

Julio 2020

# LA PANDEMIA EN MÉXICO

## Dimensión de la tragedia

**SIGNOS VITALES**  
EL PULSO DE MÉXICO



Es una organización de la sociedad civil, apartidista, sin fines de lucro, regida por un Consejo conformado por personas con una trayectoria destacada, con alto nivel ético y profesional, que cuentan con un reconocimiento nacional e internacional y con un firme compromiso por los principios democráticos y de libertad. El Consejo está conformado por un Comité Ejecutivo, un Comité Asesor de Especialistas y un Comité Asesor en Comunicación, y la operación de la organización está coordinada por la Dirección Ejecutiva.

Entre sus principales objetivos se encuentra la recolección de información fidedigna e independiente sobre las variables claves de nuestra vida económica, política y sociocultural para diagnosticar, con un buen grado de certeza, el estado en que se encuentra el país.

Signos Vitales pretende servir como una luz que muestre la dirección que México está tomando a través de la difusión de reportes trimestrales, con alcance nacional e internacional, para alertar a la sociedad y a los principales tomadores de decisiones en el país sobre la amplia diversidad de problemas que requieren atención especial.



*El pulso débil o ausente puede tener muchas causas y constituye una emergencia médica. Las causas más frecuentes son el ataque cardíaco y el estado de choque. El ataque cardíaco se produce cuando el corazón deja de latir. El estado de choque se produce cuando el organismo sufre un deterioro considerable, lo cual provoca pulso débil, latido acelerado, respiración superficial y pérdida del conocimiento. Puede ser causado por diferentes factores.*

*Los signos vitales se debilitan y hay que estar tomando el pulso constantemente.*

## COMITÉ EJECUTIVO

María Amparo Casar

Enrique Cárdenas\*

Julio Frenk

María Elena Morera

Federico Reyes Heróles

Jorge Suárez Vélez

Duncan Wood

Jaime Zabłudovsky

Carlos Lascurain

Director Ejecutivo y Prosecretario



\*Presidente 2020-2023

## COMITÉ ASESOR DE ESPECIALISTAS

Juan Carlos Belausteguigoitia	Lorenza Martínez Trigueros
Salvador Camarena	Lourdes Melgar
José Ramón Cossío	Alfonso Mendoza
Salomón Chertorivsky	Manuel Molano
Luis De la Calle	Valeria Moy
Carlos Elizondo Mayer-Serra	José Antonio Polo Oteyza
Luis Foncerrada Pascal	Alejandro Poiré
Ricardo Fuentes Nieva	Francisco Rivas
Rogelio Gómez Hermosillo	Hernán Sabau
Luis Raúl González Pérez	Lisa Sánchez
Eduardo González Pier	José Sarukhan Kermez
Tonatiuh Guillén	Sylvia Schmelkes
Carlos Heredia	Carlos Serrano H.
Gonzalo Hernández Licona	Eduardo Sojo
Alejandro Hope	Francisco Suárez Dávila
Carlos Hurtado	Miguel Székely
María Eugenia Ibararán	Graciela Teruel
Edna Jaime	Luis Carlos Ugalde
Carlos Mancera	



# TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO 8

---

## PRIMERA PARTE

LA PANDEMIA EN MÉXICO: GESTIÓN E IMPACTOS 12

---

INTRODUCCIÓN 13

---

### 1. LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA 16

---

Reacción inicial del gobierno 18

La narrativa del gobierno 23

La estrategia sanitaria 25

» El papel de la OMS y recomendaciones en general y para México 25

» La estrategia mexicana 29

El modelo Centinela 29

Pruebas 32

La confusión de las cifras 34

Falta de previsión y protestas 38

Campaña de comunicación 44

Reacciones del sector social 48

La estrategia económica 50

» La economía antes de la crisis sanitaria 50

» El contexto global y el colapso petrolero 53

» Respuesta de diversos países a la pandemia 55

» La respuesta mexicana 57

El gobierno federal y el Banco de México 57

Los gobiernos estatales 63

La sociedad civil y el sector privado 64

---

### 2. IMPACTOS DE LA PANDEMIA HASTA JUNIO 2020 69

---

El impacto sanitario 70

El impacto económico 76

El impacto en el empleo y la pobreza 83

El impacto en el sector educativo 90

Violencia intrafamiliar y depresión 95

Remesas y migración de Estados Unidos 100

El regreso a la “nueva normalidad” 102

---

### 3. PANORAMA POST COVID-19 UNA REFLEXIÓN FINAL 106

---

## SEGUNDA PARTE

### ALERTAS: PADECIMIENTOS QUE REQUIEREN ATENCIÓN INMEDIATA 122

---

#### HIPERPRESIDENCIALISMO PRESUPUESTAL

Un tumor latente 123

#### FEDERALISMO FISCAL

La lucha por el poder presupuestal 133

#### MILITARIZACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA

Otra cirugía fallida 146

#### EL CONTROL SOBRE LA EXPRESIÓN PÚBLICA

Una enfermedad crónica 163

#### FIDEICOMISOS

Operación con machete en lugar de bisturí 176

#### CENSO DEL BIENESTAR, VICIADO DE ORIGEN

Un diagnóstico sin especialistas

#### EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE COVID-19

El Sistema a Sala de Emergencias 188

#### LA ECONOMÍA EN ESTADO CRÍTICO

El desplome del empleo 220

#### EL COSTO DE APUNTALAR A PEMEX

Vidas humanas y medio ambiente 246

---

# RESUMEN EJECUTIVO

El Reporte LA PANDEMIA EN MÉXICO, DIMENSIÓN DE LA TRAGEDIA, está compuesto por dos partes. La primera muestra un análisis de la gestión y los efectos de corto plazo de la pandemia de COVID-19 en México. La segunda, refiere a un diagnóstico de temas que, por su importancia, trascendencia y urgente necesidad de atención, los hemos denominado Alertas.

La respuesta del gobierno mexicano ha sido la de restarle importancia a la pandemia de COVID-19. Esto trajo como consecuencia que ni el sistema de salud mexicano, ni la población, estuvieran preparadas para enfrentar esta enfermedad. La primera víctima de la tardía e ineficiente respuesta de las autoridades ha sido el personal sanitario. Al 16 de junio, la

Secretaría de Salud (SS) informó que 32,388 de los 154,863 contagios eran de personal médico y sanitario (21%). Las defunciones de médicos y personal sanitario es 2.6% del total de muertes en México, más del doble que Brasil, el triple que Perú y cinco veces más que en China o el Reino Unido.

La narrativa gubernamental ha estado caracterizada por mensajes contradictorios entre el presidente de la República y las autoridades de la Secretaría de Salud. El primero subestimando el peligro y consecuencias de la epidemia en México, y el segundo ofreciendo medidas de protección que no son atendidas, ni siquiera, por el mismo presidente. Las cifras de contagios y defunciones que ha presentado han



sido cuestionadas y los pronósticos han sido subestimados y equivocados recurrentemente. Muchas medidas sanitarias fueron improvisadas y estuvieron mal diseñadas, al no contar con un sustento presupuestal ni un marco legal adecuado, ni las estrategias necesarias para una coordinación efectiva entre autoridades federales y los gobiernos estatales.

A lo largo de la pandemia, el gobierno asumió la falsa disyuntiva entre lo sanitario y lo económico. No se aplicaron medidas de distanciamiento social a tiempo ni de manera estricta, ni se evitó la proliferación de los contagios. Se consideró que atendería en contra de la actividad económica. El gobierno se rehusó a otorgar ingresos a las personas para quedarse en casa. Sin ese sustento para las familias era imposible que millones de personas pudieran observar distanciamiento social y continuaron saliendo. Como consecuencia, el gobierno cayó en la trampa de lo económico vs. lo sanitario.

El escenario sanitario es lamentable. La estrategia del gobierno federal fue la de monitorear la pandemia a través de muestreo limitado y no representativo, y permitió el contagio de rebaño dado que la tasa de letalidad era muy baja. Sólo se han hecho 4.9 mil pruebas por millón de habitantes vs 110 a 140 mil en

otros países semejantes. Por tanto, el número de casos quedó sub-reportado. También el número de fallecimientos está sub-registrado. Por ejemplo, en la Ciudad de México, los fallecimientos reportados de enero a mayo del 2020 sobrepasan por 14,868 (sólo 3,625 son reportados por muerte por COVID-19) a los registrados en esos mismos meses del promedio de 2016 a 2019. Aún así, las defunciones oficiales están aumentando rápidamente. México es hoy el quinto país en el mundo con más fallecimientos, más de 32 mil. Las proyecciones más optimistas calculan que habrá más de 70 mil muertos para fines de agosto. El número de casos y fallecimientos no cede. Aún así, la autoridad levantó el distanciamiento social.

En lo económico y social el panorama es igual de desolador. Se pronostica que el PIB caerá más de 8% en 2020 y tendrá una recuperación muy lenta. Se avizora una década perdida. El plan del gobierno para paliar la crisis económica y de empleo fue tímida, tardía e insuficiente. Apoyos por menos del 1% del PIB, mientras otros países otorgaron apoyos de 5%, 10% 15% y hasta 30% del PIB. Ante la falta de apoyo gubernamental, la ocupación y el empleo se han colapsado, sobre todo informales y de bajos salarios. En mayo dejaron de tener ingresos 12 millones

de personas, 12.2 millones de miembros de la clase media caerán en pobreza, y para fines de 2020 habrá cerca de 95 millones de personas en pobreza, y más carencia alimentaria. Las mujeres y los niños son quienes cargan el mayor peso de la crisis. La violencia intrafamiliar se ha multiplicado, se ha agudizado la brecha digital y la pandemia está teniendo graves consecuencias en el aprendizaje a distancia de 80% de los niños y adolescentes. Por tanto, la pobreza y la desigualdad en México están empeorando todavía más desde abril y continuarán en los próximos meses y años.

