un modelo de regresión bayesiano. El modelo calcula la probabilidad de muerte en determinada institución considerando sexo, edad, condiciones de salud (diabetes, hipertensión, enfermedad cardiovascular, enfermedad renal crónica, obesidad, tabaquismo y asma),

estado de residencia y tiempo de atención (síntomas a la atención efectiva por parte de la institución). Con este tipo de técnica se puede estimar cómo varía la probabilidad por institución para un paciente “promedio” y para pacientes con complicaciones de salud (i.e. con diabetes, obesidad, hipertensión y enfermedad renal crónica, variables que tienen efecto significativo en el riesgo de fallecer por Covid-19).

La gráfica 1 muestra la probabilidad de fallecimiento por Covid-19 según institución para dos grupos: riesgo alto (con complicaciones de salud) y medio (valores poblacionales promedio). Los resultados sugieren que efectivamente las complicaciones de salud incrementan la probabilidad de morir por Covid-19 en todos los sectores. También permite observar que el mayor riesgo ocurre en los hospitales estatales, pero no es significativamente distinto al riesgo de las instituciones de seguridad social. El riesgo, sin embargo, sí es mayor respecto a “otras unidades (agrupación de las unidades con menos casos)”, Petróleos Mexicanos (PEMEX), atención privada y Secretaría de Marina (SEMAR).

Gráfica 1. Probabilidad de fallecimiento por COVID-19 en México según sector y riesgo de salud



Fuente: Elaboración propia con base en Nájera, (2020).

Estos resultados muestran que la probabilidad de muerte para una persona con complicaciones y que se atiende en los hospitales estatales es tres veces mayor que la de una persona con el mismo perfil de salud, pero que se atiende en el sector privado o SEMAR. La probabilidad es dos veces mayor para quien se atiende en el IMSS, ISSSTE o Secretaría de Salud (SSA) respecto al sector privado y SEMAR. En otras palabras, existe un “exceso relativo” de diez muertes entre estos dos grupos.

Discusión

Este documento muestra la relación que tiene la probabilidad de fallecimiento por Covid-19 con las diversas instituciones para la atención de la salud en México. Los resultados permiten sostener que efectivamente la probabilidad de fallecimiento varía significativamente entre diversas instituciones. El efecto neto respecto al sector privado (menor probabilidad de fallecimiento) se ubica entre 10% y 20%. Es decir, por cada 100 casos existiría un exceso de muerte de 10-20 debido a la institución en que se atienden los pacientes.

Los efectos de la pandemia del Covid-19 son devastadores y exhiben las virtudes y deficiencias de nuestras instituciones. Los resultados son alarmantes puesto que reflejan las grandes y persistentes desigualdades en salud en México. Los subsistemas de salud están para proteger a la población no para dividirla. Desde el punto de vista de justicia social, la pregunta debe ser si como sociedad se continúan aceptando los diferenciales en la calidad de la atención. La investigación en salud pública nacional debe contribuir a entender el origen y las razones de las desigualdades institucionales en salud. Esto va desde lo presupuestal hasta las condiciones, protocolos y presiones que aquejan al personal del sector salud.

Titmuss y Seldon (1968) propusieron que la política social deberá ser universalista o no será. No se referían exclusivamente al acceso general garantizado para la ciudadanía. Se referían a los criterios de igualdad que

deben gobernarla: igualdad de trato, acceso, disponibilidad y calidad en la atención. La preocupación no tiene tanto que ver con titularidades sino con los efectos que tienen los sistemas mixtos, heterogéneos y socialmente desiguales en la población. Es al fin una búsqueda por abolir los efectos de la ley de Hart (1971). En el caso del sistema de salud mexicano, los efectos son tan dramáticos y palpables que, en el marco de la pandemia del Covid-19, la probabilidad que tiene una persona de morir depende de la institución que lo atiende.

Referencias

- Álvarez-Gálvez, J., & Jaime-Castillo, A. M. (2018). The impact of social expenditure on health inequalities in Europe. *Social Science & Medicine*, 200, 9-18. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2018.01.006>
- Bakhtiari, E., Olafsdottir, S., & Beckfield, J. (2018). Institutions, Incorporation, and Inequality: The Case of Minority Health Inequalities in Europe. *Journal of health and social behavior*, 59(2), 248-267. <https://doi.org/10.1177/0022146518759069>
- Gómez, O., Sesma, S., Becerril, V. M., Knaul, F. M., Arreola, H., & Frenk, J. (2011). Sistema de salud de México. *Salud pública de México*, 53, S220-S232. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v53s2/17.pdf>
- Hart, J. T. (1971). The inverse care law. *The Lancet*, 297(7696), 405-412. Disponible en [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(71\)92410-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(71)92410-X/fulltext)
- Jürges, H. (2010). Health inequalities by education, income and wealth: a comparison of 11 European countries and the US. *Applied Economics Letters*, 1(5), 87-91. <https://ssrn.com/abstract=1445343>
- López-Arellano, O., & Blanco-Gil, J. (2001). La polarización de la política de salud en México. *Cadernos de Saúde Pública*, 17(1), 43-54. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2001000100004>
- Marmot, M. (2005). Social determinants of health inequalities. *The lancet*, 365(9464), 1099-1104. Disponible en https://www.who.int/social_determinants/strategy/Marmot-Social%20determinants%20of%20health%20inequalities.pdf
- Marmot, M. (2018). An inverse care law for our time. *British Medical Journal*. 362 doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.k3216>
- Nájera, H. (2020). *COVID-19 México [micro sitio]*. Disponible en <https://hectornajera83.github.io/COVID19Mexico/index.html>

- Ramírez-Sánchez, T. d J., Nájera-Aguilar, P., & Nigenda-López, G. (1998). Percepción de la calidad de la atención de los servicios de salud en México: perspectiva de los usuarios. *Salud pública de México*, 40, 03-12. Disponible en <http://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/6051/7047>
- Titmuss, R. M., & Seldon, A. (1968). Commitment to welfare. *Social Policy & Administration*, 2(3), 196-200. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.1968.tb00093.x>
- Van Dorn, A., Cooney, R. E., & Sabin, M. L. (2020). COVID-19 exacerbating inequalities in the US. *The Lancet*, 395(10232), 1243-1244. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30893-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30893-X)
- Vera, J., & Trujillo, A. (2018). El efecto de la calidad del servicio en la satisfacción del derechohabiente en instituciones públicas de salud en México. *Contaduría y Administración*, 63(2), 1-22. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/cya/v63n2/0186-1042-cya-63-02-00002.pdf>

Efectos de la pandemia en la familia

*Delfino Vargas**

El virus SARS-CoV-2 llegó para quedarse y sus efectos se observan en diferentes ámbitos de la vida, como el económico, laboral, social y familia. En esta entrega se tratarán fundamentalmente los efectos de la pandemia en la familia, y me pregunto: ¿Cuáles son las consecuencias de la llegada de esta enfermedad, no solo en lo inmediato sino en el corto y el mediano plazo? En comparación con la experiencia de otros virus, tales como el OC43 y HKU1 (comúnmente conocidos como gripe estacional), que siguen estando presentes y existe un “efecto de rebaño” —lo que significa que las personas pueden verse infectadas y mayormente no pasa de ser un resfriado común con efectos conocidos—, sobre el SARS-CoV-2 se conoce muy poco y hasta la fecha no hay alguna vacuna conocida, y si la hay tardará años en probar su efectividad. Mientras tanto la pandemia nos obliga a cambiar nuestros patrones vida.

En México los efectos económicos a causa de la pandemia se han documentado en otros apartados de esta publicación. Por ejemplo, se ha reportado la pérdida de más de medio millón de empleos (formales e informales) a partir de abril a raíz de la obligada situación del distanciamiento social, necesario para controlar la proliferación descontrolada del Covid-19, obligando a las familias a permanecer en cuarentena. También se ha reportado el incremento de la violencia doméstica al interior de las familias.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2020:11) documenta que “el ingreso por trabajo

* Investigador y profesor del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

subordinado e independiente representa más de 50% del ingreso corriente total de los hogares en cada uno de los deciles de ingreso”, es decir, el hecho de que las familias hayan sufrido una pérdida de estos ingresos implica un incremento en la presión económica para satisfacer sus necesidades básicas. Por otro lado, también interesa saber si el efecto del estrés tiene repercusiones en el establecimiento del Covid-19. Estos temas se abordan enseguida.

La presión económica y la paternidad interrumpida

La pérdida de empleos formales e informales y por consecuencia del ingreso tiene efectos negativos en las familias, ya que implica que estas no puedan pagar sus deudas, que se incremente la tasa de deuda/activos, que su fuente de empleo sea insegura y que decaiga el ingreso laboral, que no puedan cubrir sus necesidades básicas, entre otros factores. En suma, la presión económica por falta de recursos tiene una serie de consecuencias al interior de la dinámica de la familia. Una de ellas puede ser el constante deterioro de la calidad marital vista como las relaciones familiares necesarias para mantener una aceptable calidad en la relación de pareja. Se interrumpe la sana comunicación al mediar argumentos acerca de la falta de recursos económicos para satisfacer necesidades básicas.

Por ejemplo, padres y madres irritables afectados por la presión económica pueden estar asociados con un deterioro de la calidad de la conducta parental (Conger, Conger, Elder, Lorenz, Simons y Whitbeck (1992) y Conger, Lorenz, Conger, Simons, Whitbeck, Huck, & Melby, (1991). En particular puede haber efectos negativos en las conductas de los hijos y si hay adolescentes, estos antecedentes familiares pueden incrementar la probabilidad de iniciar la carrera en el uso de drogas ilegales, tabaco o alcohol.

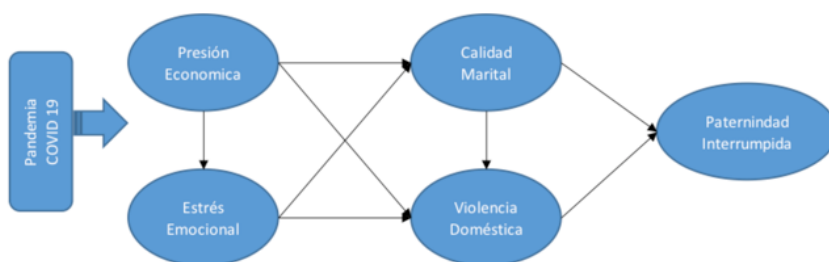
Las familias con elevado estrés económico no pueden centrar su atención en mejorar la calidad marital, más aún en tiempos de pandemia

y cuarentena. En particular, otra de las posibles consecuencias es el incremento de la violencia doméstica. Por ejemplo, Bradbury-Jones e Isham (2020), documentan que a raíz de la pandemia de Covid-19 se ha observado un incremento en los niveles de estrés emocional, por la pérdida de trabajos, asilamiento y en consecuencia mujeres, niños y adolescentes son vulnerables (End Violence Against Children, 2020).

A nivel mundial este fenómeno ha sido visible en diferentes circunstancias y algunas organizaciones dan muestra de acción inmediata. Por ejemplo, en Nueva Zelanda existen programas de intervención contra la violencia sexual y en particular bajo la situación del Covid-19 (New Zealand Family Violence Clearinghouse, 2020). En México hay organizaciones civiles tales como la Red Nacional de Refugios (2020), que reporta que durante el período de la pandemia hay un promedio de 174 llamadas por hora, relacionadas con violencia intrafamiliar.

La figura 1 muestra una aproximación conceptual que describe el proceso de los efectos contextuales de la pandemia del Covid-19 en la presión económica que a su vez incrementa el estrés emocional. Dichos factores explican el deterioro de la calidad marital, así como la violencia doméstica que tiene sus efectos posteriores en los hijos.

Figura 1. Modelo de influencia de la presión económica en el estado de ánimo y conducta de los padres de familia. Esquematización de la información.



Fuente: Elaboración propia.

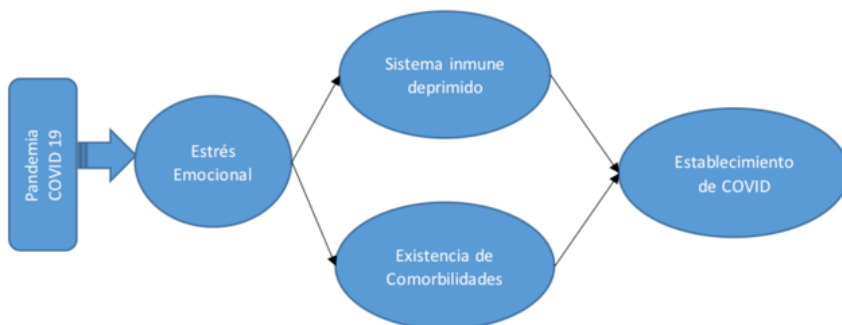
Los factores contextuales y el Covid-19.

La epidemiología tradicional explica el establecimiento del Covid-19 desde un enfoque individualista en el que se busca atribuir al individuo la selección de un inadecuado estilo de vida. Este enfoque afirma que los factores de riesgo para el establecimiento del Covid-19 están asociados con sexo, edad, hipertensión, diabetes, tabaquismo, alguna enfermedad cardiovascular, EPOC, inmunosupresión (p.ej., cáncer, lupus, VIH, etc.) y obesidad, entre otros. Sin embargo, desde el punto de vista dialéctico de epidemiología social la explicación del establecimiento de las enfermedades es diferente.

Según Berger y Luckmann, “Existe una dialéctica en curso, que se produce con las primeras fases de la socialización y continúa desarrollándose a lo largo de la existencia del individuo en la sociedad, entre cada animal humano y su situación socio-histórica. Externamente, es dialéctica entre el animal individual y el mundo social. Internamente, es una dialéctica entre el sustrato biológico del individuo y su identidad producida socialmente” (Berger y Luckmann, 1991: 201). En otras palabras, la explicación de la pandemia del Covid-19 se complementa con fenómenos más complejos en los que factores individuales y contextuales ofrecen una explicación global de la rápida dispersión de la pandemia.

Los epidemiólogos clásicos identifican factores de riesgo individuales, aislados de un contexto social. La epidemiología social busca ofrecer una explicación más contextual que encaja en la explicación individual. La figura 2 muestra como los factores contextuales —dentro de los que se encuentran una alta presión económica, pérdida del empleo, aislamiento, entre otros— tienen un efecto en la disminución del sistema inmune. A su vez estos dos factores incrementan la probabilidad de contagio del virus SARS-CoV-2.

Figura 2. Modelo de establecimiento de enfermedades explicado por factores contextuales. Esquematación de la información.



Fuente: Elaboración propia.

El virus del SARS-CoV-2 llegó para quedarse, la pandemia será endémica, es decir, por largo tiempo tendremos que convivir con esta enfermedad. Por tanto, vale la pena detenerse un poco a pensar en las consecuencias de esta pandemia con la cual tendremos que lidiar por un buen tiempo y cómo adaptarse a esta nueva realidad.

La pandemia también tiene repercusiones en el ámbito laboral en el sentido de que muchas actividades se tendrán que redefinir para muchas personas, por el teletrabajo, la automatización de procesos, la necesidad de cambiar la asistencia a lugares públicos y otros factores. Y muy posiblemente cambiarán los hábitos de compra a causa del comercio electrónico. Las líneas aéreas tendrán que modificar sus costes, cambiar sus protocolos de viaje y las frecuencias de vuelos. El Covid-19 ya es un parteaguas.

Referencias

- Berger, P. & Luckmann, T. (1991). *The social construction of reality*. New York, USA: Penguin Books. Disponible en <http://perflensburg.se/Berger%20social-construction-of-reality.pdf>
- Bradbury-Jones, C. & Isham, L. (2020). The pandemic paradox: The consequences of COVID-19 on domestic violence. *Journal of Clinical Nursing*. doi: 19.1111/jocn.15296
- Conger, R. D., Conger, K. J., Elder G., Lorenz, F., Simons, R. L., & Whitbeck, L. B. (1992). A family process model of economic hardship and adjustment of early adolescent boys. *Child Development*, 63, 526-541. doi: 10.1111/j.1467-8624.1992.tb01644.x.
- Conger, R. D., Lorenz, F. O., Conger, K. J., Simons, R. L., Whitbeck, L. B., Huck, B. & Melby, J. N. (1991). A process model of family economic pressure and early adolescent alcohol use. *Journal of Early Adolescence*, 11, 430-449. <https://doi.org/10.1177/0272431691114003>
- End Violence Against Children. (2020). Protecting children during teh COVID-19 outbreak: *Resources to reduce violence and abuse*. Disponible en <https://www.end-violence.org/protecting-children-during-COVID-19-outbreak>.
- NZFVC. (2020). *Preventing and Responding to Family, Whanau and Sexual Violence duirng CODID-19*. Disponible en <https://nzfvc.org.nz/COVID-19/preventing-responding-violence-COVID-19>
- Red Nacional de Refugios. (2020). *Red Nacional de Refugios para mujeres en violencia*. Disponible en <https://rednacionalderefugios.org.mx/>

Cuidado y desarrollo

*Karina Videgain**

La pandemia de Covid-19 ha puesto en evidencia, en casi todos los países donde ha impactado, la relevancia y esencialidad de los cuidados y el trabajo doméstico para la sustentabilidad de nuestras vidas. El confinamiento ha provocado una crisis en los mecanismos de provisión de cuidado, poniendo en evidencia las debilidades de esa estructura gracias a la cual organizamos nuestras vidas. El aislamiento entre familias y la cancelación de actividades productivas y servicios ha dejado al desnudo que los cuidados y tareas domésticas se distribuyen inequitativamente entre distintos sectores de la población y al interior de los hogares, con mecanismos que no solo resultan injustos sino también ineficientes.

Este texto propone reflexionar al respecto, en el entendido que es crucial pensar el cuidado como parte del modelo de desarrollo económico y social, para poder visibilizarlo y visibilizar a quienes lo realizan; y de esta forma concederle su valor productivo. Si buscamos trabajar el tema del cuidado desde el propio modelo de desarrollo habría que poner el acento en las desigualdades sociales sobre las descansan los mecanismos de provisión de cuidado actuales.

En estos tiempos de Covid-19 gran parte de la población ha venido a constatar cuáles son las actividades esenciales para sus vidas. Paradójicamente, muchas de esas tareas tienen escaso o nulo valor en el mercado, y en algunos casos los trabajadores las realizan en condiciones de precariedad y alta vulnerabilidad. Lo cual nos recuerda las reflexiones de Arlie Hochschild al respecto, señalando que lo que da sustento al

* Investigadora del Programa de Estudios Universitarios del Desarrollo, UNAM.

escaso valor que se atribuye a ciertos trabajos no descansa en una ausencia de necesidad sino en una política cultural basada en la desigualdad; que supone delegar las tareas socialmente desvalorizadas a estratos inferiores. De esta manera, el escaso valor que se atribuye al trabajo de cuidar personas, mantiene a su vez bajo el estatus de las mujeres que lo hacen y, en última instancia, el valor de todas las mujeres.

Desde la década de los sesenta del siglo pasado a nuestros días hemos asistido a ser parte del profundo cambio que supuso el movimiento masivo de mujeres hacia la economía monetaria. México, en particular, llega con cierto rezago al escenario mundial, y en la década de los ochenta del siglo pasado se observan ya las señales más fuertes en este sentido. Si bien las mujeres venían incrementando su participación en la fuerza de trabajo desde la década de los treinta, los incrementos en productividad y aumentos de salarios observados durante la consolidación del modelo de desarrollo hacia dentro fueron el soporte para el modelo tradicional de único proveedor. Este modelo entra en crisis de la mano del agotamiento del propio modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Es decir, entre 1970 y 2000 el modelo tradicional va perdiendo predominancia, con la paulatina entrada de mujeres al mercado de trabajo, sobre todo mujeres casadas y con hijos.

En una primera instancia, la entrada de la mujer al mercado de trabajo mexicano fue producto de la necesidad de los hogares por aumentar el número de proveedores en el marco de economías recesivas. Sobre estas condiciones interactuaron otros procesos de corte demográfico, como el descenso de la fecundidad y el cambio cultural; que explican en México el aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo. Para el año 2000 ya pueden observarse tasas femeninas de actividad económica próximas al 40% entre los 25 y 50 años de edad aproximadamente. Sin embargo, al día de hoy, esos niveles de participación no lograron incrementarse mucho más. Creemos que, en ese techo de participación, el modelo de desarrollo actual muestra sus limitaciones.

Investigaciones de corte longitudinal han permitido señalar que no son las mismas mujeres las que participan en la economía monetaria todo el tiempo. Sus trayectorias laborales están marcadas por interrupciones, algunas más cortas y otras no tanto, que se combinan con los calendarios reproductivos y fases de mayor demanda en la crianza de sus hijos. Y en algunos casos, las salidas del mercado de trabajo son de carácter permanente y coinciden con la entrada en maternidad. Estas trayectorias son el reflejo de que la participación de la mujer en el mercado de trabajo no ha visto como contraparte un desarrollo en políticas y cambios culturales necesarios para resolver las problemáticas de inequidad de género a las que nos convoca este cambio de roles femeninos.

Los cambios en la vida económica de las mujeres no se acompañan con cambios en la participación de sus contrapartes varones en la vida familiar. De igual manera, muchos estudios locales se han centrado en la gran demanda de cuidado y trabajo doméstico que recae sobre las mujeres, así como en la desigual distribución entre los miembros del hogar en general, y entre mujeres y varones específicamente. En esto México no es un caso aislado, países desarrollados han logrado tras muchas décadas ir reduciendo la brecha de género en el trabajo remunerado, pero la brecha en el trabajo no remunerado y doméstico sigue sin sufrir muchas variaciones.

Este proceso queda muy bien descrito por Gosta Esping-Andersen en lo que ha dado a llamar la revolución incompleta. Bajo esta idea el autor refiere al contexto de cambios en los roles de género que posibilitan la entrada de la mujer al mercado de trabajo sin la contrapartida de un cambio de los roles masculinos en el hogar y de las regulaciones sociales que permiten conciliar el mundo familiar y laboral. Lo cual propicia contextos de incertidumbre normativa y, por lo tanto, apuestas de bajo riesgo por parte de las mujeres ante las conquistas ganadas y resistencias por parte de los varones. Ambos procesos ponen en riesgo el propio avance de la revolución de género que supuso la salida de la mujer a trabajar.

La revolución de género es incompleta porque en muchos contextos ha supuesto, en el mejor de los casos, la posibilidad de que la mujer participe en el mercado de trabajo remunerado, desarrollando carreras laborales propias y moldeadas según el antiguo parámetro masculino, cumpliendo horarios prolongados en empleos exigentes. Como contraparte, sus niñeras y otras trabajadoras domésticas experimentan también una versión similar o peor de la misma situación. En última instancia, recuperando nuevamente a Hochschild, tanto unas como otras, participan en un juego económico que las supera. Ante otras alternativas de cuidado, serán los hijos de la mujer trabajadora los que también deban participar de largas jornadas en centros de atención infantil.

Pero esa no es la realidad de toda mujer mexicana en edad de trabajar. En este sentido, podríamos representar el sistema de cuidado mexicano como un modelo dual: mercantilizado para los sectores medios y altos, y familiarista para los sectores bajos, pobres y vulnerables. Este sistema promueve, a su vez, oportunidades diferenciales hacia el trabajo doméstico y extradoméstico. Aquellas mujeres que pueden resolver por la vía del mercado sus demandas de cuidado tendrán mayores oportunidades de participar en el mercado de trabajo. Por otro lado, están aquellas mujeres que sin poder mercantilizar las demandas de cuidado de sus núcleos familiares son las que efectivamente cumplen, al interior de sus familias, las tareas domésticas y de cuidado; restringiendo la posibilidad de participación laboral extradoméstica. Esto supone que algunos hogares tendrán un solo proveedor mientras otros contarán con una provisión dual, aventajándolos en sus condiciones de bienestar y posibilidades de provisión a las nuevas generaciones.

Asimismo, los procesos de selección social operan en el sentido que son las mujeres con mayor nivel educativo y origen social más favorecido las que pueden negociar con sus parejas mejores arreglos de cuidado o en tal caso resolverlo por la vía del mercado. Es decir, pagando a otros, en la mayoría de los casos a otras, para que realicen ese trabajo doméstico y de cuidado que ellas no pueden hacer ahora que trabajan fuera del hogar. En términos de análisis de desigualdades sociales esto da cuenta

de la existencia de diferencias intra-género, en donde la demanda de cuidado de unos sectores sociales se resuelve comprando los servicios de cuidado que prestan las mujeres de otros. En una especie de estructura de drenajes de cuidado a través de la estructura de desigualdad social.

En este sentido, la revolución incompleta genera desequilibrios que refuerzan las inequidades de género, pero además reproduce desigualdades sociales. Algunos de los principales desequilibrios son niveles de fecundidad muy desiguales por sectores, mayor polarización en los ingresos familiares y en la inversión familiar en los hijos, debido a su vez a la homogamia marital existente y la desigual distribución social de la equidad de género. Las familias que cuentan con mujeres y varones en el mercado de trabajo podrían alcanzar, con ese esquema de dobles proveedores, mejores posiciones que las que se resignan a un solo ingreso; colaborando con el proceso de reproducción y perpetuación intergeneracional de los privilegios.

La propia estructura de desigualdad social mexicana (clase y etnia) es en sí misma una limitación a promover o forjar mayores cambios y avances en equidad de género. La mercantilización del cuidado y el trabajo doméstico se convierte en otro mecanismo de producción y reproducción de desigualdades sociales; en la medida que son dependientes de los recursos económicos de la familia y perpetúan además una desigual distribución de tareas por sexo, aunque sea a una escala más general. De manera más amplia, este proceso de mercantilización de las tareas domésticas y de cuidado actúa como un freno en el proceso mismo de difusión de esos cambios culturales y de expectativas que supone convocar a los varones al trabajo doméstico. Con esta mercantilización, el cuidado y lo doméstico no deja de estar pautado por género, sino que aparece reforzado, además, por otras fuentes de desigualdad social.

Las actividades de cuidado y las tareas domésticas no son una externalidad de los sistemas económicos, sino una parte constitutiva. La manera en que las sociedades organizan sus procesos productivos y reproductivos, a partir de formas específicas de combinar y distribuir

trabajo remunerado y no remunerado, dan cuenta de los modos de vida que se buscan y los límites del desarrollo social alcanzado. Todo modelo de desarrollo tiene un esquema de provisión de bienestar asociado, así como un régimen de género vinculado a este último.

Adecuar los regímenes de bienestar en vías de promover la equidad de género se torna una tarea impostergable en la búsqueda de sociedades menos desiguales. Toda vez que las maneras de resolver las tensiones que genera la inequidad de género en contextos de participación laboral femenina puede terminar por reproducir desigualdades sociales; al tiempo que las sociedades menos desiguales permiten mayor avance de los procesos de equidad de género.

POLÍTICA ECONÓMICA
PARA LA MITIGACIÓN
Y LA RECUPERACIÓN

SECCIÓN
III



Contumacia en la política macroeconómica

*José Casar**

La tentación de decirle a un superior... las cosas que más le gusta escuchar es una de las explicaciones más corrientes de la adopción de medidas erróneas.

*W. S. Churchill
La Crisis Mundial*

La política macroeconómica en México muestra una notable continuidad desde, al menos, el inicio del siglo. En apretado resumen, y simplificando, pero no mucho, el esquema de política económica consta de tres pilares: (1) una política fiscal que, en el corto plazo, privilegia el equilibrio presupuestal frente a cualquier intento de moderar el ciclo y que, como estrategia de largo plazo, renuncia a incrementar los ingresos públicos para detonar el crecimiento por la vía de la inversión pública que es, por el contrario, la variable de ajuste para equilibrar las cuentas fiscales; (2) una política monetaria centrada en el objetivo único de controlar la inflación y que en los hechos tiende a presionar al alza el tipo de cambio real y, por tanto, actúa de forma procíclica; y (3) un régimen cambiario de tipo de cambio flexible.

Este esquema, cuyo mérito ha sido mantener la estabilidad macroeconómica, carece sin embargo de mecanismos que impulsen el crecimiento. La falta de dinamismo de la demanda interna y la tendencia recurrente a sobrevaluar el tipo de cambio inhiben la expansión de los

* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, Programa Universitario de Estudios para el Desarrollo, UNAM.

sectores y regiones modernas del país, y la contracción secular de la inversión pública impide detonar el crecimiento en las regiones atrasadas. En la explicación convencional, el crecimiento pasó a depender de la quimera de las reformas estructurales, las reformas microeconómicas que aumentarían la eficiencia de la economía y detonarían la inversión. Tres rondas de reformas después, en 2018, algunos seguían esperando sus resultados.

En eso estábamos cuando tomó posesión el nuevo gobierno que, por cierto, contaba entre sus lemas de campaña el rechazo frontal a las reformas estructurales que la corriente principal llevaba décadas diciendo que el país tanto necesitaba. Y, sin embargo, la política económica para 2019 resultó impecablemente ortodoxa. Se planteó un presupuesto con un superávit primario de 1% del PIB y con la menor inversión pública en décadas y se hizo hincapié en la renuncia a modificar el esquema tributario y a incrementar la deuda pública. En materia cambiaria y monetaria, igualmente, todo siguió su curso normal.

¿Por qué habría de crecer el país? En el imaginario gubernamental, la fe en las reformas estructurales del pasado neoliberal estaba, por supuesto, descartada como opción de crecimiento. Pero fue reemplazada de inmediato, claramente en el Plan Nacional de Desarrollo y, con menos enjundia, pero sin duda, en los demás documentos hacendarios, por el planteamiento de que extirpar la corrupción, implantar la austeridad y mantener la salud de las finanzas públicas generando el clima de confianza para que la inversión privada detonara el crecimiento. El argumento no difiere de las tesis a favor de la consolidación fiscal al estilo *Alessina et al.* que inspiraron la austeridad fiscal en Europa a principios de la década.

Cuando, al correr 2019, con la contracción del gasto público y la caída en la inversión privada, comenzaron a aparecer los síntomas de desaceleración, el Gobierno redobló la postura. Se mantuvo firme en su esquema de política económica y el presidente llegó a apostar a que el crecimiento repuntaría en el segundo semestre. Hubo un tímido intento de incrementar el crédito por la vía de la Banca de Desarrollo que se

estrelló contra la falta de demanda a las tasas vigentes y cerramos el año con cuatro trimestres de caída marginal del producto. El discurso presidencial pasó a ponderar la importancia de un vago concepto de desarrollo que prescinde del crecimiento económico como medio para elevar el bienestar de la población.

Para 2020 se propuso prácticamente más de lo mismo. Otra vez un superávit primario (0.7% del PIB, marginalmente menor al de 2019), y la reafirmación de la renuncia al endeudamiento y a la reforma fiscal a pesar de que la experiencia de 2019 mostraba una vez más que en ese esquema no hay lugar para el crecimiento. Las cifras del primer trimestre, como ha detallado Enrique Provencio y como confirma la caída del PIB en ese período, apuntaban ya a profundizar la caída del año pasado.

Así, se constata que no hubo reacción a fines de 2018 frente al pobre desempeño de las décadas neoliberales. No hubo reacción cuando la economía se desaceleró en 2019 y tampoco la hubo frente al estancamiento absoluto del año pasado en su conjunto. No se habló, tampoco, de revisar la estrategia hasta marzo.

Pero en eso irrumpió la pandemia. Tomó mal parado a México, desde luego porque la inversión privada seguía cayendo (-10% a febrero), pero también por el vínculo a EU que, como en 2008-2009, se convirtió en el epicentro de la crisis, por el colapso del mercado petrolero en el peor momento de las finanzas de Pemex, por la dependencia de las remesas y por la importancia del turismo (8.7% del PIB) principal víctima del coma inducido en la economía por las medidas sanitarias. El hecho, por último, de que el 57% de la PEA se encuentre en el sector informal que difícilmente puede acceder al trabajo desde casa apunta también a una caída mayúscula del ingreso y el consumo.

Las nuevas circunstancias exigían, exigen todavía, evidentemente, una política económica distinta. ¿Qué propone el gobierno?

Afortunadamente, ante la presión de las circunstancias, el Gobierno se ha desentendido por ahora de la meta de superávit primario (mantenerla habría sido suicida) y ha decidido, al parecer, mantener el presupuesto

preparado antes de la pandemia que ya era de suyo restrictivo. Esto ha sido salpimentado con nuevas medidas de austeridad (reducción en sueldos públicos y gastos generales) que van a contracorriente de lo que se necesita, y que, aunque no son cuantitativamente muy relevantes, pueden significar un mayor deterioro de la capacidad operativa del gobierno. Adicionalmente se han anunciado un programa de créditos a la palabra (probablemente a fondo perdido) por valor de 50 mil millones de pesos y otro tanto en un programa, del que no se conocen los detalles, para obras de infraestructura urbana. 100 mil millones, algo menos de medio punto porcentual del PIB...

El Banco de México, por su parte, ha tomado medidas pertinentes y ha mostrado flexibilidad para mantener la liquidez en el sistema de pagos. Ha propuesto nuevas líneas de crédito y ha venido reduciendo sus tasas de interés. Estas, sin embargo, siguen siendo muy altas y probablemente inhiban la efectividad de los nuevos mecanismos de crédito que ha puesto en marcha.

¿Alcanzan estas medidas para paliar mínimamente el impacto de la crisis? Desde luego no, y eso explica en parte que en todos los pronósticos comparativos México aparezca en los últimos lugares. La lógica gubernamental es difícil de comprender, en especial cuando las magras medidas de estímulo se anuncian al tiempo que se hace la promesa de crear nada menos que dos millones de empleos.

¿Se puede hacer otra política económica? Desde luego sí, como lo muestra la experiencia de prácticamente todos los países y como ha propuesto el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo y, con variantes, muchos otros colectivos y personas en diversos foros.

¿Habrá una nueva política económica? Difícil predecirlo. La contumacia (tenacidad y dureza en mantener un error como define el término la Academia), la contumacia de la palabra y la obra presidencial en materia económica ha sido demostrada de sobra. Me temo que, lamentablemente, solo queda esperar a que la realidad, el sufrimiento de la mayoría del pueblo, lo obligue a cambiar de estrategia.

Desafíos de la industria manufacturera mexicana en la transición del Covid-19

*Mauricio de María y Campos**

Retos y resultados económicos del Gobierno actual

Los resultados económicos del Gobierno actual fueron muy pobres durante 2019. No hubo crecimiento del PIB, lo que significó una caída del 1.5% del Ingreso por habitante. Estos se explican por los programas de austeridad, la posposición de la urgente reforma fiscal, la compresión del gasto y la inversión pública (ya declinantes durante el sexenio anterior) la obsesión por un presupuesto equilibrado y una deuda externa pequeña, el escaso financiamiento a la inversión de la banca comercial y de desarrollo y por factores externos como Trump, la caída de la inversión extranjera directa y la baja en los precios del petróleo y otras materias primas.

Toda esta situación se explica por las dificultades del actual gobierno ha ido poniendo para construir un clima favorable a la inversión y a su falta de interés para construir pacto con el sector privado y en particular con las grandes empresas nacionales.

Un factor positivo en los primeros trimestres de 2019 y 2020 fue el incremento importante en los salarios reales formales y en los salarios medios de la población por primera vez en cuarenta años, los de la franja fronteriza se duplicaron además de que no tuvieron efectos negativos en la inflación, ni en la competitividad de nuestra producción y exportaciones, como se argumentó durante cuatro décadas. A pesar de ello 61 millones

* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM.

de mexicanos siguen con un ingreso que no les permite superar las líneas básicas de bienestar, los programas sociales aumentaron para los sectores de más bajos ingresos y marginados, pero faltó la inversión pública y privada, clave para el crecimiento y el empleo.

La coyuntura en 2020 es muy negativa, en el segundo mes del 2020 el consumo privado cayó -0.5% y se puede esperar una caída mayor en el segundo bimestre. Por su parte la inversión total había retrocedido 8.6% en febrero frente al mismo mes del año anterior. El problema aquí es que acumularon trece meses consecutivos de tasas negativas haciendo que la inversión decreciera en 17% de los últimos 19 meses.

Ante esta caída y el freno en el comercio exterior, el declive a lo largo de 2020 puede llegar a ser del 7 al 10% del PIB. La economía mexicana se encuentra atrapada por la fuerza centrípeta que comenzó hace 2 años en el sector industrial y una crisis que el Covid-19 ha agudizado. Urge revertir esta tendencia a la brevedad posible, defender la planta productiva y el empleo, reactivar la actividad económica y estimular la nueva inversión.

La agudización de la recesión industrial

En marzo de 2020 la actividad industrial retrocedió 4.9% a tasa anual, con lo que se acumulan 18 tasas negativas consecutivas, una cifra superior a la de la crisis de 1995 e igual a la del 2009. La pérdida de 130, 593 empleos en marzo y de 555, 247 en abril, muestra los efectos negativos de la crisis y en particular el retroceso del sector industrial mexicano, a ello se agrega la reducción de 6689 patrones, lo que evidencia que algunas empresas pequeñas seguramente habrán comenzado a cerrar.

Dentro de los componentes de la industria, la extracción de gas y petróleo creció en marzo a una tasa anualizada del 3.3%, la minería decreció 5.8%, la electricidad y el agua no tuvieron cambios, la construcción tuvo una caída de 7% y las manufacturas de 6.4%. Muy grave aún es la situación de la industria de la construcción que lleva

24 meses de caída libre, por sus efectos en el empleo y en importantes industrias proveedoras como la cementera y la siderúrgica.

El desplome de la industria manufacturera

En la industria manufacturera se manifiesta la mayor caída por los efectos de la pandemia (-6.4%) siendo la más perjudicada la de equipo de transporte (-21.1%) seguida por la industria de la madera (-15.5%), prendas de vestir (-14%), insumos textiles (-13.7%), maquinaria y equipo (-13.3%), curtido y acabado de cuero y piel (-12.1 %) e industria mueblera y de colchones (-11.5%) las industrias metálicas básicas, por su parte, cayeron -8.2 por ciento.

De los 29 componentes de la actividad manufacturera, 22 registraron en marzo tasas negativas. Solo crecieron a tasa anual la alimentaria (3.5%), accesorios y aparatos eléctricos (2.2%), y química –farmacéutica, vitaminas y artículos de higiene y limpieza, particularmente (1.5%); dos ramas crecieron a menos del 0.5%. El ciclo a la baja -desestacionalizado- se mantendrá cuando menos hasta el final del tercer trimestre, según el Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento, IDIC, y la Concamín.

Reactivación industrial en el muy corto plazo

El gobierno mexicano decretó emergencia sanitaria y suspendió desde el 30 de marzo las actividades no esenciales. Las únicas actividades industriales esenciales que continuaron operando (antes de que se decidiera la reapertura para el 1° de junio) han sido la generación y distribución de agua potable y electricidad, la industria de alimentos y bebidas no alcohólicas, la agroindustria, la química y farmacéutica y los productos de limpieza y sanitarios. Desde entonces ha habido presiones para reactivar diversas industrias, entre otras razones, por las cadenas mundiales exportadoras. (En México, a diferencia de los Estados Unidos,

los rastros han seguido funcionando ello ha llevado a exportaciones significativas de carne de Sinaloa y Sonora a nuestro vecino del norte).

En su sesión del 12 de mayo el Consejo de Salubridad General aprobó incorporar a la lista de actividades esenciales la construcción, la minería, y equipo de transporte -automóviles y autopartes- previendo estrictas medidas sanitarias en la operación de establecimientos. A partir de 1° de junio la Secretaría de Salud establecerá un semáforo semanal para cada entidad federativa que permitirá con diversas intensidades, actividades económicas, educativas y sociales según el avance en el control de la pandemia. Habrá que estar atentos y conciliar la reactivación industrial con las necesidades apremiantes de control de la pandemia.

Propuestas para la reconstrucción económica e industrial.

Es crucial revertir los efectos negativos de la política macroeconómica adoptada durante varias décadas y de la ausencia de una política industrial, tecnológica y de desarrollo regional. La reforma fiscal y financiera constituye una gran asignatura pendiente. Los resultados de los primeros 17 meses del actual gobierno son decepcionantes y preocupantes ante las necesidades y oportunidades de un país de 130 millones de habitantes.

No se han formulado todavía las políticas económicas apropiadas al nuevo contexto global y a los desafíos del porvenir. Mucho menos una estrategia industrial ajustada a la nueva revolución energética, industrial y tecnológica que está teniendo lugar en el mundo. Esta tarea es particularmente urgente en el caso de la alimentación, la salud, la educación, las comunicaciones y transportes y el medio ambiente. En la industria manufacturera, la automotriz y de movilidad en general, la farmacéutica y de salud y la electrónica y de aplicaciones digitales estarán experimentando cambios radicales en la próxima década, que México no puede soslayar.

La pandemia del Coronavirus ha hecho más evidente y urgente la tarea de repensar y reconstruir a México rumbo a un futuro próspero,

equitativo, sustentable e incluyente, inevitablemente interdependiente con el resto del mundo, pero con una mayor capacidad tecnológica propia que permita satisfacer necesidades nacionales y emergencias globales.

En los últimos años diversas organizaciones académicas y de la sociedad civil, con la concurrencia de investigadores, empresarios y ex-funcionarios públicos experimentados hemos elaborado propuestas de futuro. Tal es el caso del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM, del Centro Tepoztlán Víctor Urquidí, A.C. y del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento.

Diez propuestas de desarrollo industrial y manufacturero

- 1.- Elaborar y poner en marcha una estrategia de desarrollo industrial que contribuya a la rápida recuperación de las empresas, el empleo, la inversión y el crecimiento, con particular atención a las empresas pequeñas y medianas.
- 2.- Tras el coronavirus y su impacto en los más pobres, urge definir ramas y regiones prioritarias y asegurar el blindaje fiscal y financiero de micro-empresas informales que las haga funcionar bien y aprovechar toda su capacidad instalada.
- 3.- Los sectores y ramas estratégicos deben obedecer a necesidades de la coyuntura, pero también a las posibilidades de recuperación económica y desarrollo en el largo plazo.
- 4.- Es esencial una política industrial con inclusión social y sustentabilidad ambiental, que permita fortalecer ramas, cadenas y polos productivos. En ese marco, urge poner en marcha a la brevedad posible una política de impulso a la inversión en infraestructura y productiva para el desarrollo del rezagado Sur de México.
- 5.- Es crucial fortalecer la inversión y el financiamiento, a partir de la movilización de recursos adicionales fiscales y extra-fiscales

- significativos a ser canalizados por la banca de desarrollo y la banca privada a nuevos proyectos estratégicos y a la mediana y pequeña empresa.
- 6.- Para transformar el país, garantizar crecimiento, desarrollo y bienestar y al mismo tiempo revertir pobreza y desigualdad rumbo al 2025 se requiere un Acuerdo Nacional, liderado por el Gobierno Federal con el concurso de empresarios, trabajadores y técnicos para la preservación del empleo y el fomento de la inversión productiva.
 - 7.- Será indispensable en la reactivación urgente adoptar las mejores prácticas internacionales de continuidad industrial-laboral ante la pandemia y trazar una ruta crítica pragmática y convergente entre gobierno, empresarios y trabajadores.
 - 8.- Es vital sincronizar hacia dentro y hacia el exterior tiempos y requerimientos: sanitarios, laborales, financieros, logísticos, productivos y de seguridad.
 - 9.- Urge un programa económico contracíclico integral que incorpore infraestructura, basado en lo Hecho en México y a empresas con un alto valor agregado nacional, hasta donde sea viable.
 - 10.- Urge entablar consultas y negociaciones urgentes con Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y países asiáticos para asegurar un ágil flujo de bienes, una adecuada articulación y el buen funcionamiento de la industria actual y futura, en particular ahora que entran en vigor el T-MEC y el nuevo TLCUE. Al mismo tiempo es crucial cuidar el interés nacional por la vía bilateral y multilateral. Las más recientes declaraciones del Presidente Trump y de Lighthizer, su Jefe de Negociaciones Comerciales Internacionales, apuntan a reducir inversiones en el exterior y minimizar importaciones.

Pandemia, confinamiento y crisis: ¿Qué hacer para reducir los costos económicos y sociales?

*Gerardo Esquivel**

El país enfrenta una triple crisis: sanitaria, económica y petrolera. La primera debe atenderse de manera urgente. La segunda en el corto y mediano plazo. La tercera tiene implicaciones de mediano y largo plazo. En lo que sigue, me enfocaré en la segunda de estas crisis, con referencias tangenciales pero inevitables a las otras dos.

La crisis sanitaria está en proceso. Como se sabe, aún no hay una vacuna contra la enfermedad Covid-19, es altamente contagiosa y tiene una tasa de letalidad de 6 %. Sin embargo, gracias a experiencias del pasado y de otros países, sabemos que esta puede contenerse con medidas de higiene y de distanciamiento social.

El problema con el confinamiento es que tiende a aumentar los costos económicos y, por tanto, agrava la segunda crisis. Es sabido que esta es la forma más eficaz de reducir el costo económico de la crisis sanitaria en el largo plazo. Sin embargo, no podemos ignorar los costos que esto representará en el corto plazo.

Ahora bien, partamos de lo que ya sabemos: como resultado de la pandemia y de las acciones para combatirla, ocurrirá una recesión global. De esta recesión no solo no podremos escapar, sino que seremos más afectados que otros países. Esto último será el resultado ineludible de una combinación de diversos factores.

* Nota del autor: El texto refleja únicamente mi posición personal y de ninguna manera representa la posición del Banco de México o de su Junta de Gobierno.

El texto fue publicado originalmente en redes sociales, y apareció también en el sitio electrónico de la revista Nexos el 20 de abril de 2020.

Pandemia, confinamiento y crisis: ¿Qué hacer para reducir los costos económicos y sociales?

En primer lugar, porque somos una economía muy abierta y nuestro sector manufacturero está estrechamente vinculado con el de otros países a través de las cadenas globales de valor. Estas cadenas, como se sabe, se han interrumpido parcialmente desde febrero y tardarán algún tiempo en restablecerse en forma plena.

En segundo lugar, porque la economía mexicana se verá afectada por múltiples canales. Por ejemplo, los flujos de turismo nacional e internacional se verán afectados por un tiempo indeterminado. Lo mismo ocurrirá con las remesas que se reciben del exterior. A esto debemos sumar el impacto negativo de la caída de los precios del petróleo.

En tercer lugar, porque la economía mexicana, a diferencia de los países desarrollados, no cuenta con estabilizadores automáticos del ciclo económico (como el seguro de desempleo, por ejemplo). Finalmente, porque la economía mexicana arrancó el año débil de por sí, después de haber pasado por un año de estancamiento en 2019.

¿Qué hacer frente a esta situación? ¿Es razonable tratar de implementar un programa contracíclico o de emergencia? ¿Cómo financiarlo? ¿Qué hacer exactamente? En lo que sigue me referiré a estos temas por separado.

¿Quiénes serán los más afectados por la crisis?

Habrán dos grandes grupos de afectados: (1) los trabajadores (formales o informales) que verán afectadas sus fuentes de ingreso durante el cierre de la economía; (2) las micro, pequeñas y medianas empresas, que tendrán problemas de liquidez debido a que seguirán incurriendo en gastos fijos, con pocos o nulos ingresos durante este periodo.

En un principio, estos dos grandes grupos de afectados se concentrarán en aquellos sectores identificados y clasificados como “No esenciales”. Sin embargo, debido a la interacción que existe entre los distintos sectores económicos, eventualmente una parte de las empresas de los sectores “esenciales” también podría verse afectada.

Una cosa debe quedar clara: si bien la pérdida del empleo podría considerarse en un principio como transitoria, es preciso asegurarse que en efecto así sea. Para ello, debe atenderse tanto el problema de corto plazo (la pérdida de ingresos) como el de mediano plazo (asegurarse que sobrevivan las fuentes de empleo).

La pérdida de empleos será enorme. Este proceso ya está en marcha y en los días subsecuentes se agravará aún más. Entre el 13 de marzo y el 6 de abril de 2020 se perdieron 347 000 empleos formales en todo el país. Para ponerlo en perspectiva considere que esta cifra es superior a todos los empleos formales creados en 2019 (342 000).

Al ritmo al que se están perdiendo empleos es posible suponer que para fines de abril se habrán perdido alrededor de 700,000 empleos en todo el país. Para valorar lo anterior, considere que en el punto más álgido de la crisis de 2008-09 se llegaron a perder 602,000 empleos en un lapso de 12 meses (junio 2008-junio 2009).

¿Tiene sentido un programa contracíclico o de emergencia económica?

Existen al menos tres temas relacionados con un programa contracíclico o de emergencia económica: la naturaleza, el alcance y la implementación del mismo. Esto es importante aclararlo desde un principio porque a veces parecería que todos están de acuerdo en una cierta política hasta que se empiezan a discutir los detalles de la misma.

Sobre la naturaleza de un posible programa contracíclico debe entenderse que esta es una crisis muy atípica. Es decir, no es una crisis motivada por falta de demanda, a la que se deba responder con un impulso a la misma. Si así fuera, esto nos llevaría a tratar de instrumentar una política de expansión del gasto tipo Keynesiano.

En este caso el problema es, primero, un choque de oferta derivado del congelamiento de la economía y de la disrupción en el comercio y las cadenas globales de valor; posteriormente, como resultado de este ajuste, se espera que ocurra una cierta pérdida de empleos, de ingresos y de

Pandemia, confinamiento y crisis: ¿Qué hacer para reducir los costos económicos y sociales?

demanda por parte de los agentes económicos.

Por lo tanto, la respuesta óptima de política debería atacar ambos frentes. De no hacerlo así, un impulso a la demanda, sin una oferta suficiente, podría contribuir a generar presiones inflacionarias o quizá sería relativamente inefectivo ante la incapacidad de satisfacer cierta demanda debido a las restricciones de oferta.

Por ello, debe evitarse el despido de trabajadores, la reducción de sus ingresos o el cierre permanente de empresas. Ninguna empresa que fuera viable antes de la pandemia debería cerrar de manera permanente. En ese sentido, un programa contracíclico debería atender estas dimensiones del problema.

En cuanto al alcance del programa, una cosa debe quedar clara: la caída del PIB será inevitable. Un programa contracíclico no logrará impedir la contracción. La razón es muy simple: el producto disminuirá como resultado del cierre temporal de actividades no esenciales. Además, la recuperación también puede ser más lenta de lo deseado.

Así, el objetivo del programa contracíclico no es impedir la caída de la producción y, por lo mismo, su desempeño no debe juzgarse con esa métrica. Si acaso, el programa solo logrará que la caída sea menos drástica y, sobre todo, que sea menos costosa en términos de bienestar individual y familiar. Esta debe ser la esencia del programa.

Lo otro muy importante que debe buscar un programa contracíclico o de emergencia económica es el de impedir que el cierre temporal se vuelva semi-permanente o estructural. Por eso es crucial tratar de impedir dos cosas: el quiebre de empresas y que esto a su vez ponga en riesgo la estabilidad del sistema financiero.

Que quede claro, no se trata de realizar un rescate indiscriminado de empresas, se trata de impedir que la crisis económica se convierta en una crisis financiera, la cual tendría consecuencias aún más onerosas para la sociedad y para el país en el mediano y largo plazo.

En cuanto a la implementación, es importante resaltar las experiencias negativas del pasado. Ha habido ocasiones en las que, en medio de

una crisis, los grandes ganadores han sido solo unos cuantos y se han aprovechado de las circunstancias para socializar las pérdidas y privatizar las ganancias. Esto es algo que ya no debe repetirse.

Por lo mismo, el programa económico de emergencia no debería estar dirigido primordialmente a rescatar empresas y la mayor parte de los recursos deberían ir dirigidos hacia los trabajadores. Las empresas como tal simplemente deberían recibir una descarga temporal de compromisos económicos para prevenir su inviabilidad financiera.

La única excepción a esta regla podrían ser las empresas de sectores especialmente afectados por la pandemia, y cuya recuperación se anticipe como más prolongada debido a un potencial cambio de conducta de los consumidores. Tal es el caso de las empresas de transporte (aéreo y terrestre), hotelería y restaurantes, entre otros.

¿Cómo financiar un programa de emergencia económica?

Existe un cierto debate sobre si el gobierno mexicano debería endeudarse o no para hacer frente a esta crisis. En mi opinión, este es un debate inútil y, sobre todo, equívoco. La deuda pública, medida como porcentaje del PIB, va a aumentar de manera irremediable como resultado de la crisis.

Lo anterior se debe a que el cociente $(\text{Deuda}/\text{PIB}) = (\text{Deuda Interna} + \text{Deuda Externa} * \text{Tipo de Cambio}) / \text{PIB}$. Así, este cociente va a aumentar inevitablemente como resultado de dos factores: por el aumento del tipo de cambio (lo que aumenta la deuda externa expresada en pesos) y por la caída del denominador (el PIB).

A lo anterior hay que agregar que es muy posible que aumente la deuda interna como resultado de la caída en la recaudación que previsiblemente acompañará la caída del PIB. El superávit primario propuesto será prácticamente imposible de lograr. Lo peor, de hecho, sería obstinarse en alcanzarlo mediante una mayor austeridad.

Pandemia, confinamiento y crisis: ¿Qué hacer para reducir los costos económicos y sociales?

Por lo tanto, en vez de preguntarnos si deberíamos endeudarnos o no, lo que tendríamos que plantearnos es qué deberíamos estar haciendo para enfrentar de mejor manera esta situación y, una vez planteado esto, investigar cuánto nos costaría lograr alcanzar un objetivo razonable en esta dimensión.

Una cosa más con respecto al programa de emergencia económica: ha habido quien ha sugerido endeudarse de forma despreocupada, como si no hubiera mañana; otros han llegado a sugerir la instrumentación de una renta básica universal, la cual es inviable no solo ahora sino incluso en el futuro cercano.

Esta visión es incorrecta precisamente porque lo que se quiere es que sí haya mañana. Y mañana, como se sabe, deberá pagarse el endeudamiento de hoy. Además, los países emergentes se enfrentan a restricciones que no tienen los países desarrollados. Por eso no podemos esperar acciones de envergadura similar a las realizadas por estos.

¿Qué hacer?

Lo primero es reconocer que las medidas fiscales, monetarias y financieras que ya se han anunciado van en la dirección correcta. Estas medidas serán, sin embargo, insuficientes para la magnitud esperada del problema. Por ello será necesaria una segunda ola de medidas que permitan hacer frente de mejor manera a la crisis que viene.

En lo que sigue, por razones obvias, no me referiré en específico a medidas que caen en el ámbito monetario/financiero y que son parte del área de responsabilidad del Banco de México. A continuación, haré simplemente una serie de propuestas de lo que considero que se necesita desde el ámbito fiscal.