La segunda parte del Reporte contiene las Alertas siguientes:

1. Intento del poder presidencial discrecional para ejercer el presupuesto federal.
2. Tensión entre el presidente y un grupo de gobernadores por el Pacto Fiscal. Los diez estados que más contribuyeron a la federación (87% del total), recibieron 54% de las participaciones y 42% de las aportaciones.
3. Estrategia de seguridad pública, basada en su militarización, con pocos resultados tangibles. En los primeros 16 meses del actual gobierno se han registrado 69 mil 554 homicidios, más del doble

de los registrados durante los primeros 16 meses del gobierno de Enrique Peña Nieto cuando se reportaron 30 mil 85.

4. Agresiones desde el poder a periodistas y medios de comunicación, así como aumento de asesinatos de periodistas que amenazan la libertad de expresión. Artículo 19 contabilizó 609 agresiones contra periodistas en 2019.
5. Extinción de fideicomisos públicos para allegarse fondos de uso discrecional, sin intervención del Congreso, que incrementa incertidumbre por potencial incumplimiento de contratos y obligaciones.
6. Limitantes y sesgo electoral del “Censo de Bienestar”, usado para seleccionar a los beneficiarios de los programas sociales.
7. Educación. Insumos perdidos por la desaparición del INEE y la prueba PLANEA; pobre asignación presupuestal de 6% del PIB; abandono escolar en la EMS superará el 16% por aumento de pobreza; reducción presupuestal de 74% para capacitación de docentes, y ningún presupuesto para Inclusión Digital.
8. Flujo migratorio proveniente de Centroamérica es una crisis humanitaria. Presión de Estados Unidos

para implementar mecanismos de contención que reduzcan drásticamente el flujo y eviten que centroamericanos lleguen a la frontera norte modificó nuestra política migratoria, con implicaciones en derechos humanos y crisis social. Se desplegaron 10 mil elementos de la Guardia Nacional para patrullar la frontera sur y a 15 mil más para la frontera norte.

9. El costo de apuntalar a PEMEX. El aumento de refinación de petrolíferos está generando externalidades negativas en materia ambiental y de salud. El uso de combustóleo por la CFE incrementó 43.4% la producción de partículas PM<sub>2.5</sub>, las más dañinas dado que penetran el sistema respiratorio, entre febrero y junio de 2020 en varias entidades federativas. La presencia de dichas partículas incrementa la tasa de mortalidad por COVID-19 en 8%.
10. Crisis de empleo por la pandemia. Perfil de afectados: miembros de bajos ingresos del sector informal, asalariados de ingresos bajos, estados dependientes de turismo y otros servicios, empresas pequeñas y medianas.



# PRIMERA PARTE: LA PANDEMIA EN MÉXICO

Gestión e impactos

# INTRODUCCIÓN



La crisis sanitaria originada por un nuevo coronavirus llamado SARS-CoV-2, un virus fácilmente transmisible entre personas y con aparente alta tasa de letalidad, ha modificado drásticamente la vida de miles de millones de personas en todo el mundo. Las implicaciones que la pandemia ha tenido abarcan prácticamente todas las áreas de la vida humana y van desde la salud pública y la economía, hasta la violencia intrafamiliar y los flujos migratorios. Por este motivo es que se hace evidente y necesario hacer un balance general de las causas y las consecuencias que la pandemia de la COVID-19 ha tenido en México.

Bajo este escenario global, México ha tenido que enfrentar la peor crisis económico-sanitaria de su

historia, con un ilimitado número de carencias en infraestructura, equipamiento médico además de recurso humano insuficiente, información para la toma de decisiones, entre muchas más. Nunca antes se habían conjuntado tantos elementos en donde la salud de todos los mexicanos se viera tan vulnerada y comprometida a la vez, por una economía mermada, frágil y en picada. El nivel de incertidumbre con la que millones de mexicanos hemos tenido que tomar decisiones ha sido lamentable.

En crisis como ésta resalta el papel indispensable que debe jugar el Estado. El Estado debe ser el principal garante de la seguridad de los ciudadanos, de su salud, de su patrimonio y de su bienestar. Es la insti-

tución que debe intervenir con toda su fuerza y con todos sus instrumentos para enfrentar la pandemia y sus consecuencias económicas y sociales, de tal forma que pueda asegurar que las condiciones de cada uno de los ciudadanos sean las mejores posibles en el corto y en el mediano plazo. Su esfera de acción es en todas las áreas y debe enfrentar la crisis de forma integral, pues las implicaciones de una pandemia de las características de la COVID-19 son tales que afecta la vida en todas sus expresiones. El papel del gobierno en turno es, por tanto, fundamental.

Desde luego el gobierno no es el único que debe actuar en una crisis como esta. Las organizaciones sociales y civiles, los gremios, sindicatos, iglesias y ciudadanos en general también tienen un papel que deben jugar y deben contribuir con todas las herramientas posibles para paliar la crisis. El comportamiento de la ciudadanía es clave para confrontar una epidemia. Para ello, la coordinación de esfuerzos entre los tres órdenes de gobierno con la sociedad es crucial. Y quien debe guiar esos esfuerzos es, como lo establece la Constitución, el Presidente de la República y los órganos ejecutores que dependen de la presidencia.

Este reporte muestra que el comportamiento y la gestión del gobierno federal y de muchos de los gobier-

## **El Estado debe ser el principal garante de la seguridad de los ciudadanos, de su salud, de su patrimonio y de su bienestar.**

nos estatales ha sido lamentable frente a esta crisis sanitaria y sus implicaciones económicas y sociales. La pandemia por la COVID-19 es letal, causada por agentes patógenos fuera de nuestro control. Pero si bien no puede haber un culpable por su surgimiento, al menos uno que México pudiese evitar, la pandemia no es la única causa de la crisis que estamos y vamos a enfrentar en México. Si bien las consecuencias de la COVID-19 no son responsabilidad única de algún actor en particular, ya que es en parte resultado de conductas individuales difíciles de predecir, las medidas que las autoridades han implementado para combatir dicha crisis, dentro de sus atribuciones legales, representa una muestra de la limitada capacidad técnica con la que el gobierno mexicano cuenta, y de la cuestionada responsabilidad y voluntad para hacer frente a un reto de estas dimensiones.

Las consecuencias han sido graves en lo sanitario y lo económico. ¿Cuántas vidas se pudieron haber evita-

do de haberse tomado otras medidas para enfrentarla? ¿Cuál pudo haber sido el impacto en el empleo, la pobreza y la supervivencia de empresas de haberse tomado acciones de política pública que los protegeran? Peor aún, hasta el momento de presentar este reporte, la pandemia sigue fuera de control y por tanto el escenario hacia adelante es todavía incierto.

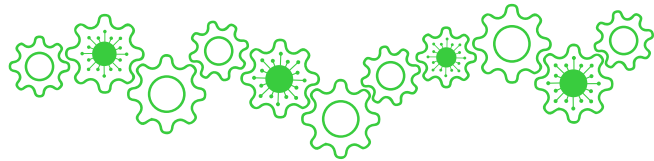
En esta primera parte del Reporte de Signos Vitales, se tiene por objeto hacer un diagnóstico general de las políticas públicas y otras acciones que el gobierno mexicano llevó a cabo para superar las crisis sanitarias y económica. Se revisa también, el impacto que la pandemia ha tenido en materia de pobreza, sanidad, empleo y actividad económica, educación, violencia, migración y remesas, así como la estrategia de reapertura implementada hasta el momento.

Sin lugar a dudas, este tendrá que ser un análisis que obligadamente se va a tener que extender en los siguientes reportes, dada la importancia y el contexto en el que se enmarca. No obstante, se pretende sentar un precedente en donde en un mismo documento se aborden varios y diferentes temas que han sido impactados por el desarrollo de la pandemia, así como las rutas que se van planteando para salir de esta crisis tan dolorosa. Las

preguntas que pretende contestar este reporte de Signos Vitales pueden resumirse así: ¿Cómo llegamos a la situación actual en que la pandemia en México está fuera de control mientras otros países han logrado contenerla? ¿Qué decisiones han derivado en las condiciones existentes? ¿Cuáles son los datos reales en lo sanitario, lo económico, lo social y nuestra gobernanza, que muestran el pulso del país en esta etapa de la pandemia?



# La gestión de la pandemia



La pandemia de la COVID-19 anticipó su arribo antes de llegar a México. Hubo al menos dos meses de aviso de algunas de sus características, como su letalidad y poder de contagio. Hubo también reacciones de diversos gobiernos que la enfrentaron de maneras distintas. Unos decidieron enfrentarla con la aplicación de pruebas masivas, separando a los individuos contagiados y al menos advirtiéndolos a sus contactos de las últimas dos semanas; otros la enfrentaron considerando que era preferible promover un contagio controlado de una parte de la población para lograr la inmunidad de rebaño y así romper la cadena natural de transmisión, esperando que el aviso a poblaciones vulnerables sería suficiente para minimizar la pérdida

de vidas humanas. Otros más siguieron estrategias mixtas, de aplicar pruebas a quienes presentaban síntomas y permitir cierto nivel de contagio. Hasta ahora, todo parece indicar que la mejor estrategia, dadas las características del virus, era la del distanciamiento social estricto junto con la aplicación masiva de pruebas para identificar focos de contagio y aislarlos de forma temprana. México siguió una estrategia de muy pocas pruebas y confinamiento relativo, por un periodo de tiempo relativamente corto. Hasta el momento de escribir este reporte, se puede afirmar que la pandemia está fuera de control y no se ve que la curva de contagio se vaya a aplanar en un futuro cercano.