- 1) Seguro de desempleo inmediato para todos aquellos trabajadores formales que perdieron su empleo a partir del mes de marzo. Este seguro consistiría del pago de 60 % del salario del último empleo con un tope de hasta 3 salarios mínimos netos. Este

pago podría otorgarse por un periodo de hasta 3 meses.

- 2) Un programa de protección de ingresos para los trabajadores formales que no sean despedidos, pero que acepten una reducción salarial transitoria de común acuerdo con su empleador. Este programa cubriría la diferencia entre el salario acordado y el 75 % de su salario anterior, con un tope de hasta 4 salarios mínimos.
- 3) Para las micro, pequeñas y medianas empresas que no opten por despedir o reducir el salario de sus trabajadores, se les podría otorgar un diferimiento en el pago de sus contribuciones a la seguridad social hasta por 4 meses. Las empresas que despidan trabajadores o que reduzcan el salario de sus trabajadores no serían elegibles.
- 4) Para aquellas pequeñas y medianas empresas de sectores especialmente afectados por la contingencia sanitaria (restaurantes, por ejemplo), se debería diseñar un programa especial de apoyo para el pago de rentas u otros gastos fijos.
- 5) Para el caso de los trabajadores informales que pierdan ya sea el empleo o sus ingresos por la contingencia sanitaria, debería existir la posibilidad de que optaran por acceder a uno de los créditos que ha anunciado el gobierno o que se incorporaran a un programa emergente que les otorgaría un salario mínimo hasta por 3 meses.

Las medidas (1) y (2) deberían concentrarse en un principio en aquellos sectores considerados como no esenciales. Estos sectores han sido los más afectados por el cierre de actividades. La medida (3) estaría diseñada fundamentalmente para los sectores esenciales, los cuales, al menos en principio, siguen parcialmente activos. La medida (4) estaría diseñada para aquellos sectores que serán especialmente afectados por la contingencia y cuyo retorno a la normalidad pueda tardar más por la naturaleza de sus actividades. La medida (5) estaría orientada plenamente a los trabajadores informales.

Pandemia, confinamiento y crisis: ¿Qué hacer para reducir los costos económicos y sociales?

Estas medidas, sumadas al programa de créditos anunciado por el gobierno, cubrirían a un sector muy importante de la población que se vería afectada por la pandemia y por las acciones orientadas a su control. Una estimación simple de los costos de estas medidas adicionales sugiere que podrían fluctuar entre 0.8 % y 1.2 % del PIB.

Este costo es perfectamente asequible para un país como el nuestro. No aumentaría significativamente la deuda y no se convertiría en una carga insostenible para el futuro. Su costo estaría acotado y los beneficiarios estarían claramente definidos. No sería un rescate de empresas inviables ni se trataría de un despilfarro de recursos públicos.

Un programa de emergencia de esta naturaleza ayudaría a reducir los costos personales y sociales de la crisis económica que se avecina. Al contribuir en la reducción de los costos laborales de algunas empresas, también les ayudaría a subsistir y a no quebrar. Por lo mismo, contribuiría a que el retorno a la normalidad fuera más acelerado.

La crisis que viene no será similar a la de 1994-95. Esa crisis fue terriblemente costosa: el aumento de la pobreza y la destrucción de riqueza fueron enormes. A ello contribuyó, entre otras cosas, la inflación que le acompañó. Ahora de una cosa podemos estar seguros: la crisis no vendrá acompañada de un proceso inflacionario.

A pesar de ello, el costo económico y social de la contracción que se avecina no será menor. Para minimizar este costo se requerirán acciones decididas y soluciones novedosas. Sin embargo, como dijera Keynes, la dificultad a veces no reside en desarrollar nuevas ideas sino en abandonar las viejas. Las circunstancias actuales lo exigen.

Retos de la política macroeconómica frente al SARS CoV2

*Juan Carlos Moreno-Brid**

La economía mundial, la globalización, enfrenta hoy en día su desafío más fuerte en décadas, detonado por la pandemia del coronavirus y sus efectos brutalmente disruptivos sobre la dinámica productiva, el empleo, el comercio internacional y la estabilidad de los mercados de capitales. Este proceso ha pegado con fuerza en las economías más desarrolladas y las emergentes. Entre ellas, las de América Latina se están viendo empujadas a la contracción más aguda de su actividad y de sus mercados de trabajo en su historia moderna.

La emergencia que nos ha explotado en las manos por la pandemia es mucho más compleja, y exige atención más apremiante que la de las crisis de balanza de pagos tan frecuentes en la región, asociadas al colapso de los precios de *commodities* o, incluso, a incapacidad de cubrir el servicio de la deuda externa.

En primer lugar, a diferencia de las crisis de balanza de pagos, la pandemia tiene un carácter doblemente amenazante, pues pega tanto a la salud física y mental de la población como a su bienestar socioeconómico vía la contracción del empleo y las remuneraciones.

En segundo, en tanto que tiene carácter global, los efectos adversos de la pandemia se transmiten en cascada con tiempos y ritmos distintos que van y vienen entre todos los países, ponen en jaque el comercio y el turismo, interrumpen las cadenas globales de valor al congelar eslabones clave de la manufactura de exportación, deprimen la inversión extranjera

* Profesor investigador de la Facultad de Economía de la UNAM. Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM.

directa y dan vuelo a los capitales golondrinos de corto plazo desde las economías del Sur a las del Norte.

En tercero, al afectar brutalmente a todas las economías, al ser un choque al sistema global, toda política económica a instrumentar a nivel nacional tiene un potencial muy limitado para paliar la crisis, y exige -como se ha visto en la Unión Europea recientemente, o en las deliberaciones en el G 20 y el FMI- respuestas extraordinarias a nivel regional o internacional. Por ejemplo, ante la intensificación de las presiones, sociales, fiscales y de balanza de pagos, las economías emergentes se ven progresivamente más urgidas de capitales frescos, y más temprano que tarde pedirán apoyo de los organismos financieros internacionales para evitar crisis de deuda. Para varias economías emergentes, ya se ve en el horizonte la necesidad de reestructurar su deuda soberana, vía su quita parcial, y el acceso a fondos frescos. Atenderles en tiempo y forma va más allá de arreglos puntuales, caso por caso. Requerirá soluciones sistémicas globales. En ello, es y será vital la cooperación de organismos multilaterales para garantizar recursos oportunos a apoyo de balanza de pagos. Este apoyo de recursos externos adicionales concertado de manera regional, para ser más efectivo, tendría que acompañarse de un nuevo esquema de administración de los flujos de capitales de corto plazo. De lo contrario, se corre el riesgo de alimentar la fuga de capitales de Sur a Norte, complicando aún más la recuperación.

En cuarto, y no es menor, el efecto disruptivo de la pandemia actual cobra un orden de magnitud especial ante la ausencia de una vacuna o una cura. Así, la decisión de gobiernos, agentes productivos y ciudadanos en cuanto a mantener, interrumpir o finiquitar la fase de confinamiento o distanciamiento social implica explícitamente la valoración de riesgos vitales –en salud física y la económica- en un contexto de gran incertidumbre. Decisiones éticas, urgentes y cruciales, sobre el funcionamiento económico y la salud pública.

Poniéndolo en términos más económicos, la pandemia –a diferencia de los choques de balanza de pagos típicos- afecta tanto a la oferta como a la demanda agregadas. En cuanto a la primera, de inicio y de

manera progresiva congela procesos de producción en amplia gama de actividades con el cierre de comercios, de empresas y gran gama de actividades ante el impacto en la salud, el miedo al contagio y las medidas de distanciamiento social impuestas por la emergencia sanitaria. En cuanto a la segunda, la demanda agregada mundial ha caído con la desaceleración –e incluso contracción- de la actividad en economías industrializadas, de gran peso mundial, frenando el comercio. Además, la creciente volatilidad en los mercados cambiarios y financieros que se traduce en un flujo mayúsculo de fondos -de fuga de capitales- del Sur al Norte. El desfavorable contexto interrumpe la formación bruta de capital fijo afectada por la incertidumbre sobre la duración y profundidad de la emergencia sanitaria y la contracción económica. A la vez, la astringencia financiera y los deslizamientos cambiarios que, en combinación letal, presionan las hojas de balance al punto que -de no ser atendidos- fuerzan a que problemas temporales de liquidez redunden en quiebras e insolvencias permanentes. Finalmente, la caída en la inversión pública se añade a este coctel nocivo.

El círculo vicioso arriba descrito deprime la actividad día a día y, por demás importante, mina el potencial de expansión económica de largo plazo. El recorte de inversión pública y privada retrasa y quizá cancela permanentemente los planes de ampliación de infraestructura, de modernización de maquinaria, plantas y equipo. Además, y en sumo grave, la pandemia y la recesión consecuente se traducirá irremediablemente -a menos que se tomen medidas para impedirlo- en un alza de la desigualdad al interior de cada país y casi podríamos asegurar que de cada ciudad. Ello, en una región de por sí agudamente desigual en ingresos y activos, y con fuerte incidencia de la pobreza, tiene un grave impacto socioeconómico en la población y debilita el mercado interno; apagando así ¿temporalmente? el otro posible motor de repunte de la economía dado el aletargamiento de la demanda externa.

La pandemia y sus efectos han venido a dar un golpe sobre los méritos y las fallas del Mercado y del Estado. Es claro que en el mundo al que nos ha empujado, los problemas a resolver implican una serie de decisiones

organizacionales tanto de tipo económico como social que abarcan a la sociedad en su conjunto; más allá de divisiones de clases, de especificidades subregionales, o diferencias culturales, de credos o de otro tipo. Estas decisiones, y los recursos humanos, físicos y financieros a reasignar, a canalizar, solo pueden ser tomadas de manera legítima por el Estado. Es el único agente con el sustento político, avalado por la elección en democracia, para decidir el uso de recursos a nivel nacional ante la emergencia. Es quien tiene el mandato y la capacidad para aplicar las políticas públicas ante la pandemia en todo el territorio. Dicho eso, dado lo extraordinario de la emergencia, es recomendable que el Gobierno adecue la estrategia de respuesta para mejor enfrentar la emergencia con base en un renovado Pacto Social; en un llamado al diálogo en pro de un acuerdo nacional para enfrentar la emergencia. Seguramente la solución social y económica será mejor que el hacerla aplicar por la fuerza y sin consenso.

En cualquier caso, las políticas macroeconómica y social tienen como prioridad en tiempo y montos dirigir recursos a atender la emergencia sanitaria. Asimismo, deberá hacer todo lo posible por garantizar la subsistencia de la población más golpeada por el apagón de la actividad productiva, incluyendo pérdidas de empleo o recortes brutales a los ingresos. En este empeño, hay consenso en el mundo que, ante la presente pandemia y los estragos de todavía incierta duración que conlleva, deben ponerse en marcha programas e iniciativas de apoyo directo a muy diversas empresas para que preserven sus puestos de trabajo; para que sus problemas temporales de liquidez no se traduzcan en cierres y quiebres que exterminen las fuentes y puestos de trabajo. La apertura de las actividades al clausurar la fase tres de confinamiento, el regreso a llamada nueva normalidad será más ordenado si se cuenta con el mayor número de empresas que pre-pandemia operan de manera solvente, para que reincorporen a los trabajadores a sus actividades. Sobra decir que la gravedad de la emergencia, la magnitud de los recursos requeridos para atenderla en tiempo y forma para aminorar los severos impactos que tendrá en salud y bienestar socioeconómico, y la urgencia de otorgar los apoyos lo más rápidamente obliga a dejar de lado toda preocupación por

mantener un balance presupuestal no-deficitario. Como es reconocido por virtualmente todas las corrientes de pensamiento económico, a partir de las lecciones de la Gran Depresión, en las épocas de recesión, en las fases de declive serio de la actividad económica, los gobiernos deben incurrir en políticas fiscales deficitarias. Ello es particularmente cierto para países como México que carecen de estabilizadores automáticos significativos como por ejemplo seguros de desempleo (Ver, entre otros, CGPE, 2020).

La política monetaria, en coordinación estrecha con la fiscal, obliga a solventar la ampliación del espacio fiscal. Ello requerirá apoyo de la banca central y la de desarrollo sea directamente al financiamiento de deuda pública o indirectamente canalizando fondos al sector privado sea o no vía la banca comercial. Riesgos de mediano plazo en términos de solvencia fiscal deben reconocerse, Por lo que es recomendable que los programas macroeconómicos de emergencia -sobre todo en la medida que presionen el espacio fiscal en algunos puntos del PIB más allá de los usuales en épocas de baja actividad-, se respalden con reformas fiscales. Estas, cabe aclarar, habrían de ser aplicadas en una futura fase de estabilización de la economía en una senda de expansión, aunque sea moderada. Hacerlo antes es torpe, y de hecho inviable, pues la búsqueda del retorno a una prudencia fiscal asfixiaría el repunte y, seguramente, aumentaría el cociente Deuda a PIB, con una caída más pronunciada de la actividad productiva y la revalorización de la deuda ante la inevitable depreciación cambiaria.

La pandemia debe motivar una reflexión sobre la adecuación, sobre la calidad del toolkit de políticas macroeconómicas para enfrentar emergencias; en particular sobre el marco institucional de conducción de las finanzas públicas de manera contracíclica, sobre los ámbitos de acción y prioridades de la banca central y la política monetaria y financiera. Asimismo, también debe obligar a una reconsideración de las políticas sociales ante estos retos episódicos y, también, de la forma en que están avanzando en los retos fundamentales de larga data: la desigualdad y la pobreza.

Pero también la pandemia nos debe llevar a una reflexión sobre la agenda de desarrollo de largo plazo; más allá de la emergencia. En este esfuerzo, debemos revalorar la noción de lo público y de lo privado. Estamos convencidos que la emergencia nos hizo dramáticamente evidente que asegurar la salud -las condiciones de alimentación, saneamiento, acceso a agua, prevención y atención médica- de los más vulnerables es indispensable para garantizar la salud de todos. Nos hizo patente, de manera dramática, la inaceptable vulnerabilidad de vastas mayorías de la población cuando su subsistencia se ha visto vitalmente puesta en jaque amenazada por el confinamiento social de unas cuantas semanas. Ya no se diga, la forma en que evidenció las agudas desigualdades entre nuestra población en edad escolar, en tanto que la pandemia ha significado que gran proporción de ellos -rondando quizá del 40 al 50%- se quedaron simplemente sin acceso a educación de calidad: muchos de ellos, además, expuestos ahora a mayor violencia e inseguridad alimentaria.

A manera de conclusión, para enfrentar la pandemia y sus efectos, tanto de corto como de mediano y largo plazo, urge un Nuevo Pacto Social Global cuyo compromiso, cuyo objetivo central, sea asegurar protección social universal, alimentación y educación de calidad, en un marco de sustentabilidad ambiental. Este pacto, para cobrar expresión concreta y la sostenibilidad presupuestaria indispensables, requiere un compromiso de los actores políticos, económicos y sociales relevantes en la respuesta a las siguientes preguntas; ¿Qué economía y sociedad queremos? ¿Qué diálogo social debemos reconstruir para identificarlas? ¿Cuánto cuesta, cómo se financiará y cómo se repartirán las responsabilidades y cargas para ponerlas en marcha? Guía crucial en la indagación de respuestas es que el camino a seguir en la búsqueda, de lo que ojalá algún día pudiera verse como nueva normalidad, debe apuntar a una mucho, pero mucho, mayor igualdad en la repartición de los beneficios del crecimiento económico. Este pacto nos parece indispensable si la pandemia va a dejar una lección ética, una lección en materia de políticas económicas y sociales para asegurar nuestro devenir como sociedad civilizada en un marco de derechos y responsabilidades ciudadanas y apego a la democracia y Estado de Derecho.

Referencia

Bortz, et al. (2020). América Latina frente al Gran Apagón, *El País*, 6 de mayo 2020.

La política económica en la época del Coronavirus

*Carlo Panico**

1. El Covid-19 está generando la peor crisis económica desde hace varios siglos imponiendo un cambio en la coordinación entre las políticas económicas en los países más ricos. En las últimas décadas las autoridades monetarias habían sido líderes y las fiscales seguidoras en el proceso de coordinación de políticas. Hoy, los bancos centrales han dejado el liderazgo a las autoridades fiscales, implementando programas de compras ilimitadas de activos para garantizar bajas tasas de interés.

El funcionamiento actual de la arquitectura financiera internacional impone que los países menos ricos sean más prudentes que los más ricos en el manejo de la deuda externa. Sin embargo, es probable que los efectos de la recesión serán más graves en los países menos ricos. Esta situación los obliga a desplegar acuerdos nacionales con la participación de todos los grupos e instituciones y a realizar una cooperación intensa entre las autoridades fiscales y monetarias para identificar las formas de financiamiento menos riesgosas.

2. Desde el inicio de la epidemia el peso ha sufrido dos devaluaciones. El 21 de abril, después de la segunda, el Banco de México anunció un programa de compra de activos financieros “para promover el funcionamiento ordenado de los mercados de deuda y de cambio de nuestro país”, ampliando la dimensión de su hoja de balance y la emisión de la base monetaria. El programa quiere evitar nuevas fugas de capitales y defender la estabilidad financiera de los últimos 25 años.

* Profesor investigador. División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM.

Cabe señalar, sin embargo, que, en ausencia de un acuerdo para una nueva forma de cooperación entre el gobierno y el banco central para proteger a la población, a los trabajadores y a las empresas y para la recuperación de la economía, las medidas de Banxico para promover el funcionamiento ordenado de los mercados resultarán insuficientes y fracasarán.

La cooperación entre el gobierno y el banco central es ineludible. La pandemia ya está acrecentando el déficit público y el Banco de México debe identificar las formas menos riesgosas de financiarlo, aceptando que pueda aumentar la base monetaria.

3. Una clasificación de las intervenciones de política económica que se están realizando para enfrentar la epidemia puede ayudar a identificar las medidas necesarias y discutir las formas de financiamiento.

4. Un primer grupo de intervenciones se ha realizado en las fases iniciales de la epidemia. Son gastos de emergencia en el sector salud y para proteger a las personas más débiles que se han quedado sin ingreso por el distanciamiento social.

En Europa la dimensión de los sistemas públicos de salud y el alto número de casos registrados en poco tiempo han requerido un fuerte aumento del gasto público. Además, algunos gobiernos han tratado de no dejar a las personas sin un ingreso de sobrevivencia. Las medidas han sido variadas. Van de la concesión de un “ingreso de emergencia” a la distribución de despensas para las familias, a la asignación de transferencias para el cuidado de niños, ancianos y discapacitados.

La Unión Europea ha decidido que los gobiernos nacionales pueden cubrir los “gastos de salud directos e indirectos”, recibiendo del ESM (European Stability Mechanism) préstamos a largo plazo a tasas de interés del 0.5% anual hasta un máximo del 2% del PIB nacional del 2019. Los gastos indirectos son aquellos relacionados con la sobrevivencia de los ciudadanos durante el distanciamiento social.

El ESM es una entidad financiera de propiedad de los estados miembros y se financia con emisión de bonos con obligación solidaria de todos los estados miembros. Su finalidad es proveer asistencia financiera a los países de la eurozona y requiere, así como el FMI, que el país realice una consolidación fiscal. En esta epidemia el ESM concederá los préstamos sin imponer a los beneficiarios una consolidación fiscal.

La ausencia de una forma de integración regional del tipo UE obliga México a usar otras formas de financiamiento de estos gastos. La más pertinente es la Cuenta Corriente de la Tesorería de la Federación en el Banco de México. En los últimos años, esta cuenta ha mantenido un saldo positivo promedio alrededor del 3% del PIB. El artículo 12 de la Ley Orgánica permite un saldo negativo y que en ‘circunstancias extraordinarias’ el límite negativo previsto sea rebasado:

‘El saldo que, en su caso, obre a cargo del Gobierno Federal no deberá exceder de un límite equivalente al 1.5% de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate, sin considerar las señaladas para la amortización de la deuda de dicho Gobierno; salvo que, por circunstancias extraordinarias, aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos’.

Esta Cuenta es la forma de financiamiento más pertinente de los gastos para abastecer el sistema de salud y para la sobrevivencia de la población más débil durante el confinamiento. El número de familias mexicanas que necesita sostén es alto por el elevado número de trabajadores informales. El apoyo puede darse con transferencias monetarias o entregando despensas o canastas familiares, como las propuestos por la Facultad de Medicina de la UNAM. Si la organización administrativa lo permite, conviene usar las canastas porque garantizan mejor calidad nutricional, bajo costo y sustento a la agricultura nacional.

5. Un segundo grupo de intervenciones tiene como objetivo proteger a los trabajadores y a las empresas durante la fase de distanciamiento social y en el periodo siguiente. En los países más ricos las acciones correspondientes han previsto transferencias de ingreso a los trabajadores independientes

(artesanos, profesionales, como jóvenes abogados, entre otros), la prohibición de despedir trabajadores dependientes, el pago del sueldo de estos por parte del gobierno, la postergación del pago de impuestos, contribuciones sociales y algunos servicios públicos (agua, electricidad y gas) por parte de las empresas, transferencias a las PyMEs para el pago de la renta de los locales donde operan, concesión de préstamos para recuperar liquidez.

La recuperación de la liquidez perdida por la reducción de las ventas es un problema crucial para la sobrevivencia de las empresas. Estas producen endeudándose a corto plazo y pagan esta deuda con las entradas de la venta de sus mercancías. Si las ventas caen, las empresas deben recuperar liquidez contratando préstamos.

Las autoridades deben favorecer el acceso a estos préstamos garantizando también que tengan un vencimiento largo y bajas tasas de interés. Pueden también favorecer el acceso de los trabajadores independientes a estos préstamos, usándolos en lugar de las transferencias para reducir la dimensión del déficit público.

El gobierno mexicano tiene dos vías alternativas para realizar estas formas de protección de los trabajadores y de las empresas. En ambos casos es esencial la cooperación entre el gobierno y el Banco Central y la participación de las instituciones de crédito que operan en el país en la implementación de estas medidas.

La primera solución prevé el uso de los Depósitos de Regulación Monetaria en pesos. La Ley Orgánica atribuye al Banco de México el poder de obligar a las Instituciones de crédito a depositar en cuentas corrientes en el banco central parte de la base monetaria que poseen. Hay amplio espacio en la situación presente para usar estos Depósitos de Regulación Monetaria. En 2005 representaban el 2.9% del PIB. En los años siguientes se han ido reduciendo llegando hasta el 0.9% del PIB en 2018. Se puede entonces pedir a las instituciones de crédito depositar un porcentaje más alto en el banco central.

Este aumento permitiría un incremento correspondiente del saldo negativo de la Cuenta Corriente de la Tesorería a paridad de la base monetaria en circulación. Este incremento del saldo negativo puede servir para generar transferencias a favor de los bancos de desarrollo para otorgar préstamos a muy largo plazo y baja tasa de interés a los trabajadores independientes y a las empresas, permitiéndoles recuperar la liquidez necesaria para la sobrevivencia. Con este financiamiento las medidas para proteger a los trabajadores y a las empresas no generarían deuda pública adicional.

La segunda solución prevé un acuerdo con las instituciones de crédito para que estas, en lugar de tener que incrementar los Depósitos de Regulación Monetaria en pesos, otorguen préstamos a muy largo plazo y bajas tasas de interés a los trabajadores independientes y a las empresas. El acuerdo debe prever que el sector público garantice los créditos otorgados. Las garantías permiten a las instituciones de crédito usar procedimientos acelerados para la concesión del préstamo y pedir bajas tasas de interés. En Alemania y Italia, las garantías son dadas por instituciones relacionadas con el sector público, pero administrativamente independientes. Ello permite que la deuda pública no aumente.

En este segundo grupo de intervenciones es posible incluir un programa para favorecer la recuperación de la demanda efectiva en la segunda parte del 2020. Un programa de este tipo, llamado *European Recovery Fund*, está en discusión en la Unión Europea. La forma de financiamiento de este Fondo, que prevé un gasto de 300 mil millones de euros, no se había decidido todavía (al 14 de mayo de 2020). Hay propuestas para usar instrumentos que prevén una obligación solidaria de todos los estados miembros.

6. Un tercer grupo de intervenciones propone el uso de gastos públicos para fomentar la recuperación de las economías en los años siguientes. Son medidas necesarias para ayudar a la economía a retomar su crecimiento normal y a enfrentar la incertidumbre sobre la reorganización

del comercio internacional y de las cadenas globales de valores que la pandemia puede generar.

La Unión Europea ha aprobado un programa de gasto en inversión de 200 mil millones de euros que será implementado por el BEI, Banco Europeo de Inversión, y está discutiendo la introducción de un Plan Marshall Europeo del valor de 1,000,000 de millones de euros para los años 2021-2027, financiado a través de un aumento de la dimensión del balance de la Unión. La aprobación de este Plan representaría una revolución en la conducción de la política económica europea. Por primera vez sería posible implementar una política fiscal supranacional independiente de las políticas de los gobiernos nacionales.

La realización de medidas similares en México requeriría de formas de financiamiento que hasta ahora no se han aplicado.

Una primera solución es la introducción de una reforma hacendaria basada en un aumento de la imposición y una reforma institucional para mejorar la calidad de la intervención pública. El aumento de la imposición tributaria es inevitable para no aumentar la deuda externa. La reforma institucional es necesaria para evitar que se generen desperdicios de recursos e ineficiencias.

La segunda solución, que puede complementar la primera, es obtener la asistencia financiera de las organizaciones internacionales. Estas tendrían que otorgar préstamos a largo plazo y a baja tasa de interés sin condicionar a un proceso de consolidación fiscal. Aceptando el carácter excepcional de la crisis, las organizaciones internacionales tendrían que reconocer la necesidad de apoyar la recuperación de las economías evitando que la deuda externa se vuelva insostenible.

7. Otros tipos de intervenciones se han realizado en Europa o se están programando para contrastar los efectos económicos del Coronavirus. Cabe mencionar dos de ellas:

Primero, en algunos países los gobiernos han tomado medidas de control de las ventas de empresas nacionales con problemas de liquidez

con un doble objetivo: evitar que grupos extranjeros compren empresas nacionales que operan en sectores con alto contenido tecnológico y estratégicos para el futuro de las economías; e impedir las ventas de empresas a entidades relacionadas con el crimen organizado.

Segundo, en algunos países se está planeando fortalecer las intervenciones sobre la estructura productiva para garantizar que en el futuro la producción nacional tenga disponibilidad de material esencial para la salud de los ciudadanos. Estas intervenciones se están discutiendo también en la perspectiva de que la pandemia pueda modificar la estructura del comercio internacional y las cadenas globales de valor.

Reflexiones sobre el empleo y el contrato social frente a la pandemia

*Norma Samaniego**

Estamos embarcados en una crisis singular que nunca imaginamos y que está transformando la vida de millones de personas en el mundo. Lo que se inició por la amenaza a la salud por un virus desconocido, se ha venido extendiendo en muy poco tiempo a todo tipo de países y a múltiples ámbitos de la actividad económica y social.

Frente a esta pandemia, para la que no existen hasta ahora remedios conocidos, nuestra única defensa ha sido el confinamiento. Pero este encierro ha significado cambios drásticos en nuestro modo de vida, desde el cierre de escuelas, actividades recreativas y la parálisis de una gran parte de las actividades económicas; ha sido lo que Krugman ha llamado apropiadamente un “coma inducido” de la actividad económica.

El cierre obligado, o por falta de demanda en las empresas, se ha traducido en una cuantiosa pérdida de empleos para millones de personas. La Organización Internacional del Trabajo ([OIT], 2020) estimaba a principios de abril que en el primer trimestre de este año se habían perdido en el mundo alrededor de 130 millones de empleos y que para fines de junio la pérdida llegaría a 300 millones.

* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM.

¿Qué tan profunda y larga será esta crisis?

En este momento son más las incógnitas que las certezas. Esta crisis no es como ninguna otra de las que hemos padecido en nuestra generación y quizá en muchas otras, por su origen y porque nunca como ahora la actividad mundial está tan interconectada y el movimiento de personas y de mercancías ha sido tan intenso. Los pronósticos sobre su impacto han ido cambiando muy rápidamente; actualmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé que en 170 países el crecimiento per cápita será negativo este año. En los Estados Unidos 36.5 millones de personas solicitaron seguro de desempleo en ocho semanas, lo que es por mucho la cifra más alta de solicitudes de la historia.

En México carecemos de un seguro de desempleo a nivel nacional y aún no tenemos el panorama completo de la pérdida de empleos, particularmente en el ámbito de la informalidad. Pero, sin duda, ha sido el trabajo informal —que abarca a 31 millones de trabajadores las cuales laboran por cuenta propia o trabajo familiar en pequeñas unidades productivas rudimentarias, trabajo ambulante, trabajo de subsistencia en el campo, trabajo doméstico o trabajo informal en empresas formales— el que se ha visto en una situación de mayor vulnerabilidad.

Estos grupos han sido afectados de manera desproporcionada por la pandemia, no solo por el impacto que tiene entre la población más pobre la pérdida repentina de su fuente de ingresos, sino porque está asociada a falta de seguridad social y a múltiples carencias en sus condiciones de vida, lo que para muchos hace imposible el confinamiento.

El Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2020) estima que, para el segundo trimestre de este año el índice de pobreza laboral por ingresos, que abarca a quienes no puedan adquirir con el ingreso del trabajo el costo de una canasta básica, subiría 8 puntos porcentuales, de 37.8 a 45.8%. Es este el mayor nivel para este indicador desde 2005 que se registra.

Por lo que hace al trabajo asalariado formal con seguridad social, el impacto ha sido considerable. A fines de abril, cuando nuestro país no llegaba todavía al punto máximo de la pandemia, ya se habían perdido 686 mil empleos formales de trabajadores asegurados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, 2020), en solo dos meses. La cual ha sido la caída más profunda y rápida del empleo formal en un bimestre desde que se tienen registros. Todavía podría profundizarse más, ya que no tenemos aún claro cuándo podría avizorarse la salida y si, como se teme, puedan sobrevenir nuevos rebrotes.

De los empleos perdidos en el bimestre, 429 mil fueron permanentes y 257 mil eventuales. Aunque estos últimos son un número menor, en este tipo de trabajo la pérdida fue proporcionalmente mayor (-9.1%). En los servicios se han perdido 258 mil empleos, en la construcción 230 mil y en la industria de transformación 125 mil. Entre los servicios, las principales bajas se dieron en los turísticos como: la hotelería y los restaurantes y afines; los servicios profesionales y técnicos y los de esparcimiento. En la industria de transformación las pérdidas de empleo mayores se han dado en la fabricación de equipo de transporte, prendas de vestir y fabricación de equipo eléctrico y electrónico, todos ellos ligados a cadenas internacionales de valor.

Los estados más afectados hasta ahora han sido sin duda los que ofrecen servicios turísticos como Quintana Roo, el cual en el bimestre perdió a una quinta parte de todos sus asegurados; le siguen Nayarit y Baja California Sur. Otras entidades con actividad manufacturera como Querétaro, Puebla y Nuevo León también sufrieron pérdidas importantes. Por edad, el grupo más afectado por los despidos ha sido el de los jóvenes y los trabajadores de los estratos inferiores de ingreso.

La pérdida de empleos es particularmente grave porque significa la cancelación de ingresos para el sostén de numerosas familias. Dado que 50% de los asalariados formales ganan dos salarios mínimos o menos y viven al día, la pérdida de empleo no solo afecta su acceso a la seguridad social, sino que afecta seriamente al gasto básico en alimentación,

vivienda, vestido y transporte de muchas familias, muchas de las cuales en un corto tiempo pueden caer en situaciones de pobreza.

¿Qué se podría hacer?

La dimensión y la velocidad de esta crisis, distinta a todas las que hemos vivido, nos obligan a actuar con decisión y rapidez. Es necesario un esfuerzo sin precedente y coordinado del Estado, los sectores productivos, los organismos multilaterales y la sociedad en general para proteger tanto las vidas como los empleos y los medios de vida de la población.

Se requiere actuar en varios frentes: por una parte, es urgente atender a la población vulnerable que ha quedado sin ingresos y a quienes habiendo tenido un empleo lo han perdido. Pero es igualmente importante detener el declive generalizado de la actividad económica, asegurar la continuidad del funcionamiento de las unidades productivas y otorgar apoyos especiales para la supervivencia de las ramas específicas que han experimentado un mayor deterioro. Estos apoyos tendrán como fin prioritario minimizar la destrucción de puestos de trabajo y crear las condiciones para una más rápida recuperación.

El paquete de medidas no solo requiere apoyar a los sectores más vulnerables en sus necesidades básicas, sino dirigir un apoyo temporal inmediato a los trabajadores desempleados del sector formal; emprender acciones temporales concertadas entre trabajadores y empresas para contribuir a la conservación de los empleos y fuentes de trabajo; facilitar la disponibilidad de crédito y facilidades fiscales temporales a las empresas para hacer frente a sus problemas inmediatos de liquidez y un programa especial para la supervivencia de aquellas ramas que han sufrido una pérdida extraordinaria, como el sector hotelero o la aviación.

Una característica de estos apoyos extraordinarios a empresas es que desde el inicio se especifique que son por tiempo limitado y se otorguen bajo ciertas condiciones, entre ellas, el mantenimiento de la plantilla laboral, la suspensión del otorgamiento de dividendos, la recompra

de acciones o el envío recursos a paraísos fiscales para evitar el pago de impuestos. No se trata de dar apoyos indiscriminados. Se trata de preservar las fuentes de trabajo y dar un apoyo temporal y condicionado a las empresas para aliviar problemas de liquidez, para permitirles seguir operando a fin de una pronta recuperación.

Este esfuerzo extraordinario requerirá de todos los instrumentos disponibles. Los provenientes de los recursos fiscales, la inyección masiva de liquidez y el uso de instrumentos no convencionales por parte de los bancos centrales, la intervención de la banca de desarrollo. En estos momentos, la prudencia excesiva en la parte fiscal, que pudiera ser bien recibida en tiempos normales, puede no serlo en circunstancias extraordinarias (Lustig & Mariscal, 2020). Dada la magnitud de este esfuerzo, es necesario prever el uso cuidadoso de recursos externos, condiciones adecuadas, que a nivel internacional se están ideando para este fin en todos los países, bajo un manejo cuidadoso de la deuda pública.

Reflexiones finales

La pandemia y la crisis subsecuente han puesto de manifiesto en todo el mundo la fragilidad del contrato social. Sus efectos no solo han evidenciado con crudeza las desigualdades existentes, sino que las han agudizado y han afectado a muchos de quienes en algún momento se sentían seguros o protegidos.

El costo del confinamiento ha recaído mayormente en quienes ya estaban en condiciones económicas más precarias. La pandemia ha mostrado, asimismo, la inadecuación de los sistemas de salud, debilitados o regidos cada vez más por el mercado; ha puesto de relieve la alta precariedad que afecta a grupos muy amplios de la población trabajadora, inermes ante eventos de desempleo masivo y los enormes vacíos que existen en los sistemas de protección social, que han dejado a millones de personas en situaciones de privación total.

Una nueva normalidad requiere de cambios radicales en las instituciones y en las políticas que han prevalecido en las últimas décadas. Es necesario reconsiderar la necesidad de fortalecer la presencia del Estado en la prestación de bienes y servicios básicos, hacer efectivo el derecho universal a la salud, a la educación, la alimentación y a la protección social. Es indispensable, asimismo, repensar las bases del contrato social para crear un mercado de trabajo menos inseguro y más idóneo, capaz de responder a los cambios que está teniendo el mundo del trabajo. La pandemia actual y sus efectos económicos y sociales nos han revelado con toda crudeza las inaceptables situaciones de desigualdad y la necesidad urgente de cambiar hacia una normalidad distinta.

Referencias

- CONEVAL. (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México*. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf
- FMI. (2020). *Confronting the Crisis: Priorities for the Global Economy*. Disponible en <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/07/sp040920-SMs2020-Curtain-Raiser>
- IMSS. (2020). *Asegurados asociados a un empleo* [cubo de información]. Disponible en http://189.202.239.32/cognos/cgi-bin/ppdscgi.exe?DC=Q&nia=Run&nid=68224a24b57f11e9a74a962cba3d7758&nic=%2FImported%20Reports%2Fimbccp002%2F96_29765&nih=0&back=http%3A%2F%2F201.144.108.32%2Fcognos%2Fcgi%2Fdbin%2Fupfsgi%2Eexe%3Fxmlcmd%3D%3CGetPage%3E%3CTemplate%3Emain%2Eutml%3C%2FTemplate%3E%3C%2FGetPage%3E%26id%3D6b8de53ab55a11e9983c84081849c15c
- Lustig, N. & Mariscal, J. (2020). *Mitigating the impact of COVID-19 in Latin America: time to be bold* [blog]. Disponible en <https://oecd-development-matters.org/2020/05/12/mitigating-the-impact-of-covid-19-in-latin-america-time-to-be-bold/>
- OIT. (2020). *OIT: La pérdida de empleo se dispara, y casi la mitad de la población activa mundial podría llegar a perder los medios de vida* [comunicado de prensa]. Disponible en https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743056/lang--es/index.htm

Sobre las consecuencias e implicaciones de la pandemia

*Carlos Tello Macías**

Aún no se sabe, cabalmente, el impacto que sobre la economía y la sociedad tendrá en México el Covid-19. A mediados de mayo, aún se está en el punto más alto de la curva epidémica.

Ya hay cierta información, sin embargo, de que las secuelas económicas y sociales serán sin duda terribles.

Ya suman más de 5 mil las personas que han fallecido y las personas que han sido contagiadas superaron al 17 de mayo los 50 mil casos. A la misma fecha, en el mundo ya se rebasan los 4 millones de contagiados y más de 300 mil muertos.

El Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) estima que en México a partir de la pandemia en curso el número de personas en estado de pobreza aumentará en 10 millones. El desempleo crece y afecta mayoritariamente a los jóvenes y a las personas de menor ingreso. Entre marzo y abril –tan solo dos meses- el Instituto Mexicano del Seguro Social informa que se han perdido cerca de 700 mil empleos y el número de patrones que se han dado de baja crece.

La inversión productiva ya acumula más de doce meses a la baja. La industria de la construcción continúa desplomándose. Varias actividades están estancadas, notablemente el turismo y la hostelería y muchos otros servicios asociados. La industria automotriz y la de autopartes están prácticamente paralizadas. El precio del petróleo que el país exporta se ha desplomado y en lo que resta del año, es muy probable que no

* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM. Profesor-investigador de la Facultad de Economía de la UNAM.

recupere el precio de referencia establecido en las metas establecidas en el programa económico 2020 aprobado a finales de 2019.

El entorno internacional no es favorable. En Estados Unidos el desempleo ya es superior a los 36 millones de trabajadores y la economía estadounidense no tendrá crecimiento económico este año. En Europa sucede algo similar y Japón ya registró una caída en su producto interno bruto. Todas las estimaciones indican que se registrará una recesión en el mundo superior a la de la crisis financiera de 2008-2009.

Los analistas consultados periódicamente por el Banco de México, coinciden en que la economía mexicana puede caer entre 7% y 10% durante este año. Sumado al decrecimiento que se dio en 2019, se puede tener una caída del PBI por persona de alrededor de 9.5% en tan solo dos años. Probablemente durante 2021 se iniciará la recuperación, pero a un ritmo lento.

Está lloviendo sobre mojado, pues de 1983 a la fecha el PIB por persona no superó, en promedio y en términos reales, el 1%. Ya son muchos años de muy pobre desempeño de la economía y en esos años la distribución funcional, personal y espacial del ingreso no ha mejorado. Con la pandemia se ha puesto en evidencia la fragilidad de la economía.

Se tiene que actuar ya y procurar el desarrollo en México (que combina el crecimiento económico y la justicia social). Le corresponde al Estado, en particular al sector público, promoverlo en los términos del artículo 25 constitucional.

Ello entraña un replanteamiento profundo al Plan Nacional de Desarrollo. Se tiene que actuar con rapidez y contundencia, en particular en el área de las fianzas públicas: lo que hace el Estado y la forma de allegarse recursos para ello.

El gasto que lleva a la práctica el sector público mexicano es austero, por no decir raquítrico, e insuficiente para proveer de bienes y servicios públicos en la calidad y cantidad que requiere un país con la dinámica poblacional como México. Además, y muy importante, es pro-cíclico. La crisis precipitada por el Covid-19 que está viviendo en el país demuestra

que, por ejemplo, en las actividades de salud la insuficiencia de equipos e instalaciones es enorme, después de varios años de presupuestos reducidos. Ya van, a mediados de mayo de 2020, más de una docena de aviones cargados de equipo médico que llegan al país que vienen de China y de Estados Unidos. Lo mismo sucede en materia educativa (donde también hay insuficiencia y deficiencia), de infraestructura (uso y aprovechamiento de agua, energía, comunicaciones, transporte) donde hay tanto por hacer y de otros renglones de gasto. En materia de gasto se ha preferido usar machete en lugar de hacer una cuidadosa microcirugía. Lo que se ha hecho es reducir gasto en unos renglones y aumentarlo en otros. En términos netos ello no aumenta la demanda y no estimula la economía en su conjunto.

Se tiene la necesidad de crecer económicamente. Si no hay crecimiento no hay margen para lograr un desarrollo sostenible y equitativo. Al sector público le corresponde ser el principal actor para que esto suceda. Con la inversión pública se jala a la privada, que también hay que promover. Se requiere más y mejor gasto público y orientarlo de manera rigurosa a las prioridades que se establezcan al buscar el desarrollo del país.

Por el lado del financiamiento de ese mayor gasto, es indispensable una reforma tributaria que dote al gobierno de los recursos suficientes para atender las necesidades de una sociedad dinámica, con enormes carencias en lo social y muy desigual en la distribución funcional, espacial y personal del ingreso. México es de los países de América Latina con una de las cargas fiscales más bajas, poco progresiva, con muchas fuentes tributación sin utilizar y con una estructura que deja mucho que desear. Se debe duplicar la recaudación y hacerlo en cinco años.

Además, se ha estigmatizado el uso del déficit y de la deuda como mecanismo de impulso económico. Es en momentos como los actuales que debe utilizarse el endeudamiento y promover la reforma tributaria. De no hacerlo México continuará teniendo un desenvolvimiento raquítico e injusto.

Se habla de “volver a la normalidad” o a una “nueva normalidad”. Pero el futuro del país no debe ser lo que antes era y lo caracterizaba. Debe plantearse un Nuevo Curso de Desarrollo. Hoy se presenta una oportunidad de impulsar el desarrollo del país. Hay que aprovecharla, sumando a todos los actores económicos y sociales para construir un acuerdo nacional que permita no solo superar la crisis que se vive en el país sino también para precisar los programas que sean necesarios para llevar a México a una nueva etapa de crecimiento económico con justicia social.

ESTRATEGIAS PARA CAMBIAR EL RUMBO

SECCIÓN IV



El medio ambiente después de la crisis sanitaria

*Julia Carabias**

Parece inverosímil que un agente invisible, que parasitaba anónimamente a algunos animales silvestres de un ecosistema asiático desconocido para la mayoría de la humanidad, se haya convertido súbitamente en el parásito más famoso de la historia que trastocó las actividades económicas y sociales, como nunca antes había ocurrido.

El agente invisible es una estructura de material genético cubierto por proteínas que solo se revela usando un microscopio electrónico. No es un ser vivo, porque no se reproduce, ni se alimenta por sí mismo, es decir, no es autónomo, sino que requiere de otras células que lo hospeden. Vivía armónicamente en un mamífero y, por los depredadores hábitos de los humanos, brincó a una o unas personas, encontrando nuevos huéspedes a quienes, lejos de su previa relación armónica, les causó una zoonosis letal. En unas horas se extendió en su región, en días viajó a otros continentes y en semanas se instaló en el mundo entero.

En pocas semanas cientos de millones de personas, ¿o miles de millones?, sabemos que el agente invisible es un virus del grupo del coronavirus nombrado SARS-CoV2, que provoca en los humanos una enfermedad conocida como Covid-19 y que fue capaz de paralizarnos; lo que nada ni nadie había hecho.

Primero, la sorpresa, a pesar de que epidemiólogos habían anunciado hace más de una década que este fenómeno iba a ocurrir y no por ser adivinos o profetas, sino por ser científicos. Después, vino la alarma por

* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias de la UNAM e integrante de El Colegio Nacional.

las consecuencias sanitarias. Y poco más tarde la incertidumbre sobre futuro. Sin haber superado todavía la crisis sanitaria y después de un pasmo, se ha desatado, gracias a los medios electrónicos virtuales, un sinfín de reflexiones sobre el futuro: sobre los impactos en la economía, en la calidad de vida, en las relaciones sociales y políticas, en la cultura, pero muy poco sobre el tema del medio ambiente, estando en este el origen de la pandemia.

Hoy el coronavirus SARS CoV2 nos ha puesto en jaque y la lección más importante de esta pandemia debiera ser que si seguimos haciendo más de lo mismo, mañana volveremos a situaciones semejantes, no solo por más pandemias, sino también por causa del cambio climático, de la pérdida de biodiversidad, de la escasez de recursos, agua limpia y suelos fértiles, lo que nos obligará nuevamente a protegernos o adaptarnos a condiciones extremas con altísimos costos económicos, sociales, políticos y culturales. Sería mucho más racional evitar estas crisis.

Desde esta perspectiva quiero abordar dos vertientes: por un lado, cómo se generó esta zoonosis y, por el otro, qué debemos considerar después de la pandemia para incorporar la sustentabilidad ambiental en la ruta de un desarrollo incluyente, justo, que erradique la pobreza, reduzca la desigualdad y respete el medio ambiente.

Origen de la pandemia

En términos muy generales y con riesgo a sobre simplificar debemos comprender que los ecosistemas naturales son los espacios en los que habitan plantas, animales y microorganismos; es decir, el mundo biótico interactuando con el mundo abiótico (clima, suelo, agua). En estos ecosistemas ocurren cientos de miles, o millones, de interacciones entre los seres vivos y se encuentran en una cierta armonía. Cuando algunos eventos cambian las relaciones entre estos organismos por múltiples factores, después de un tiempo se vuelven a equilibrar (por ejemplo, tras un huracán o una sequía) porque los ecosistemas naturales son resilientes,

o lo que comúnmente llamamos “sanos”. No conocemos ni una parte infinitesimal de las interacciones entre organismos. Dentro de ellas están las de los microorganismos y los virus, ¿cuántos microorganismos y virus existen?, no hay respuesta pues, además, estos últimos mutan constantemente, pero el orden de magnitud es de millones. Estos seres vivos y agentes genéticos se encuentran en la fauna silvestre, a la que no provocan daño, o poco, porque tienen defensas ya que han evolucionado juntos. Viven en armonía y en un equilibrio de parásito-hospedero.

El problema surge cuando los humanos intervenimos esas relaciones equilibradas. Dependiendo del tipo y magnitud de la intervención será el resultado y la capacidad de recuperación del ecosistema. Cuando nuestra acción es extrema: deforestando, contaminando, sobreexplotando, el efecto será igualmente destructor y, en muchas ocasiones, irreversible.

En el tema que nos ocupa, cuando los humanos deforestamos y disminuimos la superficie de los ecosistemas naturales, además de desequilibrar las relaciones internas en esos ecosistemas, se facilita el contacto con zonas antes inaccesibles. Si a esto le sumamos la extracción de fauna y la incorporamos a nuestras actividades o costumbres (como mascotas, alimento, tráfico), entramos en contacto con los microorganismos y virus que se hospedan en esos animales y se vuelven patógenos al incorporarse en las células de los humanos, provocando una zoonosis como la Covid-19.

Los humanos no tenemos defensas a esos patógenos, pues no han evolucionado con nosotros. Solo la medicina puede controlarlos y las vacunas prevenir que su efecto sea dañino.

¿Cómo brincó el SARS-CoV2 a los humanos? Todo parece indicar que es un coronavirus residente del pangolín (<https://www.nature.com/articles/s41586-020-2169-0>), un animal endémico de Malasia, comercializado en los mercados asiáticos. Particularmente, en este caso, en un mercado de vida silvestre de Wuhan, China.

El tráfico de vida silvestre es la segunda causa de pérdida de la biodiversidad. Se estima que en una década se han extraído de su medio

natural casi un millón de pangolines. Se venden en mercados suntuosos, sin regulación ni ética. Se demandan por tradiciones vinculadas a prejuicios y supersticiones. Son productos ilegales, lujosos, a los que solo unos cuantos pueden acceder. El uso indebido de la vida silvestre y la destrucción de sus hábitats nos seguirá provocando muchas más pandemias.

Es indispensable revisar las legislaciones nacionales y los acuerdos multilaterales para regular el tráfico de la vida silvestre. Esto incluye no solo los tratados ambientales, sino también a la Organización Mundial del Comercio. Esta pandemia visibiliza que las regulaciones ni son las adecuadas ni son suficientes. Hay que lograr que *#la vida silvestre se quede en su casa*.

Además, es urgente detener la creciente corriente de opinión que se está generando en el mundo, y en nuestro país es incluso promovida desde las autoridades ambientales actuales, de que la conservación de los ecosistemas naturales mediante las Áreas Naturales Protegidas (ANP) ha frenado el desarrollo y que, supuestamente, lo adecuado es que la gente ocupe estos espacios y los maneje sustentablemente. Ambos argumentos son una falacia. Las ANP son los espacios necesarios para que la vida silvestre siga existiendo y evolucionando, y los humanos no podemos convivir con toda la fauna silvestre, como dramáticamente ha demostrado esta pandemia. Las ANP deben fortalecerse y aumentarse. Por ello, es impostergable reforzar las políticas de conservación y las instituciones que se encargan de generar el conocimiento sobre la biodiversidad y su gestión. En dirección opuesta, los recortes presupuestales, desde los últimos cinco años (incluyendo 2019 y 2020), han dejado a estas instituciones en la penuria. Es el lamentable e inaceptable caso de la Comisión Nacional sobre el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). Se trata de una institución reconocida por su gran calidad entre las mejores del mundo y hoy se encuentra muy cerca de la extinción por falta de presupuesto.

La incorporación de la sustentabilidad ambiental en el desarrollo

La gente se pregunta cuándo volveremos a la normalidad. Con mayor frecuencia se escucha en los análisis que ya no volverá a ser la normalidad de antes. Esto genera incertidumbre, ansiedad y hasta desesperanza; nostalgia por el pasado.

Sin embargo, debemos incorporar en la reflexión qué es lo que debe cambiar, no solo para evitar los contagios de Covid-19, sino para disminuir la magnitud de otras pandemias y catástrofes como la que estamos viviendo. Esto tiene que ver con un cambio en los estilos de desarrollo que, además de superar la pobreza y disminuir las desigualdades, garantice, para siempre, la vida de las especies en sus ecosistemas y, por lo tanto, de los beneficios que la naturaleza nos brinda, lo que llamamos los servicios ecosistémicos o ambientales.

En una reactivación económica bajo presión de recuperar empleos y generar ingresos a toda costa se corre el riesgo, por un lado, de que no solo se promueva más de lo mismo, sino que incluso se flexibilice la aplicación de la legislación (por ejemplo, en la minería o en la construcción de infraestructura) y, por el otro, se desaproveche la oportunidad de impulsar sectores productivos más amigables con el medio ambiente que generen empleos justos, incluyentes y verdes.

La aplicación de instrumentos económicos, incentivos, impuestos, inversión pública y privada, ejercicio de presupuestos de la banca de desarrollo, entre otros, puede impulsar el crecimiento económico en sectores productivos más limpios, que demanden menos recursos naturales o los reciclen y que sean de bajo impacto sobre el medio ambiente; es decir, lo que se llama el desacoplamiento del crecimiento del uso intensivo de los recursos naturales. Lejos de seguir basando nuestra economía en el crecimiento del uso del petróleo, debemos acelerar la industria de las energía limpias y renovables e implementar masivamente la tecnología con subsidios.

Por otro lado, el encierro obligado por la pandemia nos debe hacer reflexionar sobre nuestros patrones de consumo. Cambiar la demanda de productos hacia aquellos más sustentables, producidos sin un severo impacto ambiental; es decir, con menos agua, energía, productos tóxicos o especies de fauna silvestre. Particularmente, debemos revisar el consumo de alimentos. Una mínima franja de la población se preocupa por esta responsabilidad; no es solamente por la salud personal, es también por la salud del medio ambiente. La decisión de qué comer requiere de información disponible y accesible y de crear una cultura que demande alimentos sustentables y saludables, lo cual, a su vez, obligará a modificar la producción y la oferta. Los medios de comunicación masiva están lejos de contribuir a esta tarea; impulsar masivamente este nicho de mercado es una gran oportunidad.

El encierro, nada fácil por ser obligado y no voluntario, y sobre todo para quienes tienen menos recursos para enfrentar esta situación, está provocando muchos trastornos, pero quizás puede ayudar a reflexionar sobre el futuro que queremos, y a entender que la calidad de vida de las personas requiere de una relación armónica y respetuosa con los ecosistemas naturales y con todos los seres que en ellos viven, incluyendo a los agentes invisibles.

Ganar la guerra a la pandemia, a la desigualdad y al estancamiento

*Cuaubtémoc Cárdenas**

Las generaciones actuales nunca imaginamos vivir situaciones como las que ha traído consigo la pandemia de Covid-19. Necesidad de aislamiento, paralización de actividades económicas y sociales cotidianas y extraordinarias, escaseces diversas, aumentos en los precios de artículos de consumo cotidiano y, quizá lo más inquietante, quererse asomar a cómo serán las realidades después de que se considere controlada la crisis sanitaria, aunque ya se anuncia que el Covid-19 llegó a este mundo, México incluido, para quedarse, algo a tomar en cuenta.

Lo más urgente, sin duda, es atender los problemas de salud. A ellos deben destinarse todos los recursos posibles, los haya donde los haya, considerando que se vive, en los hechos, en una condición de guerra: se combate a un enemigo real, que tiene sus armas propias y, nosotros, no sabemos aún qué tanto tenemos. Y cuando se está en guerra, nos lo enseña la historia, se echa mano de lo que sea, sin pensar si algún programa de obra pública se difiere o si se echa a andar la máquina de imprimir dinero y después se verá qué pasa con el sobregiro. No quiero decir que se proceda irresponsablemente, ni política, ni social, ni financieramente, pero el combate a la epidemia debe ir por delante de cualquier política, programa o proyecto público. Estados Unidos, que no es nuestro caso, ya inyectó sus presupuestos con un déficit del 18 por ciento.