De la misma forma, la reacción de diversos gobiernos para atender la crisis económica, inédita por su afectación a la oferta y la demanda simultáneamente y solo comparable en cuanto a su severidad con la Gran Depresión de 1929, también previno a las autoridades mexicanas. Desde muy temprano se conoció la gravedad del impacto económico de la crisis y el tipo de decisiones de política económica que se debían adoptar. No había duda de la severidad del golpe a las cadenas de producción y suministro a ciertos sectores como transporte, turismo y entretenimiento, a empresas de toda índole y tamaño y al empleo por no poder asistir a trabajar. Tampoco había duda sobre el tipo de políticas que se debían adoptar, aún en situaciones y condiciones distintas. Se debía asegurar un ingreso mínimo a todos los habitantes para poder guardar el confinamiento, minimizar la pérdida de fuentes de trabajo facilitando la hibernación de las empresas y evitar cualquier contagio al sistema financiero. Muy poco de lo anterior se realizó en México y las consecuencias se hicieron evidentes de inmediato.

Finalmente, la gestión misma de la pandemia ha sido confusa, descoordinada y lejos de unir al país, se ha acentuado la polarización. La veracidad de las cifras oficiales de la pandemia ha sido contradicha



Imagen: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/pese-emergencia-sanitaria-negocios-esenciales-abiertos>

por diversos medios y actores y su credibilidad ha sido puesta en entredicho, con la consecuente reducción en la efectividad de la comunicación hacia la población.

## REACCIÓN INICIAL DEL GOBIERNO

Al momento de estallar la pandemia en China, México había iniciado una transición administrativa del Sistema de Salud. El gobierno estaba transitando hacia el Instituto Nacional del Bienestar (INSABI) que sustituía al Seguro Popular y centralizaba, como posibilidad voluntaria sujeta a la aprobación de los gobiernos locales, la prestación de los servicios de salud en todo el país. La decisión implicaba el uso para gasto corriente y de inversión del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos acumulado del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud (el llamado Seguro Popular). El INSABI iniciaría 2020 con un presupuesto total de 128 mil 589 millones de pesos.<sup>1</sup>

Ante el anuncio, varios gobernadores se inconformaron y negociaron con el federal la distribución de funciones y de recursos para ese fin. De hecho, nueve estados no han firmado a la fecha los “acuerdos de adhesión” que establecen las nuevas disposiciones: Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Michoacán y Tamaulipas. Las negociaciones estuvieron entonces opacadas por la reducción de fondos al sector salud en el presupuesto y ejercicio de

<sup>1</sup> <https://tinyurl.com/y8akkzkw>

2019, por alrededor del 2% equivalente a 2 mil 300 millones de pesos, y las disposiciones reglamentarias derivadas del cambio de la Ley General de Salud de noviembre de 2019 no se habían publicado. Existía preocupación de que dicho presupuesto se redujera aún más de manera selectiva.<sup>2</sup>

El gobierno reaccionó en forma institucional con un retraso considerable con relación a la detección del primer caso de COVID-19 en México. De acuerdo con la Constitución y a la Ley General de Salud,<sup>3</sup> en situaciones de emergencia sanitaria el Ejecutivo debe convocar, establecer y acordar medidas del Consejo de Salubridad General (CSG).

El CSG es un órgano colegiado que depende directamente del Presidente de la República y tiene el carácter de autoridad sanitaria, con funciones normativas, consultivas y ejecutivas. Las disposiciones que emita son de carácter general y obligatorias en el país. La Organización y funcionamiento se rige por su Reglamento Interior como lo establece el artículo 16 de la Ley General de Salud. Sus integrantes se encuentran contemplados en los artículos 15 de la Ley

<sup>2</sup> <https://tinyurl.com/yab2yn4d>

<sup>3</sup> <https://tinyurl.com/yd7sf8h8>

General de Salud y 3, 4 y 5 del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General. Las funciones de dicho Órgano Colegiado se localizan en los artículos 17 de la Ley General de Salud y 9 del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General. Actualmente su presidente es el Secretario de Salud, el Dr. Jorge Carlos Alcocer Varela, y su Secretario es el Dr. José Ignacio Santos Preciado.

En la Tabla 1 se pueden observar las fechas en las que el CSG sesionó, atendiendo por primera vez en el año el tema de la COVID-19 de manera tardía e inoportuna. Ello representó, para muchos expertos y conocedores del Sistema de Salud mexicano, un extrañamiento dada la velocidad de contagio que tiene el virus. Para el 19 de marzo, por ejemplo, países como Italia o España se encontraban en plena crisis y con reportes de números de casos en pleno crecimiento, 41,035 contagios y 3,405 fallecimientos y 17,963 contagios y 830 fallecidos, respectivamente. Para otros países como China, la curva de contagios y fallecimientos ya se encontraba totalmente bajo control. En México, se estaba apenas iniciando un proceso de reconocimiento y aceptación de la gravedad del virus.

Tomando como referencia el primer contagio en el país, mismo que fue detectado el 27 de febrero, al

## Al Ejecutivo le tomó 20 días establecer la primera sesión del Consejo de Salubridad General después del primer contagio detectado en México.

Ejecutivo le tomó 20 días establecer la primera sesión del CGS,<sup>4</sup> ignorando el contexto de los escenarios sanitarios internacionales, así como las restricciones y advertencias que prácticamente todos los países del mundo estaban implementando. Para ese momento, el número de contagios en el mundo era de 209,842<sup>5</sup> con 9,827<sup>6</sup> fallecidos; mientras que en México ya había 164 contagios y se estaba reportando la primera defunción. Es importante hacer notar, que a pesar de su establecimiento, el CSG solo se había reunido en tres ocasiones hasta el 12 de mayo,<sup>7</sup> designando como el canal oficial de difusión y comunicación de la pandemia, a las conferencias de prensa vespertinas.

4 <https://tinyurl.com/y8no2zzj>

5 <https://tinyurl.com/y8x3npccp>

6 <https://tinyurl.com/y8kapubo>

7 En un artículo periodístico, Raymundo Riva Palacio habló de la existencia de un “Cuarto de Situación” establecido el 31 de marzo. Según el artículo periodístico, dicho cuarto está presidido por el Canciller Ebrard y lo componen además los secretarios de la Defensa Nacional (Luis Cresencio Sandoval), de la Marina (José Rafael Ojeda), de Salud (Jorge Alcocer) y Gobernación (Olga Sánchez Cordero). La existencia de esta instancia de decisión no se ha hecho del conocimiento público y por tanto no actúa con la autoridad que debiera.

**TABLA 1. SESIONES Y PRINCIPALES ACCIONES POR PARTE DEL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL**

FECHA	ACCIÓN
19 Marzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México como una enfermedad grave de atención prioritaria.</li> <li>» Sanciona las medidas de preparación, prevención y control de la epidemia de COVID-19 diseñadas, coordinadas, y supervisadas por la Secretaría de Salud, e implementadas por las dependencias y entidades.</li> <li>» La Secretaría de Salud establecerá las medidas necesarias para la prevención y control de la epidemia COVID-19.</li> </ul>
23 Marzo	El Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia.
30 Marzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).</li> <li>» Publicación de las Medidas de Seguridad Sanitaria, suspensión inmediata de actividades no esenciales del 30 de marzo al 30 de abril 2020</li> </ul>
20 Abril	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Determinación de las medidas extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).</li> <li>» Presentación del proyecto de Guía para Asignación de Recursos en Situación de Contingencia, wwwpara evaluación y análisis.</li> <li>» Se adiciona un Artículo Noveno al Acuerdo por el que se establece como obligatorio el requisito de certificación del Consejo de Salubridad General a los servicios médicos hospitalarios y de hemodiálisis privados, que celebren contratos de prestación de servicios con las dependencias y entidades de las administraciones públicas de los tres niveles de gobierno.</li> <li>» El Artículo Noveno señala que en caso de epidemias de carácter grave, peligro o invasión de enfermedades exóticas, emergencia sanitaria o desastres naturales en el territorio nacional, se eximirá de cumplir con el requisito de certificación de los establecimientos de atención médica a los servicios médicos hospitalarios y de hemodiálisis privados, así como de cualquier otro que obstaculice la ejecución de las acciones para la atención de cualquiera de las calamidades señaladas, a efecto de que se celebren contratos de prestación de servicios con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), hasta que se declare por la autoridad sanitaria el término de la contingencia.</li> </ul>
12 Mayo	Acordó medidas para continuar con la mitigación de la enfermedad causada por el virus SARS-CoV2, después de la Jornada Nacional de Sana Distancia, mismas que compete implementar a la Secretaría de Salud.

*Fuente:* Datos encontrados en el DOF y los comunicados de prensa de la Secretaría de Salud. En la página del Consejo de Salubridad General se encuentran únicamente los comunicados del 30 de marzo.