La pandemia ya golpeó la economía, la cotidianeidad social y familiar y el empleo; esto es, ya golpeó, degradándolos, los niveles y

* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM.

las condiciones de bienestar y las oportunidades de mejoramiento de prácticamente todo mundo. Solo en estos últimos meses se han perdido, según cifras oficiales, alrededor de 750,000 empleos formales en nuestro país; y no se tiene contabilidad de lo sucedido en el campo, en la vasta provincia urbana y semiurbana y en la informalidad. Los sectores más débiles económicamente, en los que el hacinamiento en las viviendas es mayor, con servicios urbanos más deficientes, que cuentan con recursos monetarios más escasos, con acceso relativo más estrecho a programas institucionales, independientemente de qué tan afectados estén en lo sanitario, que sin duda lo están, son y serán en todos sentidos los más golpeados.

Diversas propuestas se han hecho públicas sobre medidas para superar la crisis múltiple que se vive. Todas plantean, entre otras cuestiones, la necesidad de recuperar el crecimiento de la economía y medidas para garantizar algún ingreso para los trabajadores y familias más agredidas por la crisis. Es urgente convocar a un debate amplio sobre las salidas a la crisis, que debiera contar con la anuencia de todos los sectores que necesariamente tienen que participar en las soluciones: gente de las áreas de la salud, académicos, agentes gubernamentales y representantes de los sectores laborales, campesinos, empresariales y financieros, para convenir acciones que a cada quien correspondieran y que pudieran llevar a atenuar los impactos negativos de la crisis y a configurar nuevos caminos para el progreso económico y el bienestar social. Ningún programa de acciones integrales para salir del atolladero, que se haya dado a conocer, se ha puesto en práctica.

Una consecuencia de esta crisis múltiple, que es ya evidente, es que ha acentuado la desigualdad social; otra, que el crecimiento económico ha caído fuertemente.

En estos meses de crisis una cosa ha quedado muy clara: si de fondo se quieren superar los problemas que la crisis ha agudizado o aquellos que ha hecho aflorar, no se puede simplemente volver a hacer lo mismo que se estaba haciendo en el presente o en el pasado inmediato, ni en el mundo

ni en México. Para no seguir en una crisis profunda, que pudiera resultar interminable, no se deben seguir poniendo en práctica las mismas, o solo las mismas, políticas sociales y económicas.

Después de la prioridad de atender la salud de la gente, dos cuestiones, desde mi punto de vista, deben atenderse con prioridad: la recuperación del crecimiento económico y la disminución de la desigualdad social.

Para recuperar la economía es indispensable la inversión. El crecimiento de la economía difícilmente podrá lograrse a partir solo de unos cuantos proyectos puntuales, por alta que sea su inversión, pero cuya prioridad en un esquema de planeación a mediano y largo plazos debiera revisarse, tanto territorialmente como en sus tiempos de ejecución. Se tiene que ir a un esquema general y amplio de planeación democrática, que considere corto, mediano y largo plazos, que con racionalidad asigne los recursos a los programas sociales -salud, educación, cultura-; económicos -industriales, agropecuarios y forestales-; de desarrollo regional integral; de ciencia, tecnología e innovación; que prevea fuentes de recursos, etapas de inversión y tiempos de ejecución, así como responsables, y una indispensable rendición de cuentas.

Las políticas sociales no pueden ser las neoliberales del *pobrismo*, como las llama para su país (y aplicables al nuestro) Roberto Mangabeira Unger, conocido profesor y político brasileño, esto es, transferencias sociales o “medios que no les garanticen [a la gente] la oportunidad de ascender y que no desafíen las causas de las grandes desigualdades” y que en los hechos nieguen las oportunidades de “democratización de las oportunidades y de capacitación”, así como la “falta de compromiso con iniciativas que cambien la distribución fundamental de ventajás”.

Es decir, es imperativo innovar en nuestras políticas de salud -salud y seguridad social universales-; educación -cobertura universal en los ciclos constitucionalmente obligatorios, educación con orientación progresista y humanista en los ciclos básicos, garantía de acceso y permanencia en la educación superior, a condición de satisfacer los requerimientos académicos, calidad de punta-; cultura -fomento a la creación cultural

y acceso a las manifestaciones culturales mundiales y nacionales-; y de manera amplia y efectiva, garantizar el ejercicio de los derechos ya reconocidos en la Constitución, hacerlos exigibles a los mexicanos todos -al trabajo, a la salud, a un medio ambiente sano, al agua, a vivienda digna y decorosa, a la cultura, al deporte, etcétera.

Tenemos que plantearnos también una nueva vida institucional, en la que los avances democráticos sean una realidad: vigencia de un efectivo Estado de derecho; sistema de planeación obligatorio para los sectores públicos; apertura de oportunidades de participación ciudadana -de manera directa o mediante delegación- en decisiones que afecten la vida colectiva o individual; y, entre las muchas cuestiones que quedan pendientes, llevar a cabo la indispensable reforma hacendaria-fiscal-tributaria que al tiempo que permita obtener mayores recursos para las inversiones que demanda el desarrollo del país, contribuya a una verdaderamente equitativa distribución del ingreso.

Superar la crisis debe significar mejorar. Y mejorar necesariamente significa igualdad política y ante las oportunidades de la vida, progreso económico y bienestar social.

Notas desde el diluvio y lecciones del porvenir

*Rolando Cordera**

A manera de entrada

En las semanas más recientes un sentido de urgencia y emergencia cruzó los corredores de grupos de pensamiento y acción cívica, así como de las principales organizaciones empresariales, debido al desempeño económico del país que se ha visto profundamente afectado por las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia, en particular debido al cierre de actividades consideradas no esenciales por el gobierno. Como es sabido, esta suspensión del ritmo de la actividad económica ha afectado otras ramas de la producción y la variada gama de servicios que son parte de la economía nacional.

La hipótesis que inspira la emergencia es que la economía encara el peligro de sumirse en un declive sostenido que podría llevar a una depresión profunda, no sufrida por lo menos desde los años treinta del siglo XX. Salir de esta dinámica negativa sería difícil y lento. Además, las implicaciones de este declive económico sobre la abigarrada trama de las relaciones sociales y su posible extensión al sistema político no necesitan exagerarse. Por lo demás, este es el contexto obligado para deliberar sobre las posibles políticas contra la recesión o las estrategias para salir del momento recesivo y trazar trayectos para la recuperación económica y empezar la construcción de un nuevo curso de desarrollo.

* Coordinador del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo y profesor investigador de la Facultad de Economía, UNAM.

Las notas siguientes forman parte de un borrador más amplio destinado a entender la crisis e imaginar la recuperación y el desarrollo necesarios, escrito para apoyar mis intervenciones en los varios foros sobre la cuestión convocados por el CCE, la COPARMEX y la Coordinación de Humanidades de la UNAM.

Para después del diluvio

Partiendo del supuesto de que México pudo sortear el trágico aluvión de una crisis interconstruida por la economía y la salud pública, se ha planteado, en consecuencia, una vuelta al trabajo y la escuela en condiciones de una relativa y generalizada seguridad sanitaria. También que, gracias al esfuerzo conjunto de las fuerzas productivas nacionales, el país logró salir de una crisis mayor de desempleo abierto y desocupación galopante y que cuenta con las condiciones mínimas necesarias para emprender una recuperación sostenida de su economía y arriesgarse a explorar los territorios donde pueda construirse un nuevo curso.

Si bien se trata de territorios que en buena medida son ignotos, es indispensable arriesgar algunos trazos sobre su posible travesía y composición productiva y social. Sin embargo, sería un error garrafal soslayar, incluso de modo implícito, la experiencia inmediata a que la sociedad ha sido sometida por la pandemia y la caída económica. El mapa económico y social que dejan ambos fenómenos debe reconocerse con la mayor precisión posible, si se quieren políticas y estrategias que respondan a nuestras brechas, necesidades y anhelos e identifiquen el inventario de capacidades y potencialidades para iniciar una recuperación que lleve a un crecimiento sostenido y un desarrollo con equidad hacia una igualdad sustantiva y sostenible.

Lo que nos dejan estas crisis es una situación social agravada por la enfermedad y la muerte, así como la evidencia flagrante de los descuidos, debilidades y penurias financieras e institucionales de la sociedad y del Estado; una fragilidad cuya superación debe asumirse como tarea

prioritaria a realizar: como una condición *sine qua non* para iniciar empresas mayores.

En lo esencial, estas son carencias de nuestra economía política y del Estado, que reflejan años de distanciamiento de lo público por parte de importantes núcleos de la sociedad civil, así como la renuencia de la política democrática estrenada a fines del siglo pasado para acometer explícitamente el desafío del crecimiento lento y el agudo problema de la penuria fiscal del Estado. Mezcla que ha devenido en pobreza institucional y política del propio Estado, que le ha impedido ser convocante primero de convenios políticos de largo alcance y visión que redunden en una productiva y vital renovación de nuestro contrato social fundamental.

Una estrategia dirigida a la construcción de acuerdos sociales y entendimientos políticos debe formar parte de nuestros emprendimientos iniciales contra la crisis y la pandemia. Igualmente, el esfuerzo intelectual, académico e institucional destinado al reconocimiento de nuestros problemas y potencialidades, debe verse como misión primera de todos aquellos comprometidos con la búsqueda de la recuperación y el desarrollo.

Trazos para un diagnóstico

La evaluación que solía usarse para retratar el estado de la nación antes de que estallaran la pandemia y la crisis económica, podría resumirse en el siguiente postulado: la trayectoria económica de México en los últimos cuarenta años ha sido socialmente insatisfactoria, su crecimiento ha oscilado en torno a tasas muy bajas, apenas por encima del crecimiento demográfico y no ha sido capaz de generar los empleos formales, dignos y duraderos que demanda una población transformada, dominada por una mayoría de jóvenes y adultos jóvenes y del avance de adultos mayores. Este desafío demográfico se concentra en el México metropolitano y macro urbano, integrado al mundo a través de las redes digitales, el comercio, la ocupación y el consumo moderno, predominante pero no exclusivamente inscrito en la relación con los Estados Unidos de América.

Este insuficiente desempeño económico, tampoco ha generado los excedentes necesarios para aumentar el ingreso fiscal y ofrecer una protección social oportuna y progresivamente generalizada, como lo mandata la Constitución y los acuerdos internacionales firmados por México. En especial, es notoria la distancia que priva entre esos derechos, en particular aquellos designados como derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y los programas, políticas y recursos presupuestales destinados a su protección, defensa y promoción.

El cuadro de vulnerabilidad, carencias y bajos ingresos promedio que presenta el más reciente Informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, debería bastar para concluir en la urgencia de una recuperación valorativa de nuestro “espíritu público” que ponga en el centro una mayor capacidad de gasto y su mejor asignación, una renovada distribución de los fondos públicos del Estado para darle prioridad a la atención de los renglones laborales y sociales que constituyen la base del bienestar generalizado. Por ello, conviene insistir: más allá de la pandemia y la depresión, el camino no es el de mantener unos equilibrios macroeconómicos con cargo a la contención del crecimiento y un posible colapso productivo, en particular de miles de pequeñas y medianas empresas. Lo urgente es lograr una congruencia de la acción estatal que responda a la enorme heterogeneidad de una estructura productiva sobre la que caen los impactos mayúsculos de la pandemia y el desempleo.

Además, debe asumirse la presencia de una falla mayor que marca nuestra evolución socioeconómica reciente, pero arraigada en toda la evolución del Estado nacional. La disgregación espacial de la población y de buena parte de la actividad económica, se traduce en desequilibrios regionales muy marcados, inscritos en la extrema concentración sectorial, regional y social del progreso técnico y de sus frutos. Esta escisión regional bloquea la adecuada (re)distribución del progreso económico y de los varios procesos de modernización económica emprendidos.

A lo dicho podemos añadir una lección de especial relevancia para la configuración de nuestros planes para el futuro: México es un país de regiones donde se dan cita una extraordinaria biodiversidad, una rica variedad de culturas e idiosincrasias y una diversificada disposición de recursos naturales, del agua al petróleo, que exige un pacto social, federal y de Estado, solidario entre pueblos, poderes locales y regiones. Articulado por la convicción expresa de que al Estado le corresponde asegurar una asignación de los recursos destinada a superar los desequilibrios mencionados y, al mismo tiempo, a crear las condiciones de posibilidad para una expansión productiva sostenida y una distribución social que auspicie la ampliación del mercado interno, el bienestar económico y social de la población.

El papel de promotor económico del Estado, así como el que constitucionalmente le corresponde en el plano de la distribución social y regional, debería ser un punto de partida de los pactos señalados. Así podría avanzarse en cumplir con la larga y pospuesta tarea de reconstrucción nacional y del Estado, de redefinición de nuestro curso de desarrollo, bajo la divisa de progreso económico fundamentado por criterios de equidad y de igualdad, seguridad y democracia.

Pacto social y reforma redistributiva

Las altas tasas de acumulación de capital que se requieren para despegar el crecimiento y sostenerlo no son ni tienen por qué entenderse como antinómicas a los propósitos y compromisos de redistribución social para la equidad y rumbo a la igualdad. Puede conformarse un gran puente a partir del pacto de Estado y acuerdo nacional mencionados, basado en una reforma hacendaria fincada en impuestos progresivos, justicieros y recaudatorios, que lleve a una reivindicación de nuestra rica tradición como economía mixta. Empeño siempre azaroso, pero que se ha mostrado eficaz para encarar momentos de crisis e inestabilidad con la concertación público-privada-social, la formulación de programas de

acción inmediata y para el sector público.

Esta reconstrucción de nuestra economía pública deberá ser acompañada de empeños sostenidos por parte del gobierno y las fuerzas políticas y productivas de la sociedad, dirigidos a crear mecanismos de comunicación y deliberación permanentes y de Estado, como podría ser un Consejo Económico y Social, un Consejo Fiscal emanado y fincado en el Congreso de la Unión y el más variado conjunto de entidades públicas y privadas destinadas a fortalecer los programas de desarrollo regional, de asimilación del progreso técnico y de concertación entre poderes y fuerzas políticas y sociales locales y regionales.

Un componente de una concertación como la sugerida tiene que ver con nuestra capacidad de asimilar y adaptar el progreso técnico, cuyas oleadas no cesarán por el tsunami sanitario y recesivo. Es indispensable formular proyectos productivos y de investigación, educación y formación de cuadros que auspicien una intensa y diversificada inserción de la planta productiva instalada, contemplada en el Acuerdo México-Estados Unidos-Canadá, y así trazar con precisión el futuro mapa de una integración regional amplia y con capacidades reales de reproducción ampliada. Tal podría ser una de las bases de arranque para un indispensable pacto migratorio con Estados Unidos y Canadá.

Certidumbre y fortalezas

Combinar inversión sostenida, adaptación dinámica del progreso técnico y un Estado robusto y ordenado por compromisos de programación, redistribución y rendición de cuentas: así podríamos inscribir esta triada en planes de desarrollo económico, social y regional que, desde sus fases de diseño, se ofrecieran como cartas de credibilidad y confianza para contrarrestar los temores activados por los riesgos sanitarios y las crisis económicas. Ofrecer certidumbre y transmitir fortalezas suponen la presencia de un Estado (de derecho y de derechos) y una sociedad civil con las mínimas potencialidades de representación y formulación

de iniciativas, reclamos y acumulación de las experiencias que nos dejan las crisis.

Frente al decaimiento social precipitado por el desempleo o la quiebra empresarial, hay que reinventar imaginativa y coherentemente horizontes y panoramas. El futuro solo será realidad si es fruto de la cooperación comprometida que evite un daño mayor al tejido social. Sin crecimiento no hay desarrollo; a México le urgen programas que atiendan esta consigna de la coyuntura pero que la trasciendan. Y tal es ahora nuestra encrucijada.

Lecciones del porvenir: para un vademécum desarrollista

- 1.- Sin crecimiento de la producción y del empleo no hay bienestar. El desarrollo se vuelve esquivo y, como nos ha ocurrido, se extravía.
- 2.- El desarrollo tiene lugar cuando los frutos del crecimiento y del progreso técnico logrado se redistribuyen hacia los trabajadores y la población pobre y vulnerable. Para nosotros, una señal clara de que nos desarrollamos sería el que las esquinas de las ciudades ya no albergaran niños pidiendo limosna, muchos de ellos de grupos étnicos.
- 3.- El desarrollo puede concebirse como la combinación dinámica y sostenida de crecimiento económico con redistribución social. La movilización trabajadora incide en un reclamo redistributivo general e induce a la empresa al progreso técnico. También debe y puede llevar a una progresiva transformación del Estado: hacia un Estado de Bienestar que en nuestro caso se quedó, si acaso, a medio camino.
- 4.- Así como no hay desarrollo sin crecimiento tampoco hay crecimiento sin inversión en varias dimensiones. Podríamos

hablar de una dimensión técnica y de mercado que tiene que ver con las expectativas de ganancia que el propio mercado y su competencia generan. El Estado puede crear espacios y oportunidades para la ganancia y los negocios que redunden en procesos de inversión de mediano y largo plazo, como lo ha hecho en la historia de la sociedad capitalista moderna. De hecho, una vez superada la urgencia sanitaria e iniciada la recuperación económica, debe ser reencauzado este proceso en México. Pero hay otra dimensión de la inversión, entendida como un trayecto existencial, creador de futuro para el inversionista y su comunidad social y nacional; también para los trabajadores y las comunidades dispuestos a ver a la empresa como parte de un empeño nacional y colectivo. Estos procesos darían cuenta de la confianza y los lazos de cooperación necesarios entre los miembros de una sociedad en los que se sustenta la legitimidad del régimen político-económico y del Estado en su conjunto. La confianza se concreta en el cumplimiento de las normas y el funcionamiento de las instituciones existentes.

- 5.- Esta combinatoria puede inducir decisiones individuales y colectivas cruciales para una circunstancia como la que vivimos. De aquí el adjetivo de “existencial” que proponemos: arriesgar recursos reales y simbólicos del tipo más diverso para la creación de un futuro habitable. Una visión de futuro no puede mantenerse en el tiempo como una aspiración puramente individual, sectorial o regional.
- 6.- La situación del mundo, agravada por las crisis de hiper globalización, impone que los esfuerzos y proyectos de desarrollo respondan a un contexto nacional. Atrás quedó la ilusión en el mercado mundial unificado y autorregulado, el Estado mínimo instrumental. Para sostener un contexto nacional como hábitat principal, sin renunciar a la interdependencia alcanzada, es

indispensable la articulación y modulación del Estado, así como la inscripción dinámica de la empresa privada en los proyectos mencionados.

- 7.- La recentralización del Estado impuesta por la crisis global y la pandemia, tiene que asumir las restricciones que impone la intensa y extensa interdependencia económica surgida en los últimos años. Interdependencia que es también cultural y reclama nuevas modalidades para la política y la cooperación internacional.
- 8.- La migración internacional es un fenómeno global y el comercio y la movilidad de capitales también, a pesar de las reversiones impuestas por la Gran Recesión y ahora por la pandemia y su estrepitosa secuela depresiva. Con todo, tienen que empezar a trazarse nuevos planes de navegación, definir el horizonte más allá de una recuperación veleidosa, tan difícil como se han vuelto la globalización y la reconfiguración de los Estados que la hicieron posible.

Nuestras tareas inmediatas de contención de la pandemia y modulación de la recesión deberían responder a un diseño mayor con pretensiones históricas: el de un desarrollo sustentado en añejas y nuevas capacidades y en potencialidades creadas frente a la adversidad y en medio de hostilidad depresiva que nos abruma. De aquí la importancia vital que tiene trazar desde ya un derrotero ambicioso y realista para darle al desarrollo y sus utopías visos efectivos de realización.

¿Hemos aprendido algo?

*Saúl Escobar**

La crisis económica de 2020, desatada por la emergencia sanitaria del Covid-19, ha sido comparada frecuentemente con el *crack* de 1929. La directora del Fondo Monetario Internacional (FMI) señaló en abril de 2020 que la pandemia de coronavirus causará “las peores consecuencias económicas desde la Gran Depresión” (Perez, 2020) y que más de 170 de los 189 países miembros experimentarán una contracción en su renta per cápita. Por su parte, el Secretario de Hacienda de México declaró pocos días después que la emergencia sanitaria representa la “situación más retardadora” para la economía mundial desde el derrumbe del 29. El comentario lo hizo al terminar la reunión de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales del G-20 en la cual, aseguró, los participantes acordaron poner los recursos necesarios para luchar contra la pandemia y utilizar “todos los instrumentos de política fiscal y monetaria disponibles para luchar contra los efectos económicos del confinamiento global” (Albarrán, 15 de abril de 2020).

La comparación es relevante porque los efectos de la Gran Depresión no solo fueron económicos. Uno de los más señalados ha sido su vinculación con diversos conflictos políticos que llevaron al arribo al poder de los nazis y a la segunda Guerra Mundial (Drinot y Knight, 2015, y Moreno-Brid y Ros, 2018). En Estados Unidos de América, por su parte, tuvo como principal legado el New Deal, lo que también provocó importantes cambios institucionales, entre ellos una mayor regulación del

* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM. Profesor-investigador de la Escuela Nacional de Antropología e Historia.

Estado sobre el mercado y una “redistribución del poder entre el trabajo y el capital” (Drinot & Knight, 2015:18). Y luego, en la posguerra, el surgimiento del llamado Welfare State.

En América Latina la crisis de 1929 fue, en general, menos severa pero también provocó mudanzas muy destacadas. En algunos países abrió el camino a lo que se conocería como el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. En México, el impulso de la revolución y los efectos de la caída de Wall Street en parte explican la coyuntura que vivió el gobierno de Lázaro Cárdenas y las reformas emprendidas bajo su mandato, incluyendo la expropiación petrolera de 1938.

Además de los cambios económicos y políticos, aquella crisis dio lugar a un nuevo conocimiento económico encarnado principalmente en la obra de Keynes. Según el relato de uno de sus más distinguidos biógrafos (Skidelsky, 2019), Keynes proporcionó los fundamentos teóricos para una intervención cada vez mayor en la economía. En sus escritos, argumentó que en una recesión económica el gobierno debe ofrecer trabajo pues de esta manera se producirá un efecto multiplicador de los ingresos, lo que ayudará a restablecer el empleo en el sector privado y atenuar en gran medida las fluctuaciones en el ciclo económico.

Más importante aún, Skidelsky agrega que “persuadidos por su obra maestra, la Teoría general, y las circunstancias políticas de la época, los gobiernos de la posguerra se comprometieron a mantener el pleno empleo” (Skidelsky, 2019).

En América Latina, por su parte, la obra de Keynes también tuvo un gran impacto y se tradujo en un nuevo pensamiento económico a nivel regional: el estructuralismo propuesto entre otros por Raúl Prebisch a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Al respecto, Aníbal Pinto escribió que los países más avanzados de la región, “urgidos por las circunstancias que crearon la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, habían emprendido con energía la transformación de sus estructuras económicas, apartándose del modelo de ‘crecimiento hacia fuera’, (pero) no se había producido un

proceso similar de reajuste en el plano intelectual, en el que continuaban dominando los conceptos y las teorías afines al antiguo sistema. En algunos casos los criterios vigentes se habían enriquecido con elementos de la nueva escuela keynesiana, pero la absorción aquí también había sido indiscriminada y superficial (...)” (Pinto, 2019: 745-746).

Las contribuciones de la CEPAL se dirigieron entonces a “elaborar una interpretación conceptual de lo que la mayoría de los países de la región —más por la presión de los hechos que en función de una política deliberada— había venido haciendo a partir de la crisis” (Pinto, 2019: 746). De ahí pasaron a la crítica de “la teoría prevaleciente de la división internacional del trabajo —o, si se quiere, del comercio exterior—, tal como era vista desde los países del centro; (y a fundamentar) en nuevos términos el proceso industrial y (...) la diversificación del sistema productivo a través de la difusión del progreso técnico” (Pinto, 2019: 747).

Durante varias décadas, los objetivos del pleno empleo en las naciones más desarrolladas, y la industrialización en América Latina en un contexto de dependencia o periférico, fueron los temas centrales del debate político y académico.

Sin embargo, la estanflación de la década de 1970 dio lugar al desprestigio de las políticas vigentes. Según Skidelsky, “Debido a que los gobiernos (apoyados en la teoría keynesiana) otorgaron más importancia a mantener un bajo nivel de desempleo que a suprimir la inflación, los presupuestos se volvieron cada vez más desequilibrados” (2019). Ello fue el punto de entrada para la contrarrevolución monetarista respaldada por Reagan y Thatcher a principios de la década de 1980.

Pero, como sabemos, la vida da muchas vueltas y la Gran Recesión que comenzó en 2008 volvió a sacar del cajón las principales lecciones de Keynes: “el fracaso de la política monetaria para evitar el colapso económico o lograr una recuperación duradera desacreditó el enfoque monetarista de la gestión económica”.

Las fallas neoliberales llevaron a un resurgimiento del interés en la política fiscal sobre todo como una medida de emergencia para enfrentar

una recesión, aunque la división de opiniones se tradujo entre un énfasis más decidido en la aplicación de medidas monetarias no convencionales (como el *quantitative easing*) o en dejar a un lado los equilibrios en las finanzas públicas.

La crisis que vivimos hoy, en 2020, no se ha derivado —como en 1929, 1982, 1994 y 2008— de una debacle financiera, sino de una enfermedad contagiosa que ha obligado a la reclusión de las personas en sus hogares y a ausentarse del trabajo. Estamos entonces en una situación particular que exige poner en el centro el tema del empleo y de los ingresos laborales de las familias, tanto para evitar un shock del lado de la oferta como del lado de la demanda.

A pesar de las divergencias intelectuales y políticas, hay que reconocer que algo se ha aprendido de la experiencia histórica, lo que explicaría algunas coincidencias fundamentales que se han producido en el momento actual: el mercado no corregirá la distorsión causada por la epidemia, por lo que tendrán que ser las instituciones públicas (gobiernos, bancos centrales y de desarrollo), por medio de una fuerte inyección de dinero, quienes propicien la recuperación. Una lección que hoy respaldan el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), la CEPAL, diversos colectivos e instituciones universitarias y todos (o casi) los economistas.

El 11 de mayo de 2020 se publicó en México un estudio muy relevante (CONEVAL, 2020) que advierte que los efectos de la enfermedad tendrán un inevitable impacto en la economía, el bienestar y las condiciones de vida de la población. Ello se debe principalmente a que, como ha señalado la CEPAL, “los efectos del desempleo afectarán de manera desproporcionada a los pobres y a los estratos más vulnerables de ingresos medios” (2020: 11). Hay que destacar que 70% del Ingreso Corriente Total per Cápita (ICTPC) de los hogares depende de los ingresos laborales según el órgano evaluador mexicano.

¿Hemos aprendido algo?

El problema es que la mayor parte de las ocupaciones son muy precarias y vulnerables. De esta manera, la parálisis productiva ocasionada sobre todo por la reclusión hogareña, llevará no solo a grandes caídas del PIB sino también a altos niveles de desocupación, algo así como dos millones de puestos de trabajo, lo que a su vez provocará un aumento de la pobreza. Los mexicanos en esta condición aumentarían de 61 a 71 millones. Por su parte, la cantidad de pobres extremos aumentaría de 21 a 31 millones de personas. Las cifras pueden cambiar de acuerdo con las variaciones del nivel de desempleo y la caída del producto.

Dada esta nueva situación, el CEPAL considera que:

“El crecimiento del PIB previsto antes de la pandemia para 2020: el fortalecimiento del mercado interno como consecuencia del aumento de las transferencias de los programas sociales, los ingresos de las remesas, así como una menor inflación y el aumento del gasto en inversión en infraestructura y sectores estratégicos, son expectativas que tendrán que ser reconsideradas por el ejecutivo ante la crisis sanitaria y la inminente desaceleración de la economía” (2020:82).