El llamado a sesión del Consejo de Salubridad General hasta la semana tres de la pandemia (tomando el primer caso como el día 1), motivó que varios gobernadores comenzaran a tomar medidas independientes sin coordinarse con el gobierno federal. Ante la tardía y lenta reacción por parte de las autoridades sanitarias federales, estados como Jalisco, Nuevo León, Coahuila, Sonora y varios más, comenzaron a tomar medidas y acciones específicas, muy estrictas y bien organizadas. Por mencionar un ejemplo, el gobierno de Jalisco intentó armar una estrategia para aplicar un número considerable de pruebas, no obstante el gobierno federal bloqueó la adquisición de dichos insumos.<sup>8</sup> Otros más se concentraron en medidas de higiene, sanidad y movilidad social.

En la Tabla 2 se detallan los decretos y acuerdos a los que se llegó dentro del CSG y que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, los cuales tuvieron deficiencias técnicas y jurídicas.<sup>9</sup> A pesar de que la primera reunión en torno a la COVID-19 tuvo lugar el 19 de marzo, no fue sino hasta el 30 y 31 de ese mes que se hicieron oficiales los acuerdos de declarar una emergencia sanitaria en el país debido al virus y de

<sup>8</sup> <https://tinyurl.com/y8tezvws>

<sup>9</sup> Consejo Consultivo Ciudadano "Pensando en México" "La gestión de la pandemia en México. Análisis preliminar y recomendaciones urgentes" Mayo 2020.

## Fue hasta el 30 y 31 de marzo que se declaró una emergencia sanitaria en el país.

implementar medidas extraordinarias para atender la pandemia.<sup>10</sup> La deficiente reacción del CSG derivó a su vez en las cuestionamientos de gobernadores y funcionarios nacionales e internacionales, dejando en duda la capacidad con la que México estaría enfrentando esta pandemia. En consecuencia, empezaron a tener sustento y validez las varias y diferentes críticas al gobierno federal en torno a las capacidades institucionales, técnicas y de recurso humano tanto para enfrentar la crisis por sí misma, como para coordinar a las instituciones de salud pública en el país.

En resumen, ni el gobierno federal a través de las autoridades sanitarias, ni el mismo CSG tuvieron la suficiente coordinación con el sector privado. Si bien hubo reuniones inmediatas de la cúpula empresarial con el Ejecutivo para plantear diversas acciones (desde el 12 de febrero), sobre todo en lo referente a medidas económicas para paliar la contracción económica y la afectación en el empleo y las empresas, al final no hubo respuesta positiva ni tampoco coordinación alguna.

<sup>10</sup> La OMS declaró el 11 de marzo que el brote de la enfermedad por Coronavirus (COVID-19) debería de ser considerado como una pandemia.

**TABLA 2. DECRETOS Y ACUERDOS DEL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN SOBRE COVID-19 EN MÉXICO**

EN QUÉ CONSISTE	DEFICIENCIAS	FECHA DEL DOF	FUENTE
Se declara que COVID-19 da lugar a emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor	Retraso de la autoridad sanitaria	DOF: 30/03/2020	<a href="http://www.csg.gob.mx/descargas/pdf/index/informacion_relevante/acuerdo-covid19-csg.pdf">http://www.csg.gob.mx/descargas/pdf/index/informacion_relevante/acuerdo-covid19-csg.pdf</a>
Acuerdo sobre acciones extraordinarias para atender la emergencia. Se define población en riesgo y actividades esenciales	Las actividades esenciales se definieron de manera muy generalizada dejando espacio a dudas, interpretaciones y confusiones	DOF: 31/03/2020	<a href="https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&amp;fecha=31/03/2020">https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&amp;fecha=31/03/2020</a>
Decreto sobre medidas adicionales y lineamientos técnicos. Se incluyen los proyectos que el AMLO considera prioritarios como actividades esenciales	Volvió a provocar confusiones por su mala técnica jurídica. Respecto a los proyectos, se produjeron conflictos y segmentaciones de mercado, pues las empresas vinculadas a los proyectos adquirieron una condición privilegiada	DOF: 06/04/2020	<a href="https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591234&amp;fecha=06/04/2020">https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591234&amp;fecha=06/04/2020</a>
Acuerdo que modifica al publicado el 31 de marzo	No define nada y sólo señala que se emitirán los lineamientos de colaboración intitucional hospitalaria. Un decreto crucial convertido en anuncio	DOF: 21/04/2020	<a href="https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592067&amp;fecha=21/04/2020">https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592067&amp;fecha=21/04/2020</a>
Se determina la estrategia para la repaertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico	Se hace "a la sazón" a pesar de ser de la mayor importancia	DOF: 14/05/2020	<a href="https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&amp;fecha=14/05/2020">https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&amp;fecha=14/05/2020</a>

*Fuente:* Datos encontrados en el DOF y los comunicados de prensa de la Secretaría de Salud. En la página del Consejo de Salubridad General se encuentran únicamente los comunicados del 30 de marzo.

## LA NARRATIVA DEL GOBIERNO

La narrativa del gobierno se expresó en las conferencias de prensa del presidente López Obrador cada mañana. La actitud ante la crisis fue cambiando, de una nula preocupación por la pandemia, hasta la recomendación del confinamiento. No se establecieron medidas severas para aislar a pacientes o sus contactos, ni tampoco para hacer efectivo el confinamiento social. La política al respecto fue de “recomendación” solamente y no de contener severamente la movilidad. El discurso fue cambiando a lo largo de la pandemia, desde el 28 de febrero cuando se registró el primer caso hasta el 5 de mayo, cuando se dijo que ya se estaba aplanando la curva y se tenían 2 mil quinientos siete defunciones. Ese número de fallecidos se duplicó en los siguientes 11 días.<sup>11</sup>

Desde muy temprano se argumentó que había una disyuntiva de política pública entre salud y economía. El subsecretario López-Gatell insistió en numerosas ocasiones que era necesario promover la “inmunidad de rebaño<sup>12</sup>” y solamente atender a quienes

<sup>11</sup> El Periódico Reforma presentó una línea de tiempo en video que se puede acceder en <https://tinyurl.com/y9ctfc4f>.

<sup>12</sup> El término técnico “inmunidad de rebaño” ocurre (dependiendo del virus) cuando un 60-70% de la población ya tiene anticuerpos y por lo tanto no infecta a otros ni se puede volver a infectar.



presentaban síntomas graves, pues de cualquier forma no había nada que hacer, así como evitar la reducción de la actividad económica por el distanciamiento social. Es decir, si se atendía el problema de contagio se afectaba por más tiempo la economía. El caso paradigmático fue la autorización por parte del gobierno de la Ciudad de México para realizar el 13 y 14 de marzo el concierto “Vive Latino”, y a los 10 días decretar la fase dos de la pandemia que llamaba al distanciamiento social. Esta tesis es contraria a la realizada por muchos países que han mostrado que mientras no haya vacuna o tratamiento efectivo, es mejor controlar los contagios a través de pruebas masivas, seguir los contactos y aislarlos, lo que a su vez permitiría una salida más rápida y afectaría menos los procesos económicos. Tal es el caso de países como China, Corea del Sur, Francia, Polonia, Perú y Alemania.<sup>13</sup>

La misma disyuntiva de salud y economía se hizo patente también cuando se decretó el fin de la etapa de “sana distancia” y el regreso paulatino a las actividades a partir del 1 de junio. La necesidad de reemprender la actividad económica por parte de millones de personas que habían perdido su ingreso, sin ningún tipo de control ni de pruebas inmunológicas, con-

<sup>13</sup> <https://tinyurl.com/yb2owsal>

## El gobierno quedó atrapado en la disyuntiva entre economía y salud.

trasta con la apertura de empresas que tenían que seguir protocolos rigurosos de seguridad impuestos por el IMSS o la autoridad sanitaria. El llamado a la población fue, por parte del presidente López Obrador y las autoridades sanitarias, a cuidarse de los contagios, a tomar las medidas de higiene necesarias, pero que habría que vivir con la pandemia de ahí en adelante. Regresar a la “nueva normalidad” con el cuidado personal, “ahora que ya se conoce a la pandemia”.

De hecho, no ha habido una estrategia de regreso para todos que garantice la seguridad al tiempo que sea posible reemprender las actividades. La planeación en algunos sectores, como el educativo, ha sido más cuidadosa pero sin aparente solución a los problemas que se enfrentaron en el periodo de confinamiento de los niños y jóvenes. En suma, el gobierno quedó atrapado en la disyuntiva entre economía y salud, con el resultado de que la pandemia queda fuera de control y las actividades económicas se deciden de forma no coordinada.



## LA ESTRATEGIA SANITARIA

### El papel de la OMS y sus recomendaciones en general y para México

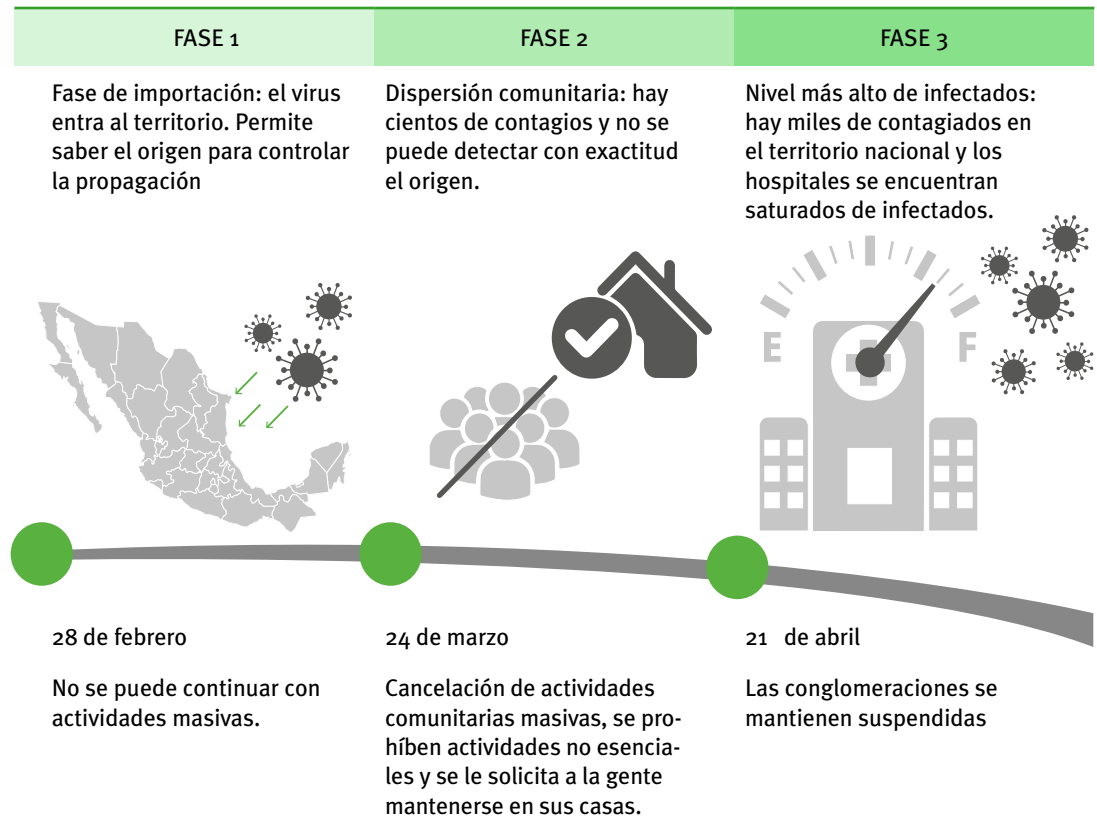
La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha sido por muchos años un elemento importante para el sistema de las Naciones Unidas. Es, por mucho, una de las piezas clave que tiene el sistema para asegurar la homogeneidad en los procedimientos médicos y de salud en el mundo. No obstante, su actuación durante esta crisis por la pandemia del COVID-19 ha sido cuestionada; de la misma forma su organización, sus objetivos y metas, su financiamiento y su futuro están ahora al borde de un desvanecimiento.

Como un organismo rector de la salud, la OMS diseñó dos documentos: Actualización de la Estrategia frente a la COVID-19<sup>14</sup> y Fortalecimiento de la Preparación para la COVID-19 en las ciudades y otros entornos urbanos.<sup>15</sup> En el primero se analiza el contexto del virus y sus características definitorias como la rapidez y la escala de contagio, la gravedad que los pacientes pueden llegar a presentar y la perturbación social y económica. En el segundo se explican los riesgos y las consideraciones que deben tener estos

14 <https://tinyurl.com/ycu3gu5w>

15 <https://tinyurl.com/ybfq5y9t>

**TABLA 3. FASES SANITARIAS PARA MITIGAR LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud. 2020.

entornos, ya que afrontan dinámicas singulares que afectan la “preparación”. Por ejemplo, existen centros neurálgicos de viajes, que conllevan un mayor riesgo de propagación de enfermedades debido a las altas densidades de población y amplias redes de transporte público. Este documento es una guía de comportamiento ciudadano ante esta contingencia. No obstante, ha sido poco difundido y se le ha dado un seguimiento pobre y limitado, a pesar de su enorme valía.

Esta misma suerte es la que corren otras de las orientaciones técnicas sobre el nuevo coronavirus (COVID-19). Los tomadores de decisiones a nivel país las conocen poco y con frecuencia no han sido incluidas en los programas y protocolos de respuesta en las organizaciones responsables de la salud en las naciones miembros de la OMS. En ese sentido, son acciones inacabadas, sin seguimiento puntual pues dependen de la acción gubernamental local, con un alto costo para la OMS y para el mundo.

**TABLA 4. PRINCIPALES RECOMENDACIONES QUE ABORDÓ LA OMS PARA COVID-19**

1	Investigaciones epidemiológicas y clínicas precoces sobre el COVID-19 para una respuesta de salud.
2	Consideraciones para las medidas de salud pública relativas a las escuelas en el contexto de la COVID-19.
3	Estrategias de vigilancia de la infección por el virus de la COVID-19.
4	El rastreo de contactos en el marco de la COVID-19.
5	Consideraciones relativas a las medidas de salud.
6	Agua, saneamiento, higiene y gestión de derechos en relación con el virus de la COVID-19.
7	COVID-19 e inocuidad de los alimentos: orientaciones provisionales para las autoridades competentes responsables de los sistemas nacionales de control de la inocuidad de los alimentos.
8	Plataforma clínica mundial de la COVID-19.
9	COVID-19 y violencia contra la mujer. Lo que el sector y el sistema de salud pueden hacer.
10	Recomendaciones en los estados miembros para mejorar las prácticas de higiene de manos con el fin de ayudar a prevenir la transmisión del virus de la COVID-19.
11	Recomendaciones del uso de mascarillas en el contexto de la COVID-19.
12	COVID-19 y enfermedades no transmisibles.
13	Principios rectores para las actividades de inmunización durante la pandemia de COVID-19.
14	Prevención y control de infecciones para la gestión segura de cadáveres en el contexto de la COVID-19.
15	Vigilancia mundial de la COVID-19 causada por la infección humana por el virus de la COVID-19.

Fuente: OMS. 2020. <https://tinyurl.com/yatza3m4>.

Ante la peor pandemia de los últimos cien años, se debió haber contado con un minucioso protocolo de actuación y aseguramiento de implementación de políticas, con medidas de seguimiento mucho más estrictas, severas y eficaces. A pesar de la información de reciente creación en torno a la COVID-19 que se menciona en la tabla anterior, no existe un documento, no por lo menos público, en donde se realicen recomendaciones sobre el manejo administrativo, presupuestal, de datos e indicadores y de prospectiva, en lo que refiere a la pandemia.

La OMS ha limitado su actuación a una gestoría de recomendaciones, sin ser un actor clave para la contención del virus alrededor del mundo. Dada la experiencia, la probidad y las capacidades institucionales con las que cuenta el organismo, se hubiera esperado, sin embargo, una respuesta mucho más agresiva para enfrentar a un virus letal y de rápida propagación.

Se hubiera esperado que la OMS sentará las bases para dar seguimiento a unos Procedimientos Operativos Estandarizados (*Standard Operating Procedures*), en donde se delineara el papel que debería de haber jugado, a nivel nacional, regional, estatal, local y comunal, cada funcionario público y cada responsable del área de salud en un país determinado.

## La OMS ha limitado su actuación a una gestoría de recomendaciones, sin ser un actor clave para la contención del virus alrededor del mundo.

Se hace evidente, al día de hoy, una falta de coordinación y seguimiento por parte de la OMS ante la peor crisis sanitaria en decenas de años. Si acaso, el organismo ha servido para ser un repositorio de información y datos. No obstante, mucha de esta actividad también la han estado desarrollando otras organizaciones internacionales y sobre todo universidades de gran prestigio, de entre las que destaca la Escuela de Salud Pública Bloomberg de la Universidad de Johns Hopkins, misma que se ha posicionado como líder de manejo de datos, resguardo y difusión de información a nivel mundial.

**TABLA 5. RECOMENDACIONES DE LA OMS ANTE EL COVID -19**

TEMAS	OBJETIVO PRINCIPAL DE DICHA RECOMENDACIÓN	ACCIONES INDEPENDIENTES DEL GOBIERNO MEXICANO
<b>POLÍTICA</b>	Proponer ajustes en las legislaciones federal y locales para enfrentar de mejor manera la pandemia. Esto se vería reflejado en reducir o eliminar candados para uso efectivo de recursos, personal, infraestructura, equipamiento etc.	Si bien ha habido acciones para agilizar las adquisiciones de material sanitario, han aflorado casos de compras con sobreprecio y prohibiciones a nivel estatal. El escenario ha sido que el partido político que cuenta con la mayoría en el Congreso ha impuesto directrices con fines políticos al ser casi omiso y no siempre para atender la pandemia.
<b>GOBERNANZA</b>	Proponer ajustes en los organismos de salud a nivel federal, regional, estatal o local, para apoyar en la priorización de las capacidades institucionales como presupuesto, recursos humanos, manejo de estrés, capacitación en la detección de emergencias y manejo de crisis, entre otros.	El resultado de una descoordinación e imposición de voluntades ha generado que Gobernadores y sociedad civil se contrapongan con autoridades federales para implementar cada uno por diferentes vías, sus respectivas alternativas de respuesta.
<b>ADMINISTRATIVO</b>	Proponer la creación de equipos especializados para reducir gastos innecesarios, aplicando las lecciones aprendidas o casos exitosos de otros países .	No hay directriz que guíe y oriente un manejo eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros en las dependencias de salud en el país.
<b>PRESUPUESTAL</b>	Brindar ejemplos de cómo ejecutar un manejo adecuado de presupuesto en materia de salud y acercando a los países opciones de ahorro interno y de financiamiento a través de organismos internacionales.	México enfrenta un desorden presupuestal en materia de salud. No hay una sola señal que organice esfuerzos federales y estatales, con la realidad que estamos viviendo.
<b>MOVILIDAD</b>	Proponer el respeto estricto a normas internacionales en materia de movilidad de acuerdo con las condiciones de cada país.	El gobierno federal ha sido ineficiente en el manejo de la movilidad durante la pandemia. Por ejemplo, no se tomaron medidas de salida ni de llegada a pasajeros internacionales a nivel federal. Y lo mismo aplica para el resto de los aeropuertos nacionales y locales, estaciones de medios de transporte terrestre y náutica. Por el contrario, algunos estados sí lo han hecho.
<b>CERTEZA Y CONFIANZA</b>	Se debió haber diseñado una campaña de difusión enfocada en cómo incidir, difundir y brindar un acompañamiento a la sociedad para salir vencedores y sanos de esta pandemia.	El gobierno federal si abordó este tema con varias campañas de cuidado, higiene y aseo personal. La Secretaría de Salud Federal coordinó dichas campañas de manera efectiva.