De acuerdo con el CEPAL, se requiere por lo tanto diseñar una nueva estrategia basada en cambios estructurales tales como: una pensión universal mínima de retiro e invalidez financiada con impuestos generales; un seguro de desempleo contributivo y una renta básica ciudadana universal, o un piso mínimo solidario para los grupos vulnerables.

También recomienda incentivar el empleo formal mediante el subsidio parcial o total de las cuotas obrero-patronales (de la seguridad social) a cargo de los empleadores durante los meses de distanciamiento social, y fomentar el empleo temporal mediante programas de gobierno.

Para aumentar el ingreso de las personas y los hogares sugiere apoyar con recursos públicos, por lo menos durante los meses que dure la emergencia, el pago de energía eléctrica y de los sistemas de agua.

También afirman que se requerirá “otorgar despensas a las familias de los menores que son beneficiados con la provisión de alimentos en las escuelas, en tanto las clases se encuentran suspendidas, (y) [...] cupones para la adquisición de alimentos durante la contingencia sanitaria,

como mecanismo para mejorar la seguridad alimentaria de los hogares” (CONEVAL, 2020:14-15).

Finalmente, el CONEVAL considera que se deben reforzar los programas existentes anunciados el 23 de abril de 2020 por el gobierno federal con un nuevo enfoque basado en el combate a la pobreza urbana. El costo de este reforzamiento (sin tomar en cuenta las nuevas medidas recomendadas) oscilaría entre 294 mil millones de pesos (mmp) y 198 mmp, dependiendo de su cobertura. Es decir, entre 1.21 y 0.82% del PIB.

Para financiar estas erogaciones, y eventualmente otros programas, el organismo considera, al igual que CEPAL, que es “necesario un estímulo fiscal de un monto suficiente para apoyar los servicios de salud y proteger los ingresos y los empleos” (CEPAL citado por CONEVAL, 2020: 45). Y recomienda una reforma fiscal, la reasignación de recursos que no son prioritarios durante la emergencia y el uso de partidas excepcionales.

Hay desde luego otras partidas que se deben robustecer, pero lo central y urgente hoy, según CONEVAL, debe ser la defensa de las ocupaciones existentes y los ingresos de las familias.

Pese a la contingencia, el gobierno ha mantenido su programa original, y además decretó un ajuste adicional a su gasto corriente (Poder Ejecutivo Federal, 2020). Sin embargo, lo poco o mucho que hemos aprendido de las crisis pareciera darle la razón al CONEVAL. No solo hay que gastar más, por encima de lo programado y del superávit primario, sino que la inyección de recursos debe dedicarse, de manera urgente y prioritaria a la protección de los trabajadores y sus familias. Ello permitiría suavizar la curva de la recesión económica, como se está haciendo con la epidémica, al mejorar los niveles de oferta y demanda. Dejar que se pierdan las plazas laborales llevaría inevitablemente a una espiral dramática: mayor pobreza y más recesión.

En lo anterior, de manera casi unánime, coinciden los organismos internacionales, la comunidad académica y diversas instituciones públicas y privadas. Proviene de una reflexión que, en buena medida, produjo aquel año inolvidable de 1929.

Referencias

- Albarrán, E. (15 de abril de 2020). Efectos económicos del Covid-19, el reto más grande desde la Gran Depresión de 1929: G20. *El economista*. Disponible en <https://www.economista.com.mx/economia/Efectos-economicos-del-Covid-19-el-reto-mas-grande-desde-la-Gran-Depresion-de-1929-G20-20200415-0060.html>
- CEPAL. (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos sociales y económicos*. Santiago. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf
- CONEVAL. (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19) en México*. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Política_Social_COVID-19.pdf
- Poder Ejecutivo Federal. (2020). Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, *Diario Oficial de la Federación* 23 de abril de 2020. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020
- Drinot, P. & Knight, A. (2015). *La Gran Depresión en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Moreno-Brid, J. C. & Ros, J. (2018). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 113-131
- Perez, M. (2020). The Economic Hit From Coronavirus Will Be Worst Since The Great Depression, IMF Warns. *Forbes*. Disponible en <https://www.forbes.com/sites/mattperez/2020/04/09/the-economic-hit-from-coronavirus-will-be-worst-since-the-great-depression-imf-warns/#237774b54f9c>
- Pinto, A. (2019). El pensamiento de la CEPAL y su evolución. *El Trimestre Económico*, 86(343), 743-779. <http://dx.doi.org/10.20430/ete.v86i343.894>

Skidelsky, R. (2019). The Case for a Guaranteed Job. *Project Syndicate*. Disponible en <https://www.project-syndicate.org/onpoint/the-case-for-a-guaranteed-job-by-robert-skidelsky-2019-08?barrier=accesspaylog>

Covid-19: alimentación, salud y desarrollo sostenible

*Margarita Flores**

La propagación del Covid-19 ha venido a profundizar las dificultades que la desaceleración y el debilitamiento de la economía, sobre todo en economías emergentes y en desarrollo, estaban provocando en la seguridad alimentaria y en la malnutrición. En México, las necesarias medidas de contención han contribuido a desarticular las cadenas de producción y la suspensión de actividades económicas no esenciales ha repercutido en la pérdida de fuentes de ingreso y sostén de los hogares. Desde la perspectiva de la salud, la pandemia ha puesto de manifiesto la mayor vulnerabilidad de las personas que padecen enfermedades no transmisibles asociadas en gran medida al sobre peso y obesidad resultado, en particular, de una mala alimentación.

La crisis sanitaria se sobrepone a condiciones socio-económicas que pareciera se resisten a desaparecer y más bien persisten: pobreza, desigualdad, carencia alimentaria y malnutrición.

Para apreciar las consecuencias de la pandemia en la alimentación, el siguiente apartado hace referencia a la situación de la que partió. En la última parte se delinea una reflexión sobre la articulación entre el modelo de consumo de alimentos, el de producción y la salud, a los que no es ajeno el cambio climático. Constatamos, como lo propone la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que el logro de los objetivos se relaciona y apoya –o interfiere- entre sí. Si no logramos cambios profundos en el estilo de desarrollo, difícilmente llegaremos al objetivo 2: Hambre Cero.

* División de Posgrado, Facultad de Economía, y colaboradora del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

Pobreza y carencia alimentaria

La satisfacción de las necesidades básicas está directamente vinculada con el funcionamiento de la economía, el desempeño del mercado de trabajo, los salarios, los sistemas de protección social y, en el caso de los alimentos, además, de las características y funcionamiento de los sistemas alimentarios. El aprovechamiento adecuado de la comida por cada persona tendrá que ver con la calidad ambiental y sanitaria, el entorno alimentario, la disponibilidad de agua limpia, la actividad física, la salud, la educación familiar.

El CONEVAL estima que en México el 8.3% de las personas sufrieron hambre en 2018. La inseguridad alimentaria afecta a la quinta parte de la población, proporción que se ha mantenido relativamente estable en los últimos diez años, poniendo en evidencia un problema estructural. El aumento más significativo se dio en el periodo de la llamada crisis del alza de los precios de los alimentos -entre 2008 y 2010- cuando pasó de 21.7% al 24.8%. Es decir, 4.1 millones de personas adicionales en inseguridad alimentaria.

Ese número sería muy superior en la crisis sanitaria actual. Aún con medidas de mitigación –que, por cierto, no cubren a los trabajadores formales e informales que han perdido su empleo-,¹ es muy probable que el número de personas en pobreza extrema por tener un ingreso inferior al costo de la canasta básica alimentaria, aumente entre 6 y 10.7 millones de acuerdo con el CONEVAL. Tomando en cuenta la relación pobreza extrema/carencia alimentaria, es probable que la personas en inseguridad alimentaria superen esas cifras entre 300 mil y medio millón de personas adicionales. Refuerzan esta observación las previsiones de la pobreza laboral y el hecho de que más de la mitad de la población no tiene acceso a la seguridad social.

¹ El trabajo asalariado es la principal forma de empleo del 68% de la población económicamente activa. (INEGI, ENOE, 4° trimestre 2019)

La crisis sanitaria no ha provocado un alza general en los precios de los alimentos.² La producción agropecuaria sigue su ciclo y los mercados también –con excepciones por casos identificados de contagio-. Las medidas sanitarias y de protección de los trabajadores del campo y en los mercados mayoristas y minoristas son clave para que la cadena de abasto de alimentos se mantenga funcionando.

La disponibilidad de alimentos es suficiente para cubrir las necesidades de la población. Pero la estructura de la oferta ha cambiado. Desde hace varios años los alimentos tradicionales han sido reemplazados por el consumo de alimentos industrializados, y los ultra-procesados de alta densidad energética y baja calidad nutricional que se asocian con la ganancia de peso y enfermedades crónicas. En cambio, ha disminuido el consumo de leguminosas, y el de frutas y verduras está por abajo de las recomendaciones internacionales. Menos del 50% de la población los consume diariamente (Gaona Pineda et al., 2018).

El costo relativo de las calorías provenientes de alimentos densos en energía y de bebidas azucaradas se ha reducido en los últimos veinte años, de manera que resultan más baratas que las de alimentos saludables como frutas y verduras, lácteos y algunos alimentos de origen animal. (Rivera et al., 2018).

Sin haber eliminado la desnutrición infantil –aun con avances importantes-, el sobrepeso y la obesidad dominan el escenario nacional y han crecido de manera acelerada en zonas rurales. No es difícil imaginar que un efecto de la crisis sanitaria sea un aumento de la desnutrición y no necesariamente una reducción en la prevalencia del sobrepeso. La desarticulación de las actividades económicas, la pérdida de empleos y de ingresos tienen efectos en el consumo de alimentos, reduciendo la calidad y luego la cantidad.

2 Algunos productos sin variaciones estacionales regulares registraron alzas considerables en el mes de abril comparado con marzo: huevo, azúcar, frijol, arroz, con aumentos de 12.4%, 9%, 6.3% y 11.3%, respectivamente.

Una reflexión sobre el modelo de consumo y sus implicaciones para el desarrollo sostenible

Puede afirmarse que el consumo de alimentos está más determinado por la oferta que por la necesidad de alimentarse adecuadamente. De otra manera es difícil explicar el aumento en la prevalencia global de obesidad (sin contar el sobrepeso): 13.2% de la población adulta mundial, casi 25% en los países de ingresos altos, 14% en países de ingresos medios altos y 28.4% en México. (FAO et al.)

De ahí la relevancia de la medida adoptada por las autoridades para inducir un mejor consumo, con la NOM-051 –que entrará en vigor en octubre de 2020- para dar información más sencilla al consumidor sobre el aporte nutricional de los alimentos empacados, elaboración que fue ampliamente cuestionada por la industria agroalimentaria. Se espera una reducción en el consumo de productos ultra-procesados. Igualmente importante ha sido la aplicación, desde 2014, de un impuesto específico a los refrescos.

Como punto de partida, son buenos indicios. Lo que sigue es cómo potenciar sus efectos, ampliando el enfoque para profundizar en el análisis de la sostenibilidad del actual modelo de consumo de alimentos, tanto en términos de sus implicaciones para la salud, como por el uso –o abuso- de los recursos naturales para su producción. Se trata tanto de alimentos ultra-procesados, como del exceso –promedio- en consumo de productos de origen animal. La urbanización, la incorporación de las mujeres al trabajo y el tiempo invertido en transporte han sido factores de aliento para el desarrollo de alimentos que facilitan las labores en el hogar.

La pandemia y las medidas de contingencia han expuesto la importancia de la calidad de la preparación de alimentos en casa, si se tiene acceso a productos frescos, con apoyo de productos que han pasado por algún proceso de conservación. Es una oportunidad para que la investigación en tecnología en alimentos incluya más ampliamente principios éticos y de salud. Y para que los esquemas de organización del

trabajo adopten criterios de flexibilidad entendidos en tiempos posibles de trabajo a distancia –no como facilidad para concertar contratos con interrupciones sin goce de sueldo.

Quedan abiertos, al menos, dos temas: la desigualdad de ingresos y de capacidad de compra de alimentos por deciles de ingreso. Y dos, la reflexión más amplia sobre el modelo de consumo global de alimentos.

En promedio, los hogares destinan el 35% de su ingreso al gasto en alimentos. Entre el primer y el cuarto decil de ingreso destinan más del 40%. La información sobre nutrición de las encuestas indica claramente la desigual diversidad de la dieta por niveles de ingreso, muy pobre en los primeros niveles. A destacar, sin embargo, que los niveles más altos reproducen el mismo comportamiento. No se trata, entonces, solo de nivel de ingresos. Es un fenómeno inducido y poco examinado por los propios consumidores: ¿mercadotecnia vs. información científica validada? ¿educación?

Con relación al modelo de consumo global, investigaciones recientes que han combinado la nutrición con el medio ambiente (The Lancet, 2019) han llegado a la conclusión de que son indispensables cambios en la dieta que sean benéficos para la salud y para el medio ambiente. Gráficamente, la mitad de un “plato de salud planetaria” debería consistir en verduras y frutas; la otra incluiría principalmente granos enteros, fuentes de proteína vegetal, aceites vegetales insaturados y pequeñas cantidades de proteínas de origen animal. Esto supone más que duplicar el consumo de alimentos saludables como frutas, verduras, legumbres y frutos secos, y una reducción de más del 50% en el consumo mundial de alimentos menos saludables como los azúcares añadidos y la carne roja.

Evidentemente, no se trata de trasladar en forma automática una visión global a una nacional, regional y local; es indispensable considerar carencias nutricionales.

Finalmente, desde la perspectiva de los recursos naturales el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (2020) señala que, si bien el aumento en la productividad y la ampliación de áreas bajo cultivo

y pastizales han permitido obtener más alimentos para una población creciente, estos cambios han contribuido también a aumentar las emisiones de gases de efecto invernadero, a la pérdida de ecosistemas naturales y a menguar la biodiversidad. Al tiempo que contribuye al cambio climático, la producción agropecuaria padece sus efectos. La presión de sistemas de producción intensivos sobre los recursos naturales, tierra, agua, bosques está minando la base de la producción. La erosión de los suelos, que supera con creces el tiempo necesario para su formación, es un indicio de la no sostenibilidad de los modelos de producción y consumo dominantes en el mundo, de los que no escapa México.

En suma, uno de los grandes retos para la seguridad alimentaria a largo plazo es la construcción de sistemas alimentarios que sean sustentables por el uso de los recursos naturales en el contexto del cambio climático, saludable por el tipo de alimentos que ofrece, de calidad e inocuos, y equitativos por el acceso de todos a los alimentos. Debería ser el eje de la política alimentaria.

Referencias

- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2019). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Roma, FAO.
- Gaona-Pineda, E.B., Martínez-Tapia, B., Arango-Angarita, A., Valenzuela-Bravo D., Gómez-Acosta, L.M., Shamah-Levy, T., Rodríguez-Ramírez, S. (2018). Consumo de grupos de alimentos y factores sociodemográficos en población mexicana. *Salud Pública de México* 2018; 60: 272-282. <https://doi.org/10.21149/8803>
- The Lancet. (2019). Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems, January. Disponible en: <https://www.thelancet.com/commissions/EAT>
- Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático. (2020). *El cambio climático y la tierra*. OMM, PNUMA.
- Rivera Dommarco, J.A., Colchero, M.A., Fuentes, M.L., González de Cosío Martínez, T., Aguilar Salinas, C.A., Hernández Licona, G., Barquera, S. (eds.). (2018). *La obesidad en México. Estado de la política pública y recomendaciones para su prevención y control*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.

Respuestas a la Gran Disrupción 2020

*Enrique Provencio**

Tan pronto como se configuró la crisis global de 2020, hacia mediados de febrero, se generó un intenso debate sobre las políticas más adecuadas para responder a sus impactos. En las primeras semanas, los planteamientos se refirieron principalmente a las medidas de contención para mitigar las consecuencias directas e inmediatas, y posteriormente, a medida que se apreció que las repercusiones serán de mayor alcance y profundidad, el debate fue ampliándose hacia el futuro que vendrá o coexistirá con la pandemia.

Se trata de una crisis múltiple y global, inédita por sus orígenes sanitarios y por su irrupción abrupta, única por sus características y velocidades de propagación. Es una gran disrupción porque fractura, rompe el estado de cosas en un grado superior al de cualquier crisis conocida en varias generaciones, que está removiendo distintas capas u órdenes de vida, desde los personales y emocionales hasta los colectivos y macro sociales. Es más que una crisis convencional, sobre todo por su configuración tan peculiar de las dimensiones sanitarias con las económicas y las sociales, con las institucionales y humanitarias. Se trata de un fenómeno múltiple que se resiste a las caracterizaciones típicas de las recesiones e incluso de las depresiones. De ahí que las respuestas hayan ido mutando, desde las primeras que se diseñaron más como las políticas anticíclicas conocidas, hasta las estrategias más complejas que

* Programa Universitario de Estudios del Desarrollo y Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD), UNAM. Este texto retoma partes de una conferencia presentada en El Colegio Nacional el 12 de mayo, de una presentación en el GNCD el 15 de mayo, y de mi artículo *La gran disrupción 2020*, publicado en *Brújula Ciudadana* N° 117, y que está disponible en <https://www.revistabrujula.org/b-117-1-la-gran-disrupcion-2020>

paulatinamente se pensaron a partir de abril.

Las respuestas a la Gran Disrupción han cuestionado el saber convencional de las políticas económicas por su interacción con las decisiones sanitarias: estas definieron el ritmo y el alcance del cierre económico entre enero y abril, y luego, desde mayo, las presiones derivadas de dicho cierre empezaron a empujar las decisiones sanitarias. La suspensión súbita de muchas actividades y sectores económicos, además, se presentó en un ambiente de incertidumbre, de temor al futuro, que alteró radicalmente las expectativas y las certezas. El cuestionamiento al orden o el desorden previo se instaló pronto como anhelo de cambios, y desde ahí se configuró la idea de que las respuestas a la Gran Disrupción tienen como denominador común la búsqueda de otra normalidad.

Esta crisis es una disrupción por el rompimiento tan intenso que genera, aunque estamos por ver si además lo será en el modo de enfrentar sus complejos orígenes con un curso nuevo de acciones y respuestas, con otras modalidades de desarrollo.

Respuestas de contención y mitigación

Las respuestas que se diseñaron desde las primeras semanas del impacto asumieron, en la mayor parte de los países, que los mecanismos automáticos de estabilización no serían suficientes para frenar la acelerada propagación de la crisis generada por el aislamiento y el freno súbito de las actividades económicas. Emergió y se generalizó como ordenadora la política de intervención masiva de los estados nacionales a través de estrategias fiscales y monetarias, destinadas a compensar la pérdida de ingresos de personas trabajadoras asalariadas o por cuenta propia, o de las empresas, bajo condiciones especiales.

La suficiencia y eficiencia de las respuestas pasó a depender de las capacidades de los estados, de sus fortalezas e incluso de la disposición política para asumir nueva deuda, lo cual marcó la diferencia entre países y regiones. Las herramientas tradicionales de la caja de la política

económica se adaptaron a la emergencia, y se innovó en otras que no se habían utilizado en crisis previas.

En el caso de México, la nota dominante fue la resistencia gubernamental a tomar decisiones que implicaran un cambio de estrategia de política económica, y la resistencia a disponer de recursos adicionales para financiar las acciones emergentes y a contratar nueva deuda, todo ello envuelto en la idea equívoca de que las políticas anticíclicas eran neoliberales, de que apoyar empresas era injusto y que sería un error ampliar el espacio fiscal o utilizar el disponible. Otro tipo de respuestas inmediatas se tomaron ante los propagadores de la crisis, de manera notable en los abruptos movimientos financieros y bursátiles, en el comportamiento de los mercados de materias primas y en particular del petróleo, y en las alteraciones de los tipos de cambio y otros elementos del sector externo de las economías. Se ha tratado de respuestas adaptativas ante las condiciones de alta incertidumbre, que siguen evolucionando a medida que se confirman los pronósticos más negativos del comportamiento productivo y el desempleo, la contracción del consumo y otros rasgos de la profunda crisis que se vive.

Respuestas de transformación

El punto de partida de las respuestas de transformación es la búsqueda de otra normalidad, y sus principales motivadores son las debilidades o vulnerabilidades preexistentes que se están expresando con toda crudeza en el avance de la pandemia, que están magnificando sus impactos sociales. Hay una explicable, aunque no siempre fundada, aspiración de transformaciones para la salida de la pandemia, o para la nueva regularidad de convivencia con ella durante mucho tiempo.

Para fines de exposición pueden identificar al menos tres vertientes en las formulaciones: primera, la pandemia como catalizadora de cambios; segunda, la disrupción como detonante de nuevas transformaciones; y tercera, la crisis como generadora de correctivos inmediatos del

desarrollo. Se trata de una agrupación que se sobrepone, por supuesto, pero que identifica vertientes que comparten rasgos comunes. En la mayoría de los casos se originan en visiones previas potenciadas por la gran disrupción, lo que no les resta validez ni oportunidad.

En la pandemia como catalizadora, se advierte que los procesos se refieren a cambios que ya estaban en curso y que según diversos indicios se podrían acelerar en el sentido que ya traían, aunque a diferente velocidad. Es el caso del posible aceleramiento de la automatización, el comercio electrónico, la reestructuración y posible regionalización de las cadenas globales de valor y del comercio mundial, y el debilitamiento del multilateralismo, entre otros que pueden marcar la economía y los arreglos globales.

Otros planos incluyen diversas vulnerabilidades preexistentes, como los vacíos o rezagos fiscales que agravan las precariedades de los estados nacionales, requerirán mayor atención y quizá nuevas políticas. Por la crisis de los mercados petroleros, las transiciones energéticas podrían experimentar regresiones. La pandemia también catapultó las propuestas del ingreso o renta básica universal, dadas las distorsiones de la regulación laboral y de los ingresos, así como la urgencia de avanzar hacia los sistemas de salud y protección social de cobertura general con financiamiento público.

Ante la disrupción como detonante, las fracturas generadas por la pandemia son apreciadas como oportunidad para transformaciones que previamente no encontraban condiciones para irrumpir o eran simbólicas, u ocupaban posiciones desfavorables en el debate intelectual y la acción política.

En una referencia más general, cobra fuerza la promoción de planteamientos que cuestionan el desarrollo y, en particular, el crecimiento económico como su eje, que centran en el neoliberalismo el origen directo de la crisis, incluso de la virulencia de la pandemia, e incluso alientan el debate sobre las opciones de sistemas post capitalistas. Recuperan los planteamientos sobre el decrecimiento económico como

punto de partida para el combate al cambio climático y en general para una civilización que supere el antropocentrismo. Esta vertiente acentúa la desglobalización, el desmontaje de los poderes corporativos y la reducción de las desigualdades como puntales del cambio post pandemia.

En la vertiente de la crisis como generadora de correctivos inmediatos, el énfasis parece colocarse en los esfuerzos para superar las vulnerabilidades ante la actual o frente a nuevas crisis de gran magnitud, de tal modo que se avance hacia sociedades más resilientes y de menores condiciones de riesgo. En un plano general, aparecen dos grandes planteamientos: la necesidad de otorgar prioridad a los bienes públicos clave asociados a la salud y a otros derechos básicos, y que a tales bienes públicos se acceda de forma equitativa e igualitaria como garantía social universal, por medio de mecanismos regulados por encima de los de mercado. Esto, a su vez, ha colocado el fortalecimiento de las capacidades estatales para hacer posible la provisión de bienes públicos, lo que coloca en el centro del debate las reformas fiscales, que además serán necesarias para enfrentar los compromisos derivados del nuevo endeudamiento público. Otros cambios atañen a la necesidad de alterar las cadenas productivas globales para dar a los países mayor suficiencia en el abasto de bienes y servicios estratégicos, destacadamente en los insumos y equipos para la salud y la industria farmacéutica. Como trasfondo reaparecen las ideas de un nuevo equilibrio entre estado y mercados, entre la globalización y la autonomía, entre la regulación del poder de las empresas y el interés público, y otras más.

Más acá del largo plazo

Para la política de contención y recuperación de la crisis, ya quedaron desfasados los programas y estrategias que estaban previstos tanto para 2020 como para el resto del periodo de gobierno que concluye en 2024, pues los supuestos y perspectivas cambiaron radicalmente. Ahora se requiere un verdadero plan nacional de desarrollo, que se discuta

públicamente, que se integre al menos con la concurrencia del gabinete del Poder Ejecutivo, que aproveche el conocimiento disponible y lo haga de forma plural.

El Plan Nacional de Desarrollo publicado en 2019 es un documento disfuncional en el nuevo punto de partida. Más allá de sus componentes declarativos, carece de directrices que realmente orienten las políticas sectoriales, regionales o las especiales. Los programas específicos de gobierno, que tenían que haber sido publicados en diciembre de 2019, seguían sin aparecer a mediados de mayo de 2020. Ahora sería preferible que se replantearan, entre otras razones porque sus marcos presupuestales han sido rebasados.

El marco general de política económica para 2021 que fue enviado a la Cámara de Diputados puntualmente el 1° de abril de 2020, fue formulado en días de gran incertidumbre, con información limitada y escenarios que se movían, literalmente, día con día. De hecho, la misma semana que lo recibió la Cámara los escenarios se habían modificado sensiblemente. La elaboración del presupuesto para el tercer año de este periodo de gobierno ocurrirá en las fases más agudas de la recesión, con un ejercicio presupuestal ajustado por las medidas de austeridad decididas a fines de abril, con severas limitaciones operativas en las funciones públicas.

En ese contexto, adicionalmente, se estarán decidiendo las acciones de inversión y operación para estimular la recuperación que se espera llegue hacia el segundo semestre de 2020. Se tratará de condiciones muy diferentes a las que se tenían previstas antes de la pandemia. Se abre por ello la gran oportunidad de que la estrategia de recuperación se diseñe junto con una nueva visión del desarrollo para llevar a cabo tras la pandemia, con una orientación de reconstrucción centrada en la superación de las principales vulnerabilidades nacionales que se han mostrado en toda su crudeza durante la emergencia sanitaria y en medio del desplome provocado por la crisis.

Las medidas de respuesta se diseñaron sin deliberación pública y sin intervención alguna del Poder Legislativo. Ni siquiera los gabinetes

gubernamentales parecen haber participado activamente en las decisiones. Las muy variadas y ricas propuestas generadas desde la sociedad, las instituciones académicas, las organizaciones sindicales, las cámaras empresariales y las organizaciones de la sociedad civil fueron desdeñadas bajo la idea de que la rectoría estatal no estaba en disputa. No lo está, en efecto. Lo que estaba y está en juego es la concurrencia e inclusión de muchos planteamientos con aportaciones caracterizados no solo por la buena fe, sino por diagnósticos y propuestas bien documentadas, guiadas por el interés público. Es el caso de las presentadas por el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo y por otras agrupaciones.

Recuperación y reconstrucción verde en América Latina y el Caribe

*José Luis Samaniego**

Lo que durante años se dejó de invertir en infraestructura de salud y en política social se está pagando de golpe con la dureza de la recesión latinoamericana inducida por las políticas de ralentización por el contagio del Covid-19. Desnudadas por la irrupción de un evento de baja probabilidad, pero de efecto catastrófico, las economías de la región evidenciaron un comportamiento de casino que va dejando una deuda intergeneracional frente a las dos crisis, la sanitaria y la económica. Esta generación muestra en los hechos que apostó a no tener accidentes, y a postergar la inversión en bienes públicos como la protección social y la infraestructura sanitaria. Igual como se está postergando la protección frente a la creciente crisis de los sistemas ambientales globales, como sucede con el calentamiento global.