Fuente: Signos Vitales. 2020.

## LA ESTRATEGIA MEXICANA

### 1. El Modelo Centinela

La estrategia de análisis y seguimiento de la pandemia para la toma de decisiones por la autoridad sanitaria se basó en el llamado “Modelo Centinela”. De acuerdo con las autoridades sanitarias en México y con la OMS, el Modelo Centinela es la manera más eficaz de recopilar datos oportunos y de buena

calidad, ya que considera la vigilancia de indicadores clave e incluye una recopilación de datos de un determinado número de sitios de vigilancia de manera sistemática y rutinaria. Estos sitios se deben elegir cuidadosamente con la finalidad de que sean representativos de la población.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Guía Operativa para la Vigilancia Centinela.



Este modelo<sup>17</sup> integra toda la información del país, la procesa y genera los indicadores diarios de desarrollo de las enfermedades, pero no está diseñado para estimar la prevalencia de un nuevo virus en el país. Es imperativo señalar que el modelo no recopila todos los casos del país, sino solo una muestra no necesariamente representativa, con datos muy detallados que generan información. Con esto, debería ser posible estimar la magnitud del problema, documentar su distribución y propagación, así como describir su historia natural.<sup>18</sup>

El modelo se creó en el año 2006 y empezó a aplicarse en México con motivo del brote del virus de Influenza H1N1 en ese año y en el 2009. A pesar de

<sup>17</sup> El Modelo Centinela esta enfocado a:

- Monitorear tendencias de la ocurrencia del evento para la identificación de umbrales de riesgo y generación de alertas epidemiológicas.
- Monitorear las características biológicas de los agentes infecciosos.
- Estimar, de acuerdo a las condicionantes propias de esta estrategia, la carga de enfermedad y demanda de atención en los servicios de salud.
- Monitoreo de los patrones de distribución geográfica y social de la enfermedad.
- Monitoreo de la utilización de servicios de salud.
- La vigilancia de la mortalidad asociada con el evento.
- Emplear de forma más efectiva y eficiente los recursos humanos y materiales existentes.
- Orientar y monitorizar el impacto de las intervenciones de prevención y control.
- Fortalecer la investigación epidemiológica, clínica y de laboratorio y el trabajo multidisciplinario.

<sup>18</sup> Infobae. 2020. "Modelo Centinela: qué es y cómo funciona la herramienta que estima miles de contagios de coronavirus en México ." Infobae, Abril 9.



Imagen: Foto: María Ruiz en <https://piedepagina.mx/centinela-el-escudo-de-mexico-frente-al-coronavirus/>

que este modelo se utiliza en otros países para monitorear el avance del contagio comunitario de un determinado virus, el consenso internacional es que se debe usar únicamente cuando la epidemia es provocada por un virus del que ya se conoce y se sabe cómo se comporta.

El virus SARS-CoV-2 es nuevo para la ciencia, por lo que no se tiene información suficiente para determinar su comportamiento entre la población mexicana. Las autoridades de salud han realizado estimaciones de la población que llega a los hospitales en estado grave. En este sentido, se puede afirmar que el Modelo Centinela cuenta con muchas limitaciones, sien-

do una de ellas que no permite visualizar la totalidad de contagios y, por lo tanto, no revela la verdadera propagación de la epidemia.

El hecho de que este modelo recabe información de 475 unidades de las 26,000 unidades médicas en todo el país, impide contar con un panorama completo. Aunado a esto, el hecho de que se deba utilizar un factor de expansión de 8.33 por contagiado confirmado, también ha generado la desconfianza de muchos especialistas en torno a los intervalos de confianza y el grado de error estadístico, entre otros más.<sup>19</sup> De hecho, han sido las mismas autoridades sanitarias quienes han desestimado el valor de expansión, creando confusión en la población y entre los especialistas, afirmando que éste podría ser de 10, 12 o inclusive 40 ó 50 de acuerdo con algunos especialistas.

El uso y los alcances del modelo han sido duramente cuestionados por otras instituciones nacionales e internacionales, inclusive por especialistas independientes. De hecho, muchas de ellas son parte impor-

<sup>19</sup> El error lo identifica Arturo Ederly, profesor de la UNAM, quien señaló un serio error en los cálculos expuestos por el Subsecretario de Salud Federal, Hugo López-Gatell, según los cuales la cantidad de casos reales de COVID-19 en México equivalían aproximadamente a 8.3 veces los casos confirmados por las autoridades sanitarias, pero confundió cantidades correspondientes a diferentes fechas. Si hubiera usado cantidades correspondientes a las fechas correctas, la cantidad de casos confirmados debería multiplicarse por 30, y no por 8.3 (<https://tinyurl.com/ycwdkuto>).

## ¿Por qué no se han utilizado otros modelos de predicción de contagio en la población?

tante de una referencia nacional para contrastar los datos oficiales y los que otros modelos están proporcionando con una confiabilidad y capacidad de comprobación mucho más elevada.<sup>20</sup> El hecho de que el modelo genere incertidumbre en sus estimaciones, puede ser entendible en este momento de crisis de la pandemia. No obstante, una pregunta importante que se presenta es, ¿por qué no se han utilizado otros modelos de predicción de contagio en la población? La respuesta no se conoce y ha agregado niveles de incertidumbre al entendimiento y seguimiento de la pandemia. Defender el uso y difusión erróneos de datos dificulta por lo menos que la población tenga un comportamiento adecuado en estos momentos, y que las autoridades sanitarias implementen políticas públicas adecuadas.

<sup>20</sup> El Centro de Información Geográfica de la UNAM sobre COVID-19 en México (<https://tinyurl.com/yqedyjzm>) ha realizado un seguimiento minucioso sobre la enfermedad, en donde no coincide con los datos que ha presentado de manera regular la autoridad sanitaria federal (<https://tinyurl.com/ycmg7ovg>). De la misma manera, COVID-19 Projections (<https://tinyurl.com/yd85wrfs>) ha generado un modelo que ha sido certero en la predicción de contagios y muertes en varios países, México en particular. El modelo del IHME, Instituto de Métrica y Evaluación de Salud de la Universidad de Washington (<https://tinyurl.com/ycempc74>) ha sido también muy acertado en sus proyecciones para muchos países en el mundo. Para ver las proyecciones actualizadas para México, <https://tinyurl.com/y9iftmzg> y <https://tinyurl.com/yaej3p2n>

A pesar de que no existe una metodología exitosa para diagnosticar y controlar la enfermedad de COVID-19, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) urgió a acelerar la aplicación de pruebas para detectar los casos de contagios y poder tomar las medidas pertinentes. Sin embargo, esa opción no se siguió y parece ya tardía para el país.

## 2. Pruebas

La estrategia seguida por el gobierno mexicano fue permitir el contagio de rebaño, atender solamente a los casos de síntomas graves y preparar las siguientes fases de la pandemia. Esta estrategia fue consistente a lo largo de la pandemia y aún en las fases más críticas. El subsecretario López-Gatell reafirmó ante senadores el 27 de mayo que esa decisión era la más adecuada, pues hacer muchas pruebas era costoso e inútil. El número de pruebas en México por millón de habitantes fue de solo 3,221 el 16 de junio. México estuvo en esa fecha en el lugar 147 de 215 países considerados, a pesar de estar en el lugar 7 de defunciones por la enfermedad. En esa fecha, México contribuyó con el 24% de las muertes en todo el mundo.<sup>21</sup> El sitio de la Universidad Johns Hopkins se

<sup>21</sup> Para ver datos actualizados, <https://tinyurl.com/ub9gvyc>

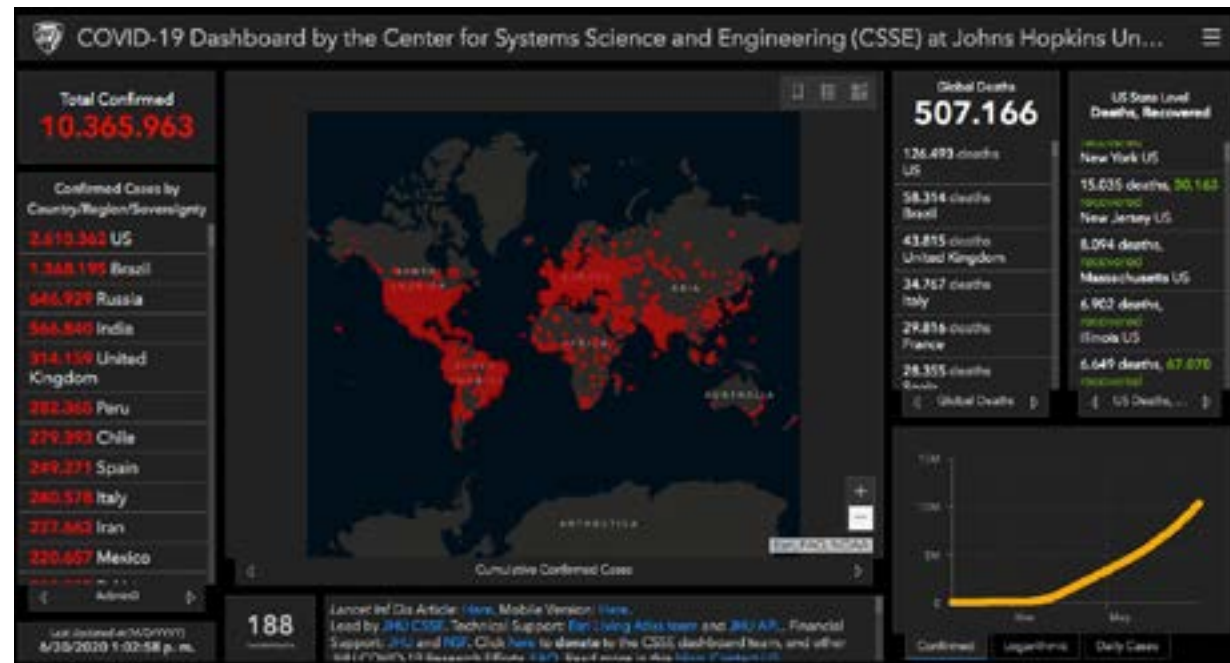


Imagen: Captura de pantalla del sitio Johns Hopkins University and Medicine COVID-19 map el día 28 de Junio del 2020 en <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>

convirtió rápidamente en el repositorio de información a nivel global más consultado. En ese repositorio, la información de pruebas y de hospitalización para México no aparecen.<sup>22</sup>

Tampoco se permitió hacer pruebas a otras instituciones privadas. Para el 16 de marzo, las pruebas clínicas de COVID-19 eran reconocidas solamente en dos hospitales privados de la Ciudad de México, además de los hospitales públicos. Los laboratorios

<sup>22</sup> Para ver datos actualizados, <https://tinyurl.com/uwns6z5>.



que fueron reconocidos por el gobierno aumentaron paulatinamente hasta llegar a 54 el 21 de mayo, en 20 entidades de la República. Para esas fechas, se reportaba un retraso para hacerse la prueba de varios días y un precio que variaba de 1,300 a 10 mil pesos.<sup>23</sup>

Al no hacer pruebas masivas, como tampoco ocurrió al inicio en los Estados Unidos, no se utilizó la estrategia de aislamiento de casos y de búsqueda y alerta de sus contactos. La estrategia de pruebas masivas se utilizó en diversos países con la idea de identificar más rápidamente los casos infectados, aunque muchos de ellos no requerirían ningún tipo de tratamiento. Esta estrategia se siguió en algunos estados de México, como Jalisco, Nuevo León y Guanajuato, logrando hacer más pruebas e intentando detectar y contener la pandemia. El número de pruebas por habitante y por estado es todavía muy cambiante. Al 16 de junio, México había realizado 415,097 pruebas (lugar 45 entre 215 países) a diferencia de naciones como Perú en donde la cifra alcanzaba un millón 376,478 pruebas.<sup>24</sup>

De acuerdo con las declaraciones del vocero de la estrategia sanitaria, el seguimiento de pacientes y sus contactos fue atendida a nivel nacional pero no

<sup>23</sup> <https://tinyurl.com/y9fml6bc>

<sup>24</sup> En este sitio se pueden ver cifras actualizadas: <https://tinyurl.com/ub9gvyc>

se supo que se hayan tomado acciones para confinar a posibles contactos en las fases 1 y 2. Voceros de algunos estados han afirmado que hicieron el seguimiento de contagiados y sus contactos, pero no hemos detectado una estadística puntual que se conozca públicamente.

En cuanto a las medidas de política pública en las entidades federativas para prevenir la pandemia, la Universidad de Miami, en conjunto con la Facultad de Medicina de la UNAM, el CIDE, las universidades Tufts y Anáhuac, la Sociedad Mexicana de Salud Pública y las organizaciones Tómatelo a Pecho y México Social, estableció un observatorio de seguimiento de las acciones estatales en México.<sup>25</sup> El índice de reacción a la pandemia considera tres elementos: la amplitud de las medidas adoptadas por cada estado frente a la pandemia, la oportunidad de su implementación, y su eficacia medida por el distanciamiento social. Hay diferencias muy significativas en la reacción a la pandemia por parte de los estados. Los estados que más rápidamente reaccionaron son Nuevo León, Nayarit, Baja California Sur, Jalisco y Yucatán. Los 10 estados que han reaccionado más tardíamente o con poca efectividad son, en orden descendente, Guerrero, Veracruz, Michoacán, San Luis Potosí, Aguascalientes,

<sup>25</sup> <https://tinyurl.com/ycszslz>

Campeche, Tabasco, Tlaxcala, Chiapas y Zacatecas, de acuerdo con el índice del Observatorio.

### 3. La confusión de las cifras

Una fuente que dio origen a la falta de credibilidad en los mensajes del gobierno provino de los reportes diarios de las cifras de contagios y fallecimientos. Desde un inicio se percibió que había subdiagnóstico y por tanto subregistro de contagios. La decisión de no aplicar pruebas mas que a quienes presentaban síntomas claros de la enfermedad abonaba a la suspicacia. El registro de neumonía atípica como causa de fallecimiento de muchas personas agregó más dudas y sospechas. La falta de concordancia entre cifras estatales y cifras de los estados proporcionados por la Secretaría de Salud sumó a la desconfianza. Finalmente, al no haber una explicación clara de los procedimientos de registro desde un inicio por parte de la Secretaría de Salud tampoco facilitó la credibilidad en las cifras oficiales. En este apartado, retomamos un estudio reciente que explica con claridad una posible fuente de estos problemas.<sup>26</sup>

Sus autores, Jorge Castañeda y Sebastián Garrido, develan el proceso para el registro de las cifras haciendo

<sup>26</sup> <https://tinyurl.com/y85qp55m>



Imagen: <https://www.elfinanciero.com.mx/salud/semaforo-de-covid-19-en-mexico-14-estados-en-rojo-y-18-en-naranja-para-semana-del-29-junio-6-de-julio>

uso de registros administrativos de la Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud. De estas bases de datos se pueden obtener diversas conclusiones que son de suma importancia para la toma de decisiones en materia de salud pública, principalmente en lo relacionado con la COVID-19:

1. La información presentada cada día puede presentar variaciones durante el tiempo. Sin embargo, no se trata de un error en el conteo del número de fallecimientos o infectados sino del mismo proceso generador de información. La Secretaría de Salud realiza la presentación del acumulado de casos día con día, mas no el flujo acumulado por día.

2. Las cifras reportadas corresponden a registros oficiales de contagios y muertes, los cuales no se reportan el mismo día en que ocurren. Por ejemplo, el número de fallecimientos por COVID-19 reportados el 24 de abril fue de 3 personas, mientras que las cifras actualizadas al 10 de mayo para fallecimientos del mismo día (24 de abril) son de 138. Posterior al 10 de mayo la cifra reportada no presenta variaciones, por lo que nos aproximamos al número real de casos ocurridos.
3. El retraso en la actualización de las cifras se debe principalmente a que los casos pasan por dos sistemas de dictaminación: el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de Enfermedades Respiratorias (Sisver) y la Red de Defunciones Sujetas a Vigilancia Epidemiológica (Redeve), que a su vez obtienen información de las entidades federativas y de los centros de salud.

Por tanto, las diferencias no pueden entenderse necesariamente como un acto deliberado de ocultamiento de información. Sin embargo, es evidente que la autoridad no fue suficientemente clara en la información que se estaba presentando, en particular del número de fallecimientos por COVID-19. Además, la escasez deliberada de pruebas efectivamente

te agregó al subdiagnóstico de casos. El no registrar a personas fallecidas con síntomas de COVID-19 por no haber hecho la prueba, necesariamente marcaba también un sub-reporte de decesos. Los reportajes de diversos medios nacionales y extranjeros prestigiosos señalaban que el número de muertos en la Ciudad de México estaban sub-reportados en al menos tres veces.<sup>27</sup>

Si bien es normal que el registro oficial de fallecimientos llegue con retraso y sea sub-reportado, el análisis de actas de defunción realizado por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad encontró que el número de muertos por COVID-19 podría ser tres veces mayor al reportado en la Ciudad de México.<sup>28</sup> Por otra parte, una manera de conocer una cifra aproximada por el virus es comparar el número total de muertos de 2020 contra las cifras absolutas de años previos. Así, Mario Romero Zavala y Laurienne Despeghel compararon el número de muertes de este año contra los fallecimientos de los 4 años anteriores en las mismas fechas en la Ciudad de México y encontraron que aumentan significativamente en abril y todavía más en mayo (ver Gráfica 1). El número de muertos, al menos

---

<sup>27</sup> Los reportajes fueron de periódicos como El País (<https://tinyurl.com/y92meztz>), New York Times (<https://tinyurl.com/ybbjezqt>), Wall Street Journal (<https://tinyurl.com/yajx73eb>)