En 1989 se desmoronó la idea del socialismo realmente existente. Para 1992 con la Cumbre de la Tierra se pensó que había llegado finalmente la hora de un desarrollo basado en valores y equidad, expresadas en múltiples cumbres y tratados de Naciones Unidas, que se fue evaporando con la globalización sin gobierno y con un creciente cuestionamiento a los pactos del estado del bienestar y la protección de la paz global que se heredaron con la posguerra. Las economías de la región junto con las ideologías dominantes fueron arrinconando a las instituciones solidarias nacionales y multiplicando los cuestionamientos al multilateralismo y la

* Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Las opiniones expresadas aquí se realizan a título personal.

cooperación internacional. Pero para el 2008-2009 con la crisis *subprime* también se derrumbó la idea del capitalismo autorregulado, eficiente e igualador. La agenda 2030 es la respuesta a ese vacío, en un intento internacional de los países en el marco de Naciones Unidas por fijarse una brújula que da un contenido concreto al desarrollo y recupera el papel de las políticas públicas.

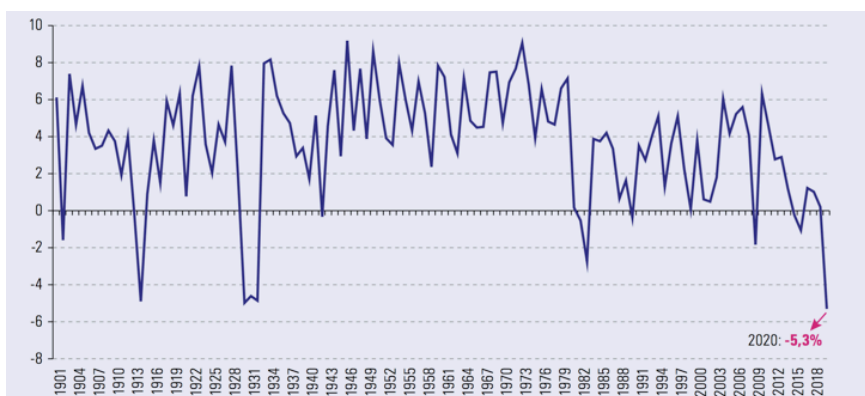
Esa agenda, voluntaria, se negocia a través de las cancillerías, pero al igual que el Acuerdo de París y sus presupuestos de carbono limitados, no llega a las decisiones de inversión pública y privada y por tanto no se cambian los incentivos, ni las rentabilidades relativas que orientan los recursos hacia los sectores que marcarían un rumbo de desarrollo distinto. La crisis de 2008 generó una reflexión internacional sobre la posibilidad de aprovechar los programas de recuperación económica y las masivas inyecciones de recursos financieros, por parte de los bancos centrales y ministerios de la hacienda pública, para acelerar la penetración de tecnologías del siglo XXI, menos basadas en los hidrocarburos. Algunos países respondieron adelantando inversiones más bajas en carbono, como en el caso de China con sus trenes eléctricos y la ampliación de la red de distribución eléctrica. En América Latina y el Caribe (ALC) los programas de recuperación fueron absolutamente tradicionales, basados en la construcción de carreteras y edificaciones y estímulos a la industria. Entre ellas se contó el apoyo del gobierno de Brasil a la producción y venta automóviles. No se encontraron en aquella ocasión apoyos a las energías renovables o al transporte público, por ejemplo.

A doce años de esa crisis la emergencia climática y la extinción de la biodiversidad han seguido en aumento. La crisis sanitaria es, también, una crisis del medio ambiente humano. Las ideas y las evidencias del potencial de los sectores y las políticas para un desarrollo de menor huella ambiental han ganado presencia a pesar de los retrocesos en los Estados Unidos. La idea de que una reorientación del desarrollo hacia otros sectores es facilitada por políticas coherentes tiene expresiones de mayor envergadura. Tal es el caso del Pacto Verde de la Comisión Europea (Green Deal), de la Civilización Ecológica China, del Nuevo

Pacto Verde de Corea del Sur y de las propuestas de una fracción del partido demócrata de los Estados Unidos con su New Green Deal promovido por Alexandria Ocasio Cortés.

La crisis medida por el nivel de actividad

América Latina: tasa de crecimiento anual del PIB en términos reales, 1901-2020 (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos de Groningen Growth and Development Centre. Maddison Project Database [en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2008> hasta 1950 y cifras oficiales desde 1950 hasta 2019.

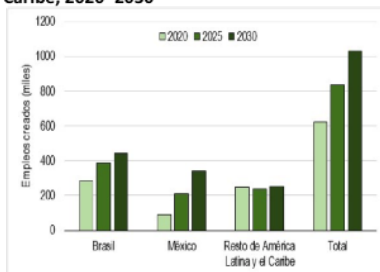
A varios meses de la irrupción de la pandemia y frente a la profundidad de las recesiones nacionales, que en el agregado latinoamericano ya rebasa la de 1929, la discusión sobre la recuperación se va instalando. Desde el sector empresarial, en varios países ha revivido la narrativa del relajamiento de la normatividad ambiental y en los procesos de licenciamiento, junto con otras flexibilizaciones como la tributaria y la laboral, narrativa que opone normas y desarrollo y ambiente y desarrollo. Esta narrativa busca desandar el camino de la agenda internacional y ampliar la creación de ventajas indebidas o espurias para sostener la tasa de ganancia aumentando las deudas ambientales y sociales de la sociedad. Es la vuelta a la táctica del casino.

La recuperación económica en la post-pandemia del Coronavirus abre la posibilidad de una recuperación distinta, basada en sectores verdes, en lo que la CEPAL ha denominado una política de Gran Impulso a la Sostenibilidad. Y esta oportunidad no debe ser desperdiciada, como lo fue para ALC en 2008. Las decisiones que se tomen en el marco de la urgencia tendrán un efecto de muy largo plazo en la trayectoria del desarrollo, y por ello es crucial una buena articulación entre corto y largo plazo. Al menos se deben producir de manera simultánea cambios coherentes en las siguientes áreas de la política pública:

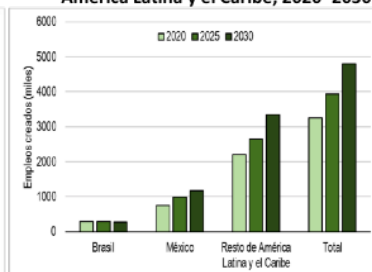
- Un consenso productivo basado en una relación más positiva entre economía, naturaleza, ambiente y sociedad. La reorientación sectorial o crecimiento selectivo tiene que ser la expresión de un acuerdo social, de una coalición de visiones y decisiones, que se expresen en política económica y regulatoria en favor de sectores en ascenso y desincentivo a los sectores en ocaso. Con las orientaciones de la Agenda 2030, los sectores de mayor sinergia son, al menos:
 - Las energías renovables. La evidencia muestra que son más baratas, más intensas en empleo, inclusivas, de menor huella ambiental y su cadena productiva puede ser fabricada en ALC.
 - El transporte público electrificado de fabricación regional, que haga frente a los incentivos a las soluciones individuales, de corto plazo, que harán de la congestión y la contaminación cuestiones urbanas críticas en el mediano plazo.
 - La ampliación de la infraestructura sanitaria básica (agua y saneamiento), con importantes impactos en salud, inclusión, intensos en mano de obra, con insumos nacionales.

- Fortalecimiento de la economía del cuidado y del sector salud, sus equipamientos y las cadenas productivas de medicamentos.
- Restauración de ecosistemas y creación de pagos por servicios ecosistémicos mediante adecuaciones institucionales que, con orientación científica, operarían además como programas de empleo emergente.
- Agricultura y ganadería baja en carbono.
- La producción de materiales bajos en carbono para la construcción de vivienda y edificaciones.

Creación de empleos netos en un escenario de transición energética en América Latina y el Caribe, 2020–2030



Creación de empleos netos en un escenario de economía circular en y el América Latina y el Caribe, 2020–2030



Fuente: CEPAL - OIT (2018).

- El fortalecimiento de una política de bienestar y protección social que proteja a las personas, a la economía y facilite el cambio estructural y sus repercusiones en el ámbito del trabajo. Lograr reales estados de bienestar. La CEPAL ha planteado recientemente la viabilidad de establecer un ingreso básico ciudadano con un esfuerzo apenas superior a 2 puntos del PIB aplicado temporalmente y para los más necesitados. (ver el Informe Especial No. 3 Covid-19 de Cepal sobre repercusiones sociales: El desafío social en tiempos del Covid-19).

- Un reforzamiento de la cooperación internacional y avances hacia una gobernanza de la globalización. Hoy, la discusión sobre el desarrollo y la economía no pasa por Naciones Unidas sino por los organismos financieros internacionales. La crisis económica internacional hace evidente que se necesitan espacios para la coordinación internacional de algunas áreas de la política fiscal, por ejemplo, en impuestos al carbono, paraísos fiscales, reglas de tributación para las compañías globales, etc. La crisis sanitaria mostró la conveniencia de contar con mecanismos para una división internacional del trabajo para enfrentar necesidades simultáneas en el ámbito internacional, y cambió la percepción y márgenes de tolerancia del endeudamiento público. Definiciones como riesgo, nivel de endeudamiento, e inclusive la función de los bancos centrales es materia de discusión y potencial armonización para la estabilidad económica internacional.
- Un acuerdo sobre el tratamiento del endeudamiento y los apoyos a la planta productiva y las condiciones que los deben acompañar. A diferencia de lo ocurrido en la crisis de 2008-2009, los países tienen la opción de apoyar a los ciudadanos y de que también los acreedores aporten a la superación de la crisis. En esta ocasión, a diferencia de la anterior, debiera optarse por proteger a los ciudadanos. En el caso de apoyos a empresas las condiciones deben ser claramente establecidas, como serían la prohibición al reparto de utilidades o alzas salariales a los ejecutivos, la paridad de género e impedir que se otorguen a empresas que incurran en evasión y elusión tributarias.
- Un papel más destacado de la ciencia en su articulación con las decisiones de gobierno. El negacionismo de la ciencia suele ser expresión de intereses particulares, desigualador, como lo pone de manifiesto la pandemia y la emergencia climática, y crea,

como el crecimiento del PIB, cuentos de hadas sobre falsas seguridades.

- La adopción de métricas de bienestar y desarrollo nacional que midan su nivel y calidad y no solo nivel de actividad como actualmente lo hace el PIB. Crecer indefinidamente, sin cualificación del tipo de crecimiento, sin medición de calidad de vida, estancada en Estados Unidos y América Latina y el Caribe desde los años setenta, es una fantasía de consecuencias funestas, como nos muestra el rumbo del desarrollo actual.

La Agenda 2030, con su llamado a la universalidad y a la simultaneidad, al igual que el Acuerdo de París y sus contribuciones nacionales son brújulas que orientan el desarrollo en el sentido correcto y dan claridad al relativamente reducido abanico de opciones para enderezar el rumbo del desarrollo de nuestra región y para una recuperación verde.

Consecuencias del Coronavirus y oportunidades para cambiar el rumbo

*Francisco Suárez Dávila**

Ya es una opinión compartida entre organismos internacionales y académicos que vamos camino de una tragedia comparable a la Gran Depresión de 1929-1933, con algunos aspectos más complejos para atacar, porque combina una pandemia, que produce muertes y paraliza la economía con la propia recesión económica. Vale la pena destacar que la economía americana en un mes alcanzó más de 20 millones de desempleados, 15% de la fuerza laboral; en la Gran Depresión, fue 25%. Se estima que en la economía alemana la producción puede caer 30% en el primer semestre. Según el reciente pronóstico del FMI, la economía de los países avanzados caerá en 2020, 6.1% y, la de Estados Unidos, 5.9%. América Latina será, después de 7 años malos, el continente con la mayor caída, 5.2%. Aumentará la pobreza y la desigualdad.

Consecuencias económicas para México

Se reconoce ya, salvo por nuestro gobierno, que la economía mexicana será de las más afectadas. Nos toma ya “mal parados” con un crecimiento “0” en 2020 y 5 trimestres de crecimiento negativo. Los pronósticos para el año van en picada, aproximándose a 2 dígitos de caída, alrededor de 10%. El segundo trimestre será de horror, una caída de alrededor de 15%, la mayor del siglo y, ¿El tercero cómo será?

* Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM.

El sistema de salud también fue tomado por sorpresa, con presupuesto recortado, desmantelamiento del Seguro Popular y, del sistema de distribución de medicinas y sin equipamiento especializado. Con la explosión de contaminados y muertos, el sistema de hospitales, médicos, medicinas y... cementerios, se encuentra saturado.

La pandemia ha paralizado buena parte del aparato productivo. Somos un país muy vulnerable por la importancia del sector turismo, cuya ocupación hotelera y el sistema de transportes, junto con la restauración se ha desplomado. El sector energético severamente afectado por la gran caída del precio del petróleo. Somos igualmente indefensos por el gran peso que tiene la economía informal de micro empresas, ambulante, changarros, sin protección social. Es difícil cuál sector pueda actuar como motor: las exportaciones vinculadas a la caída de la economía de Estados Unidos, salvo la reactivación de sectores como el automotriz. El consumo y, particularmente la inversión, van a la baja.

La política económica del Gobierno de México

Hay que decirlo claramente, la actual política económica del Gobierno de México, o la falta de ella, nos lleva por un camino muy peligroso. En términos médicos, puede decirse que podemos sufrir una terapia prolongada o un súbito infarto. Ha seguido una política claramente neoliberal que privilegia el equilibrio fiscal en forma obsesiva, agudizada por una política “austerocrática”, de recortes de gasto, de carácter contraccionistas, como la que en Europa destruyó social y económicamente a Grecia y a otros países.

Este recorte de gasto propicia la caída del PIB y de los ingresos tributarios en una espiral descendente, como lo hizo Hoover durante la Gran Depresión con sus “finanzas sanas”. No se entiende que, por la caída del PIB, se deteriora el coeficiente de la deuda paradójicamente sin contratar deuda. En la inversión pública, históricamente baja y a la baja, solo se privilegian sus proyectos emblemáticos, que significan un

despilfarro de recursos escasos, que bien podrían canalizarse a la salud o al apoyo a grupos vulnerables.

El desempleo ya ha aumentado en niveles de medio millón de trabajadores. Ha rehusado aplicar políticas contracíclicas. El paquete de estímulo fiscal de apenas alrededor de 1% del PIB está a la “cola” de los programas de los países más avanzados que invierten del orden del 10% del PIB y de América Latina, que está dedicando entre 5 y 10% del PIB. Sin programas compensatorios sociales, los actuales son claramente insuficientes. La CEPAL y el CONEVAL han estimado que la pobreza puede aumentar para diez millones de personas y la desigualdad se deteriorará más en uno de los países más desiguales. Pemex, empresa quebrada, representa un tonel sin fondo, que amenaza con hundir a las finanzas públicas.

Un gran reto con este panorama es diseñar una estrategia de salida del aislamiento social, hacia la nueva normalidad, como la anunciada a medida que las tendencias de contagios y muertes se van aplanado. Esta estrategia se ha anunciado en el peor momento del pico de la pandemia. Además, el problema es que carecemos de un radar en medio de la tormenta, ya que estamos muy atrasados también en la capacidad de hacer pruebas que todos los expertos consideran indispensable. Solo con base en información confiable se puede volver gradualmente a la normalidad, por sectores, municipios, actividades. Estamos sujetos a presiones de Estados Unidos para lograr una sincronización adecuada en las cadenas productivas de sectores fundamentales como el automotriz. Indudablemente hay riesgos de salir de la contención en forma apresurada.

Implicaciones de la pandemia como oportunidad para cambiar el rumbo de la estrategia de desarrollo

Efectivamente el coronavirus ofrece la oportunidad y exige la necesidad de cambios en nuestra estrategia económica. Prácticamente debemos voltear al revés la política económica y aplicar las ideas que ha propuesto

el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo: darle prioridad al desarrollo con crecimiento incluyente, conformar un verdadero Estado de bienestar social estructurado, una política industrial y regional sustentado en un sistema de financiamiento, incorporando a una auténtica banca de desarrollo, preparar el terreno para una reforma fiscal verdadera.

Una primera cuestión es que tenemos que aplicar una política contracíclica con una política fiscal expansionista, bien coordinada con una política monetaria heterodoxa. México carece de los recursos ante la magnitud del reto. El esfuerzo fiscal adicional, se estima, debe ser de entre 2 y 5% del PIB. Nuestro coeficiente de deuda es de alrededor del 50% del PIB, el promedio de la OCDE es de 80%, por lo que hay margen.

La deuda debe ser: (a) interna por emisión de valores gubernamentales, su problema es alta tasa de interés; (b) la externa, con tasa baja, pero con el riesgo de depreciación y con el problema de las calificadoras; (c) deben explorarse fórmulas para que el Banco de México pueda dar financiamiento directo al Gobierno Federal y líneas de redescuentos a la Banca de Desarrollo, como lo hace en las actuales circunstancias de excepción el Banco de Inglaterra y la FED, los creadores de la banca central moderna.

Los recursos deben ser empleados de acuerdo con una estrategia cuidadosa y de tres etapas:

Primera etapa: atención inmediata a las consecuencias económicas y sociales del coronavirus.

La primera etapa es atender a los grupos sociales más vulnerables y compensar la caída en los sectores productivos más afectados por el “coronavirus”. La estrategia debe diferenciar entre factores de demanda y oferta, y deben diferenciarse las medidas según las características de los grupos afectados, economía formal e informal, etcétera.

- 1) Lo primero es dotar de los recursos necesarios al sector salud, tan castigado, y aprovechar la situación para que haya una mayor convergencia y transferibilidad de usuarios en coordinación entre Salud, IMSS, INSABI, ISSSTE, etcétera.

- 2) La prioridad debe ser la protección del empleo. Debe reconocerse que la protección del empleo y los salarios pasa necesariamente por apoyar a toda la estructura productiva, grandes, medianas, pequeñas y micro empresas que están todas interrelacionadas.
- 3) Un instrumento eficaz es el crédito de la banca de desarrollo y de la banca en general, sobre todo hacia las pymes en el sector más o menos formal, para darles liquidez, capital de trabajo. Las condiciones de plazo y costo deben ser adecuadas con un buen periodo de gracia. El importante y oportuno pago a proveedores puede ser atendido por las líneas de Factoraje que da el nuevo crédito del BID entre empresas. El paquete de apoyo BANXICO es también un buen mecanismo.
- 4) El Gobierno, PEMEX, CFE, también deben reducir las cuantiosas deudas que tienen con sus proveedores.
- 5) Para los trabajadores del sector formal, que perdieron su trabajo, debe de crearse un seguro de desempleo temporal, bien acotado y definido, que sería las bases de un seguro permanente.
- 6) El principal problema es ayudar a las familias más vulnerables en la economía informal, changarros, micro empresas, ambulantes, auto-empleados. Esto debe resolverse mediante transferencias focalizadas directas. Aquí el mecanismo debe ser diseñar un programa de ingreso básico, pero con un patrón confiable, reglas y normas claras para atender a grupos desprotegidos. Puede ser necesario crear un Instituto que lo administre. Puede integrarse bajo una coordinación los programas de ingreso básico parciales existentes, como Oportunidades.
- 7) Deben establecerse programas gubernamentales de demanda, como un programa de pequeñas inversiones, usando empresarios e insumos locales, como los caminos u obras de mano de obra.

La Banca de Desarrollo debe montar un programa sectorial para el sector turismo (BANCOMEXT) y para la industria de la construcción (BANOBRAS e INFONAVIT), con la banca comercial.

- 8) La inversión privada no puede aumentarse si no hay demanda y si se ha fracturado la confianza, después del portazo a las “68 ideas” del Consejo Coordinador Empresarial. Se requiere crear un andamiaje institucional, que debe ser un Acuerdo Nacional para la Reactivación Económica, sustentado en un Consejo Económico y Social, con los principales actores.

La Segunda Etapa sería el apoyo a la reactivación económica, y la tercera, la configuración de una estrategia de largo plazo para el desarrollo, con crecimiento incluyente.

Previsiblemente, para 2021 se necesitará una estrategia de reactivación económica, junto con la nueva estrategia de desarrollo de mediano plazo.

Esto significa privilegiar la inversión pública que aumente de 2 a 6% del PIB. Dotar de más recursos a la banca de desarrollo para programas sectoriales de apoyo a la planta productiva. Involucrar en estos programas a la banca comercial y las Afors. El sistema financiero debe reformarse.

La aprobación del T-MEC supone integrar las cadenas productivas y sincronizarlas con sectores de Estados Unidos, con apertura a velocidades diferentes. Se impactará la oferta de insumos, productos intermedios, bienes de capital y consumo final, situaciones que se presentaron en la Segunda Guerra Mundial. Ésta es una oportunidad ideal para una política industrial que favorezca contenidos locales, cadenas de la economía doméstica, uso del mercado interno, “Buy Mexico”, proteccionismo racional o el eufemismo que usa Canadá: “administración de oferta”. Hay condiciones internacionales favorables.

Finalmente, se necesitará preparar una reforma fiscal balanceada, con un plan de ruta por etapas. Para ello se deberá crear un Consejo Asesor Fiscal con un diagnóstico actualizado de la situación de las

finanzas públicas y que prepare un “menú” de los instrumentos que puedan usarse.

Debe propiciarse que haya una recuperación en “V” y no un proceso de supervivencia de crecimiento mediocre en “L”, y el riesgo latente de una crisis severa económica, social o política. ¡Estamos a tiempo para evitarla, pero hay que rectificar el rumbo!

El impacto del Covid-19 en la política petrolera de México

*Ramón Carlos Torres**

La pandemia Covid-19 impactó al sistema energético mundial, como a casi todos los sistemas y órdenes de la convivencia económica y social del planeta. Evidenció el desequilibrio del mercado del petróleo, caracterizado por un exceso de la oferta, y desencadenó el desplome de la demanda de combustibles, resultado de la contención en la movilidad poblacional y de la contracción de la economía mundial.

El desequilibrio del mercado petrolero reviste ahora dimensiones estructurales mayúsculas e inciertas. Se abre la opción y urgencia de acelerar y modificar a fondo el sistema energético mundial y de acelerar la transición global hacia las fuentes renovables de energía, el uso más eficiente de los energéticos y el manejo racional y selectivo de la menguada riqueza petrolera.

Ese sistema energético nacional gravita en torno a la extracción de hidrocarburos, la exportación y refinación de petróleo, el consumo de petrolíferos –importados en su mayoría– y la generación de electricidad a base de gas natural, también en su mayoría de importación. Nuestro sector energético se encuentra altamente petrolizado y es además muy vulnerable al comportamiento y evolución de los mercados internacionales de hidrocarburos¹.

La reciente caída y fluctuaciones del precio del petróleo, a partir de marzo de 2020, y la secuela destabilizadora de esos mercados

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

1 Los hidrocarburos participan con el 85% de la oferta primaria de energía y las importaciones y exportaciones de equivalen a 78% y 44% de la producción nacional (las cifras se refieren a mediciones físicas de energía) (SENER, 2020).

afectan directamente la recaudación del gobierno federal, la operación y desempeño de las empresas productivas del Estado, la determinación de los precios locales de los combustibles y la ejecución de la política energética; a continuación, se analizan varias de las afectaciones referidas.

Una precisión previa: Las afectaciones referidas se magnifican como consecuencia de la inestabilidad de la moneda nacional mostrada a partir del mes de febrero y del compromiso que asumió el gobierno de México de reducir la extracción de petróleo crudo a partir del primero de mayo, en el marco del acuerdo suscrito con los países de la OPEP+ en abril pasado².

Recaudación petrolera y endeudamiento de PEMEX

Se estima que la recaudación petrolera del gobierno federal en 2020 disminuirá 65% respecto al nivel del año anterior, para situarse en 152 mil millones de pesos (mmdp), una vez deducido el estímulo fiscal de 65 mmdp, que el gobierno federal decidió otorgar a PEMEX en el pasado mes de abril. (DOF, 2020). El impacto de la disminución de la recaudación equivale a más de un punto porcentual del PIB.

Una parte de esa disminución podrá ser compensada por el gobierno federal al hacer efectivo el pago de las operaciones de cobertura que adquirió el año pasado con el fin de proteger sus ingresos, ante una disminución del precio del petróleo de exportación superior a sus previsiones. Los detalles de estas operaciones no son conocidos pues la información está reservada. Se estima que el monto del ingreso por coberturas puede ser mayor que el estímulo fiscal referido de 65 mmdp otorgado a PEMEX (ejercicio hipotético en base a experiencias de años anteriores y al precio del petróleo proyectado por la SHCP en los pre

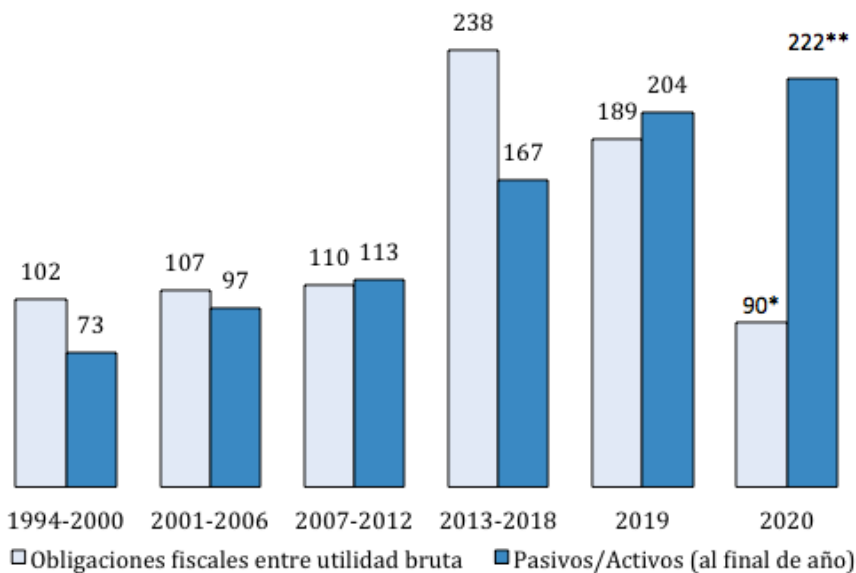
2 La información pública disponible permite inferir que el compromiso consiste en reducir la extracción en 100 mil barriles diarios durante dos meses, a partir del primero de mayo; y que la reducción disminuye a 80 mil en los seis subsiguientes y a 60 mil en los restantes 16 meses (el 30 de abril de 2022 concluye la vigencia del acuerdo).

critérios de política económica).

La perspectiva en el mediano plazo es que la recaudación petrolera persista deprimida, dado que no hay indicios de que se amplíe la base gravable de la recaudación que descansa en los precios y la plataforma de extracción del petróleo.

En adición, es difícil que en los próximos años puedan imponerse a la empresa obligaciones fiscales superiores a la capacidad que tiene de generar utilidades brutas en efectivo; y menos aún, que para sufragarlas pueda recurrir a mayor endeudamiento, como aconteció en las últimas dos décadas (Torres, 2020) (Gráfica 1).

Gráfica 1. PEMEX: Pago de obligaciones fiscales entre utilidades brutas y relación pasivos entre activos, 1994-2020 (porcientos)



Nota: *Primer trimestre del 2020. **Al 31 de marzo de 2020.

Fuente: Elaboración propia con datos de los reportes de resultados, PEMEX (2020a).

Desempeño petrolero

En el primer trimestre de 2020 PEMEX registró una pérdida neta de 562 mmdp -atribuible en 79% al impacto de la devaluación en los pasivos de la empresa-, en tanto la utilidad bruta en efectivo (antes del pago de intereses, amortizaciones, obligaciones fiscales y depreciación) ascendió a 53 mmdp. En otras palabras, el efecto de la devaluación agravó la frágil situación financiera de la empresa, a niveles sin precedente: los pasivos superan 2.2 veces el valor de los activos (cuadro 1).

Cuadro 1. Balance general de PEMEX, 2010-2020*

Concepto	Miles de millones de pesos				Miles de millones de dólares	
	2010	2015	2019	31 Marzo 2020	2019	31 Marzo 2020
Activos	1,395	1,776	1,918	1,898	102	81
Pasivos	1,506	3,107	3,916	4,221	208	180
Pasivos financieros de largo plazo	575	1,301	1,738	2,205	92	94
Reserva de beneficios a empleados	661	1,279	1,457	1,277	77	54
Otros	270	527	721	739	38	31
Capital contable	-111	-1,332	-1,997	-2,324	-106	-99

Notas: *Al final de año.

Fuente: Elaboración con datos de los reportes de resultados, PEMEX (2020a).

Al inicio de su gestión, la actual administración estableció como objetivos de política energética detener la caída en la extracción petrolera y recuperar el nivel que prevalecía hace seis años; rehabilitar e incrementar el sistema nacional de refinación, a fin de sustituir las importaciones de petrolíferos; e incrementar la generación de electricidad a base de fuentes renovables de energía y gas natural (PEMEX, 2019; SENER, 2019).

PEMEX logró el objetivo de detener la caída en la extracción de petróleo y estabilizarla en 1,759 mb/d, en el primer trimestre de este año. Es de suponer que en los próximos dos años la producción se ubique por

debajo de ese nivel, en el marco del compromiso que asumió el gobierno de México con los de la OPEP+.

El programa de rehabilitar las refinerías se inició el año pasado y los resultados distan de alcanzar los objetivos propuestos. El sistema nacional de refinación operó en el primer trimestre del año a solo un tercio de su capacidad instalada. El 23% del volumen de producción de petrolíferos estuvo constituido por combustóleo (residual de la refinación con escaso valor, de difícil manejo logístico y de alto impacto contaminante, en especial al utilizarlo en la generación de electricidad).

La ejecución del programa de rehabilitación de las refinerías deberá extenderse al próximo año, con un presupuesto similar al de este (12 mmdp). Los proyectos que pretenden reducir o eliminar la producción del combustóleo se suspendieron desde diciembre pasado, por falta de recursos (SEC, 2020).

En tanto no se resuelva el problema del combustóleo, se corre el riesgo de parar las actividades de las refinerías que lo producen, como ha ocurrido en el pasado reciente, o utilizarlo en las centrales de la CFE, con los consecuentes impactos adversos en la contaminación ambiental y el retraso en la incorporación de nuevas centrales de generación con fuentes de energía renovable.

El proyecto para construir una nueva refinería sigue en ejecución. Aún no se conoce el previsible aumento de las inversiones que podrá derivar de la devaluación cambiaria. Ejercicios hipotéticos arrojan cifras de que el aumento puede ascender a varias decenas de millones de pesos.

Los efectos de la pandemia y la crisis petrolera mundial plantean prioridades y escenarios distintos a los que prevalecían al diseñar e instrumentar los programas energéticos en curso. El mismo avance de esos programas requiere capitalizar logros, corregir fallas e incursionar en rezagos no resueltos. Se abre la oportunidad y urgencia de evaluar integralmente esos programas a fin de considerar nuevas realidades como la contracción mundial de la demanda de petrolíferos y electricidad, las

restricciones para incrementar la extracción petrolera y los nuevos y renovados apremios presupuestales para fines sociales.

Viabilidad del “extractivismo”

El sistema energético mexicano fincado en los hidrocarburos se tornó gradualmente disfuncional; la pandemia y la desestabilización del mercado mundial del petróleo la precipitaron. Durante décadas PEMEX generó importantes montos de renta petrolera que permitieron financiar parte sustantiva del gasto público sin hacer evidente la necesidad de ampliar la base impositiva del país. La empresa productiva se convirtió, además, en un vehículo expedito de endeudamiento del Estado, sin comprometer abiertamente la deuda soberana de la Nación.

Ambas cosas han dejado de ser funcionales. Las reservas probadas de hidrocarburos que sustentan la renta han disminuido notablemente. Las de petróleo equivalen a solo 9 años de producción. Del informe que recientemente presentó PEMEX al organismo regulador de valores de los Estados Unidos se infiere que el valor presente neto de los ingresos provenientes de extraer las reservas asignadas a la empresa, constituye una fracción de sus pasivos financieros de largo plazo (26%) (SEC, 2020) (cuadros 1 y 2).

Se formulan en seguida cuatro directrices estratégicas puntuales, con el propósito de construir un sistema energético nacional inserto a fondo en el tránsito a las fuentes renovables de energía, la eficiencia energética y el uso racional y decreciente de los combustibles fósiles:

- i. Asumir la transición energética como tarea de Estado.
- ii. Reformar la hacienda pública a fin de eliminar los ingresos petroleros del sector público como fuente determinante de la recaudación fiscal.
- iii. Reconvertir a PEMEX en una empresa industrial y comercial de energía, integrada verticalmente.

- iv. Rescatar financieramente a PEMEX a fin de dotarla de capacidad operativa (implica una reestructuración financiera sin flujo de efectivo, donde el gobierno federal capitalice pasivos y/o capital contable negativo, es decir, que asuma como propia la deuda de la empresa).

Cuadro 2. Medida estandarizada de flujos netos de efectivo, descontados al 31/12/2019 (miles de millones de dólares)

Conceptos	2017	2018	2019
Entradas futuras	269	321	330
Costos de producción (excluye impuestos)	-114	-103	-115
Costos de desarrollo	-26	-22	-38
Entradas netas antes de carga fiscal	129	195	178
Carga fiscal	-129	-157	-134
Entradas netas	0	39	44
Efecto de descontar los flujos netos de efectivo	5	-12	-19
Medida estandarizada de flujos netos de efectivo	4	26	25

Fuente: Elaborado con base al Formulario 20-F entregado por PEMEX al U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) correspondiente al ejercicio fiscal 2019 (SEC, 2020).

Referencias

- DOF. (21 de abril de 2020). *Decreto por el que se otorgan beneficios fiscales a los contribuyentes que se indican*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591969&fecha=21/04/2020
- PEMEX. (2019). *Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias 2019-2033* (versión pública). PEMEX. Disponible en: https://www.pemex.com/acerca/plan-de-negocios/Documents/pn_2019-2023_total.pdf
- PEMEX. (2020a). *Reporte de resultados dictaminados y no dictaminados. Obtenido de Resultados de PEMEX*. Disponible en: <https://www.pemex.com/ri/finanzas/Paginas/resultados.aspx>
- PEMEX. (2020b). *Resultados preliminares al 31 de marzo de 2020*. Abril 30, 2020. México.
- SEC. (2020). *Form 20-F. Annual Report for the fiscal year ended December 31, 2019*. Petróleos Mexicanos. Securities and Exchange Commission. Disponible en: https://www.pemex.com/ri/reguladores/ReportesAnuales_SEC/20-F%202019%20PDF.pdf
- Sener. (2019). *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2019-2033*. México. Disponible en: <https://www.gob.mx/sener/documentos/prodesen-2019-2033>
- Sener. (2020). *Balance Nacional de Energía 2018*. Ciudad de México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/528054/Balance_Nacional_de_Energ_a_2018.pdf
- Torres, R. C. (2020). Transición energética: obstáculo o estímulo al desarrollo. *Economía UNAM*, 17(49), 46-65. Disponible en: <http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/issue/view/50>

Anexo

Propuestas del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo sobre la emergencia sanitaria, económica y social. 28 de marzo de 2020*

Resumen

Enfrentamos una crisis sanitaria que se extendió de manera intempestiva al conjunto social y a la economía. Las prioridades centrales son, por supuesto, la protección de la salud de toda la población, el fortalecimiento urgente del sistema sanitario y de su presupuesto y el acceso a los servicios sobre todo para los grupos más vulnerables.

La crisis sanitaria tuvo un impacto global inmediato y repercusiones profundas en nuestra economía, que afectarán medios de vida y subsistencia, especialmente para quienes se encuentran en condiciones de pobreza. Esta emergencia excede las dificultades por las que transitamos en otras crisis profundas, e incidirá, además, en el potencial de desarrollo futuro, en la convivencia social y las relaciones colectivas, en la cohesión y otros aspectos vitales de la sociedad mexicana.

El panorama es inédito y los escenarios son ominosos. Estamos obligados, sociedad y gobierno, a responder de común acuerdo con un verdadero Pacto de Estado, con medidas a la altura de las circunstancias y la magnitud de este nuevo desafío.

* Este documento se encuentra disponible también en la página web del GNCD, con el título de Propuestas del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM frente al covid-19, en el vínculo http://www.nuevocursodesarrollo.unam.mx/docs/GNCD_Propuestas_frente_al_COVID-19.pdf

Al tiempo de atender la prioridad central de protección de la salud, debemos responder de inmediato para amortiguar los impactos económicos y sociales a la vista. No podemos subestimar o negar los riesgos que tenemos enfrente. Nos parece que las prioridades urgentes son:

- Proteger el empleo y el ingreso, sobre todo de los grupos más vulnerables
- Salvaguardar la planta productiva, con énfasis en las PyMES
- Mantener la continuidad de los servicios estratégicos, sean públicos, concesionados o privados en todos los órdenes, y
- Apoyar más proyectos de inversión pública, privada y mixta para la recuperación y el apuntalamiento del crecimiento potencial

Las circunstancias demandan un cambio de estrategia en la política económica, en particular en las finanzas públicas. Estamos en tiempos anormales que exigen políticas extraordinarias. Muchos países han alterado sus previsiones y dispuesto programas de apoyo para amortiguar las pérdidas de empleo y el desplome del consumo, y más que nada para fortalecer las capacidades de sus sistemas sanitarios.

El pasado 24 de marzo el Gobierno Federal dio un primer paso positivo al anunciar que utilizará fondos hasta por 400 mil millones de pesos adicionales al presupuesto, sin reducir el gasto previsto. ¿Será esto suficiente, ante la dimensión de las crisis sanitaria y económica? Nos parece urgente poner en marcha un programa más ambicioso de acción inmediata y disponer de apoyos sustancialmente mayores y adicionales a lo ya anunciado.

Se imponen cambios a las reglas del presupuesto equilibrado: reconsiderar los límites del endeudamiento público y aumentar el tope de requerimientos financieros del sector público por 2.6% del PIB previsto

para 2020, para llevarlo hasta el límite que demanden las necesidades de intervención urgente impuestas por las nuevas circunstancias.

Una intervención estatal de gran magnitud para enfrentar la pandemia y mitigar la crisis económica implica abandonar la idea de que el Estado no debe contratar más deuda. Podemos echar mano de este recurso, sobre todo ahora que las tasas de interés en el mundo facilitan y hacen más económica la tarea.

En el nuevo contexto se requiere el uso de las líneas de crédito ya abiertas con organismos financieros internacionales, así como explorar la idea de emitir Bonos de Emergencia de largo plazo a ser adquiridos inicialmente por el Banco de México. Es momento de que la banca de desarrollo despliegue todo su potencial y adquiera un papel protagónico ante la emergencia. Como estos no son tiempos normales, es necesario hacer ver que la expansión tiene un sentido de urgencia y que como tal es temporal.

No es este un momento para la polarización. Es preciso que se convoque a un auténtico Pacto de Estado entre gobierno y sectores sociales, trabajadores y empresarios, los poderes legislativo y judicial, los estados de la República e incluso los municipios de las principales zonas metropolitanas, para deliberar y concertar las medidas inmediatas para las nuevas circunstancias. Lo mismo podremos hacer, pasada la emergencia, para la reconstrucción necesaria hacia un México menos vulnerable, mejor preparado, más seguro y sustentable.

Propuestas

El país se encuentra en una emergencia que excede las dificultades por las que transitamos en otras crisis profundas. Estamos ante un panorama distinto, en el que confluyen la pandemia del coronavirus que golpeó

brutalmente a países asiáticos, asola a Europa, avanza rápidamente en los Estados Unidos de América y está ya desplegándose en México y América del Sur. A esto se suma la desaceleración del comercio, la recesión inminente en la economía mundial, la caída de los precios internacionales del petróleo, la volatilidad de los mercados financieros y la contracción de las bolsas de valores, aunados al estancamiento que registró la economía nacional en 2019.

Los riesgos que entraña esta nueva situación no solo atañen a la salud de la población, sino a sus medios de vida y subsistencia, especialmente para quienes se encuentran en condiciones de pobreza. Incide además en el potencial de desarrollo futuro, la convivencia social y las relaciones colectivas, la cohesión y otros aspectos vitales de la sociedad mexicana.

Hay grandes incertidumbres, sin duda, y es difícil pronosticar el posible curso de los hechos de los próximos meses. El panorama es inédito y se vislumbran escenarios ominosos, ante lo cual estamos obligados, sociedad y gobierno, a actuar de común acuerdo con un verdadero Pacto de Estado, en una respuesta acorde a la magnitud de este nuevo desafío para responder a la altura de las circunstancias.

En este sentido, nuestro grupo desea contribuir a plantear algunos de los aspectos que a su juicio deben contemplarse:

La protección de la salud como prioridad central

La prioridad central es, por supuesto, la protección de la salud de toda la población, atendiendo a las decisiones del Consejo de Salubridad General, las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y de los equipos profesionales de la epidemiología nacional, que se encuentran tanto en el servicio público como en las instituciones de investigación y los hospitales públicos y privados.

Es urgente poner a disposición del sector salud los recursos que hagan

falta para que se fortalezca a los hospitales y a las demás instalaciones de salud para cubrir las necesidades de atención extraordinarias que se estima se tendrán en esta emergencia.

Se debe prever el abastecimiento de insumos y equipos clave acordes al programa previsto de acondicionamiento y expansión de los espacios hospitalarios. Habrá que pensar, dado el súbito exceso de demanda en los mercados de muchos de los insumos para el sistema de salud, en ofrecer estímulos fiscales y de crédito a los productores nacionales de insumos y suministros para que eleven la producción en el corto plazo.

Responder ya para amortiguar los impactos económicos y sociales

Al tiempo que se atienda la prioridad central de protección de la salud, debemos responder de inmediato para amortiguar los impactos económicos y sociales a la vista. No podemos subestimar o negar los riesgos económicos y sociales que tenemos enfrente.

Diversas estimaciones recientes sobre el impacto económico que tendrá para México esta emergencia global y nacional, al cierre de marzo proyectaban una caída mayor al 5% del producto interno bruto durante 2020, dependiendo de la profundidad y duración de las interrupciones productivas y comerciales, de los descensos del comercio internacional, el desplome de los precios del petróleo, la inestabilidad financiera y de los mercados bursátiles, y de la propagación de otros detonadores de la crisis.

Las consecuencias de esta intempestiva disrupción económica global pueden prolongarse, y en lo inmediato sus impactos nacionales y locales variarán según las capacidades de amortiguamiento y resiliencia. En este sentido, es urgente:

- Proteger el empleo y el ingreso, sobre todo de los grupos más vulnerables;
- Salvaguardar la planta productiva, con énfasis en las PyMES;

- Mantener la continuidad de los servicios estratégicos, sean públicos, concesionados o privados en todos los órdenes; y
- Apoyar más proyectos de inversión pública, privada y mixta para la recuperación y el apuntalamiento del crecimiento potencial.

En lo general, estos y otros objetivos, que están interrelacionados, demandan una estrategia distinta a la de consolidación fiscal de los últimos años y las que estaban previstas para 2020 en otras circunstancias. Esto requeriría un manejo responsable de un déficit acotado a la emergencia de corto plazo y congruente con la solvencia fiscal de largo plazo. Las medidas anunciadas el pasado 24 de marzo son un primer paso positivo ya que se evitó reducir el gasto de los programas públicos presupuestados para 2020, y se dio a conocer que el Gobierno Federal utilizará fondos hasta por 400 mil millones de pesos adicionales para enfrentar la emergencia.

Siendo bienvenidas estas medidas, cabe preguntarse si su magnitud será suficiente de cara a la práctica internacional y, sobretudo a la dimensión que vienen tomando las crisis sanitaria y económica. Si, como muchos indicios apuntan, esto no es suficiente, sería urgente poner en marcha un programa de acción inmediato para atender la emergencia y prever un apoyo sustancialmente mayor y adicional a lo ya anunciado.

En una situación de emergencia extraordinaria como la que vive el mundo, varios países han anunciado o puesto en marcha audaces y ambiciosos programas de política económica, que en algunos casos involucran entre 10 y 20 puntos porcentuales del PIB, con rasgos comunes como la modificación intempestiva de sus metas hacendarias, la previsión de partidas públicas de monto considerable para desembolsar los próximos meses, y el relajamiento de sus políticas monetarias y financieras, entre otros. Aún en condiciones de origen muy desiguales, y sobre todo de márgenes de acción y operación muy diferenciadas, lo que tienen en común es la articulación de respuestas extraordinarias y que

involucran volúmenes masivos de recursos.

Un pacto formal para concertar la protección del empleo y el ingreso y para salvaguardar la planta productiva

Proteger el empleo y el ingreso es una prioridad para impedir una mayor desocupación y empobrecimiento, y también para evitar una mayor caída del consumo de la población. En la medida que el aparato productivo se resienta por una crisis aguda y larga, y si el aislamiento social por la pandemia se extiende por un periodo largo, muchas empresas caerán en insolvencia e incurrirán en despidos. Eso ya está ocurriendo, de hecho, desde mediados de marzo. Es crucial impedir o mitigar la caída de puestos de trabajo. Se requiere convocar a un pacto formal con el empresariado y las organizaciones de trabajadores para concertar este objetivo de protección del empleo y el ingreso para salvaguardar la planta productiva.

El apoyo a las fuentes de empleo requiere intervenir en los casos de dificultad de pagos de créditos. Podrá ser pertinente, también, la deducción fiscal inmediata de inversiones, lo mismo que los paquetes de compras públicas, el ejercicio anticipado de adquisiciones públicas con pagos a tiempo a los proveedores, y el pago de adeudos vencidos en los tres órdenes de gobierno.

El impacto de la crisis podría ser generalizado, pero lo probable es que afecte a las ramas más expuestas, como las del turismo y otras de servicios, que además son intensivas en empleo. Debemos prepararnos aceleradamente para mitigar los impactos en actividades estratégicas por sus efectos en el resto de las actividades, utilizando los instrumentos de política económica y social disponibles. En todo caso, se deben idear mecanismos para que los posibles apoyos de última instancia no sean capitalizados por unas cuantas empresas, sino que tengan una asignación óptima, bien regulada y transparente, condicionada a la protección de los trabajadores y su ingreso.

Dado que los trabajadores en el sector informal probablemente se cuenten entre los más afectados y con menos opciones de protección social, la política de gasto podría contemplar el reforzamiento de programas de transferencias directas existentes (y no solo el adelanto del ejercicio) o incluso la creación de nuevos programas de apoyo temporal para paliar la previsible caída de ingresos de estos grupos

Mantener la continuidad de los servicios estratégicos, sean públicos, concesionados o privados en todos los órdenes

Si la emergencia se prolonga, tanto por el agravamiento y generalización de la pandemia como por la profundidad de la crisis económica, diversos servicios estratégicos pueden resultar muy afectados y acelerar una debacle mayor. En el ámbito público federal será crucial que no se interrumpa ni afecte aún más el ejercicio presupuestal.

La emergencia no debe traducirse en nuevas restricciones para los servicios de seguridad pública, sobre todo en las regiones en las que la inseguridad y la violencia vienen creciendo desde hace años y en los últimos meses. Otras funciones públicas estratégicas también deben protegerse, como las de abasto de agua, el combate a los incendios y otras tareas permanentes o estacionales, que de fallar podrían generar situaciones sociales caóticas.

Del mismo modo, algunos servicios estratégicos concesionados pueden resultar afectados por las restricciones derivadas de la pandemia del coronavirus, como podría ser el ya mencionado del transporte aéreo. Su alteración dislocaría aún más los flujos de pasajeros y carga y llevaría a situaciones inéditas por su impacto.

Mantener la continuidad de los servicios estratégicos demandará más recursos públicos, como ocurriría también con el propósito de proteger el empleo, el ingreso y la planta productiva. Por ello se impone una modificación de las reglas del presupuesto equilibrado previstas en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y una reconsideración

urgente de los límites del endeudamiento público. En principio, y de forma inmediata, se impone aumentar el tope de requerimientos financieros del sector público por 2.6% del PIB previsto para 2020, y llevarlo hasta el límite que demanden las necesidades de intervención urgente impuestas por las nuevas circunstancias. En el nuevo contexto se impone el uso de las líneas de crédito ya abiertas con organismos financieros internacionales.

En la emergencia, la renuncia temporal a ingresos fiscales se podría combinar con incrementos del gasto público. Entre las medidas disponibles están los créditos fiscales para mantener el pago de nóminas e impedir la disrupción de los mercados laborales, los subsidios a los gobiernos estatales para absorber la suspensión del impuesto sobre nómina por algunos meses, y lo mismo para el impuesto sobre el hospedaje a fin de proteger a sus trabajadores.

Activar nuevos proyectos de inversión pública, privada y mixta para la recuperación y el apuntalamiento del crecimiento potencial

No habrá contención de la nueva crisis si la inversión continúa con la caída que se aceleró en 2019 y que ya venía registrándose desde años atrás, sobre todo en la pública. El coeficiente de inversión ha descendido tanto que ya antes de esta emergencia estaba afectando los potenciales de crecimiento futuro. La emergencia llegó sin que se concretaran los acuerdos de inversión con el sector privado.

Ahora es más claro el imperativo de recuperar la inversión, y aún en la restricción de recursos en la que se moverá el país los próximos meses, se deben sostener, ampliar y mejorar los planes para ello. Esto será indispensable, además, para alentar una recuperación, y, posteriormente, para cubrir las necesidades y rezagos mayúsculos de infraestructura. Como en cualquier desastre, la recuperación de esta crisis exigirá reconstruir sobre bases que no reproduzcan las vulnerabilidades previas, y para ello se requerirán mayores y mejores inversiones.

El papel clave en la activación de la inversión corre por cuenta no solo del presupuesto federal en lo que hace a la inversión pública, sino también por los circuitos financieros y la política monetaria. La reducción más acelerada de las tasas de interés puede apoyar, pero es más urgente el relajamiento de las restricciones monetaria y financieras y que la salud del sistema bancario se sostenga y se reorienten fondos a la inversión. En el apoyo financiero la banca de desarrollo tiene un rol central.

¿Cómo financiar un programa de expansión fiscal de gran envergadura?

Desde luego pensar en una intervención estatal de gran magnitud para estimular la actividad económica implica abandonar la idea de que el Estado no debe contratar deuda. La emergencia sanitaria y económica más que justifica echar mano de este recurso que debe ser visto como un instrumento y no como un pecado. Más aún, la caída de las tasas de interés en el mundo facilita y hace más económica la tarea. Posiblemente se puede negociar con el FMI la utilización parcial de la línea de crédito que tenemos en esa institución.

En el financiamiento interno se puede explorar la idea de emitir Bonos de Emergencia de largo plazo a ser adquiridos inicialmente por el Banco de México. Esto equivaldría a aumentar la oferta monetaria. En las condiciones actuales de caída del precio de las materias primas en los mercados internacionales, en que el riesgo en muchos países es la deflación y en que la economía está lejos de la plena utilización de los recursos, el riesgo inflacionario es relativamente menor.

Además, y por lo que hace a la capacidad de financiamiento público, también es necesario el ejercicio pleno de la función del Banco de México para otorgar crédito al Gobierno Federal y a las instituciones de crédito. Parece evidente que la Banca de Desarrollo debería jugar un papel relevante en la movilización de crédito y apoyos contingentes para evitar quiebras (incluidas las PyMEs) con el Banco Central como prestamista

de última instancia.

Contra este tipo de políticas, en tiempos normales, frecuentemente se invoca el riesgo de perder el grado de inversión. Estos no son tiempos normales. Es necesario hacer ver que la expansión tiene un sentido de emergencia y que como tal es temporal. Incluso, para afianzar la credibilidad de que la expansión fiscal es temporal y, además, para atender al mediano plazo, resulta conveniente anunciar el inicio de un diálogo nacional para una reforma fiscal para 2021 que fortalezca las finanzas públicas y aumente los recursos disponibles no solo para atender el servicio de la deuda sino para incrementar la inversión pública, atemperar la desigualdad y detonar el crecimiento.

Una discusión abierta de la nueva política económica

Estas y otras ideas y propuestas que han surgido de diversos ámbitos deben ser consideradas en el marco de un pacto efectivo entre el gobierno y los sectores sociales. Creemos que no es éste un momento para la polarización. Es el momento de actuar en el mismo sentido.

Es preciso convocar a un auténtico Pacto de Estado entre gobierno y sectores sociales, trabajadores y empresarios, los poderes legislativo y judicial, los estados de la República e incluso los municipios de las principales zonas metropolitanas, con capacidad de escuchar planteamientos, aportar ideas, y concertar la implementación de medidas inmediatas acordes a estas nuevas circunstancias. Lo mismo podremos hacer, pasada la emergencia, para la reconstrucción que será necesaria hacia un México menos vulnerable, mejor preparado, más seguro y sustentable.

No debe tratarse de un mero acto formal, sino de un mecanismo ágil de trabajo, con representación para toma de decisiones al más alto nivel en los distintos campos, que cuente con un secretariado de seguimiento en tiempo real de las distintas acciones adoptadas, que permita actuar de manera conjunta y eficaz en los distintos campos ante esta grave

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo

contingencia. Es en ese marco donde se deben analizar y evaluar las distintas medidas y políticas a adoptar.

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo

28 de Marzo de 2020

Rolando Cordera (coordinador), Eugenio Anguiano, Julia Carabias, Cuauhtémoc Cárdenas, José Casar, Fernando Cortés, Mauricio de María y Campos, José Andrés de Oteyza, Enrique del Val, Saúl Escobar, Mario Luis Fuentes, Carlos Heredia, David Ibarra, Juan Carlos Moreno Brid, Jorge Eduardo Navarrete, Enrique Provencio, Norma Samaniego, Carlos Tello.

*Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la
pandemia.*

Editado por el Programa Universitario
de Estudios del Desarrollo de la
UNAM, publicado en medio electrónico
internet, formato pdf el 27 de mayo
de 2020, tamaño del archivo 4 Mb.

La formación estuvo a cargo de Nayatzin
Garrido Franco. La edición estuvo al
cuidado de Vanessa Jannett Granados Casas

Los aportes que integran este volumen, escritos casi todos entre el 15 y el 20 de mayo de 2020, incluyen diagnósticos y reflexiones acerca de las implicaciones que tiene la crisis generada por la pandemia para las condiciones de vida de la población, la organización social, las circunstancias políticas y para algunos aspectos de las relaciones internacionales. Se abordan diferentes opciones de política para contener y mitigar la crisis en sus primeros impactos, facilitar la recuperación y orientar la reconstrucción para cambiar el rumbo del desarrollo tras la pandemia.

GRUPO NUEVO CURSO DE DESARROLLO