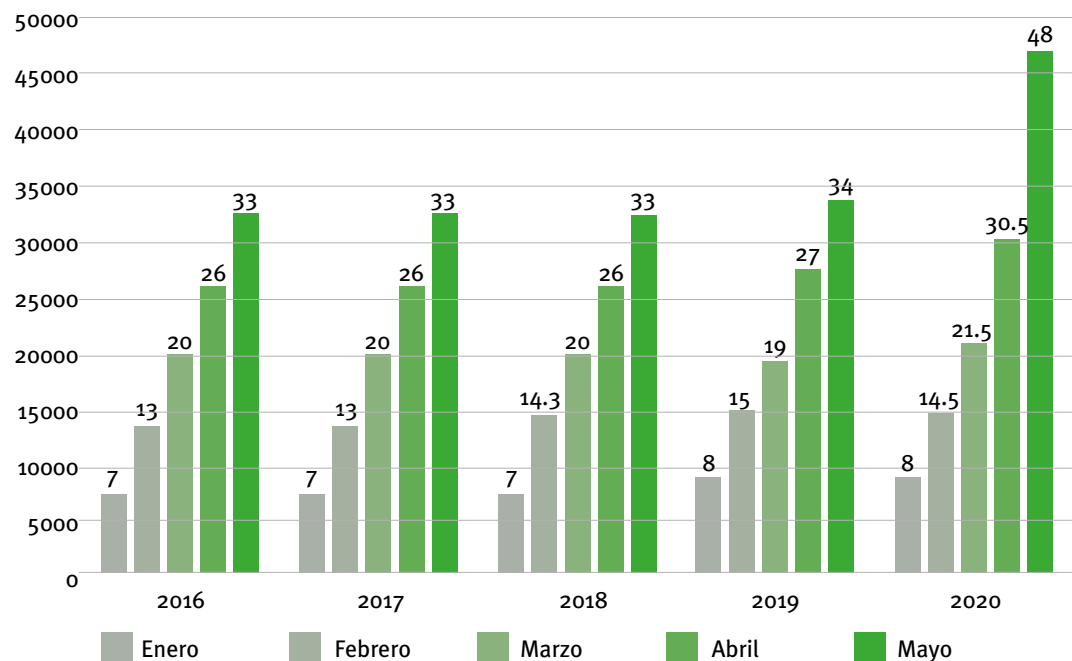
<sup>28</sup> <https://tinyurl.com/ya7ysl2r>

en la Ciudad de México, estaba sub-reportado entre 4 y 5 veces.<sup>29</sup> Es decir, el número de muertos habría que multiplicarlo por tres o hasta por cinco (Ver Gráfica 2). De acuerdo con esa investigación, solo el 24% de las muertes adicionales en 2020 comparado con el promedio de fallecimientos del periodo 2016-2019 son registradas como causadas por COVID-19. En otras ciudades de Estados Unidos esos porcentajes son mucho mayores y van de 29% en Carolina del Norte, hasta 85% en el estado de Indiana.

Entender el proceso generador de tal información es de suma importancia para comprender el fenómeno y comportamiento del virus. Al no tener información cierta e irrefutable, resulta irresponsable emitir afirmaciones como las de “ya se aplanó la curva” que den lugar a un comportamiento de relajamiento social. Por tales motivos, se deben tomar bajo reserva los resultados presentados por la Secretaría de Salud en un momento determinado, dado que nos hablan más del pasado de la variable que del presente más cercano (entre dos y tres semanas de rezago). En otras palabras, tenemos una foto en movimiento, mal tomada. Presentar la información como una fo-

tografía fija desorienta a la opinión pública y representa una irresponsabilidad por parte de las autoridades. No hablamos de ocultamiento, pero sí de fallas graves en la comunicación.

GRÁFICA 1. MILES DE ACTAS DE DEFUNCIÓN REGISTRADAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO, DATOS ACUMULADOS AL CIERRE DE CADA MES, 2016-2020



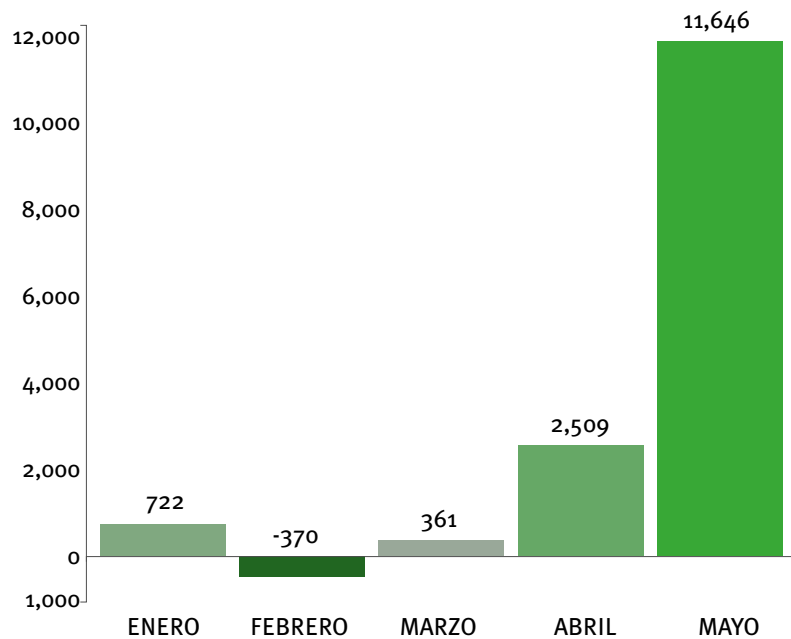
Fuente: <https://tinyurl.com/y9yunm38>

<sup>29</sup> <https://tinyurl.com/y9yunm38>

El número de muertos, al menos en la Ciudad de México, estaba sub-reportado entre 4 y 5 veces.

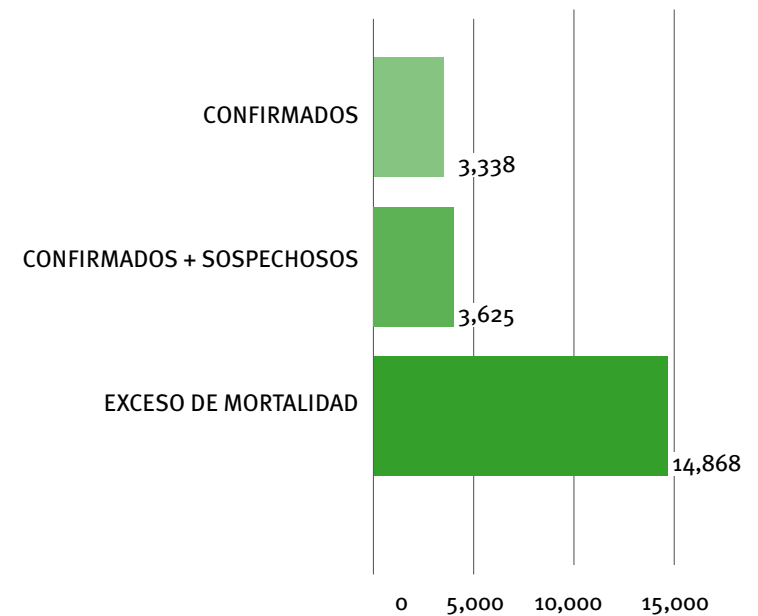
Es decir, el número de muertos habría que multiplicarlo por tres o hasta por cinco.

GRÁFICA 2. DIFERENCIAL EN EL NÚMERO DE ACTAS DE DEFUNCIÓN REGISTRADAS EN CADA MES DE 2020 CONTRA EL PERIODO DEL MES RESPECTIVO EN EL PERÍODO DE 2016-2019



Fuente: INEGI

GRÁFICA 3. COMPARATIVO ENTRE EL NÚMERO DE DECESOS POR COVID-19 Y EL EXCESO DE MORTALIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO, AL 31 DE MAYO DEL 2020



Fuente: <https://tinyurl.com/y9yunm38>

#### 4. Falta de previsión y protestas

La falta de previsión comenzó desde el primer anuncio de la OMS en diciembre del 2019. El gobierno federal nunca tomó las acciones necesarias para enfrentar la inminente pandemia que se avecinaba. Esto implicó que no se adquirieran en calidad y cantidades suficientes equipo de protección a personal médico y sanitario y su ausencia fue notoria en muchos lugares del país. La organización Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad se dio a la tarea de generar un mapa de desabasto y protesta por falta de insumos del personal médico. Más de 220 hospitales reportaron hasta el 26 de mayo desabasto de insumos sanitarios indispensables que protejan a médicos, enfermeras y personal sanitario.<sup>30</sup> Incluso, dos médicos presentaron un amparo por falta de equipamiento de seguridad y falta de capacitación para tratar a pacientes con COVID-19 y ganaron la suspensión definitiva. Fueron trasladados a centros médicos que no trataran el COVID-19 y se obligó al hospital a brindar equipo en calidad y cantidad que fueran efectivos con base en las especificaciones de la NOM-056-SSA1-1993.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> <https://tinyurl.com/yassm7dh>

<sup>31</sup> <https://tinyurl.com/y9rcy7hn>

Por ello se registraron numerosas protestas de personal médico y sanitario reclamando insumos de protección en hospitales del IMSS y del nuevo INSABI. En el recuadro se mencionan algunas que ya ocurrían desde antes de la pandemia, en particular aquellas por el desabasto de medicinas contra el cáncer de niños y posteriormente las relacionadas directamente con la pandemia.

En una encuesta de Mitofsky realizada a personal médico y sanitario publicada el 4 de junio,<sup>32</sup> se puede observar que las protestas coinciden con la opinión de los entrevistados. El 86.9% de los encuestados tiene mucho o algo de temor de contagiarse y el 71.3% tiene temor de morir por el virus.

El temor de los médicos a contagiarse no era infundado. El 74.2% de los 1,915 médicos, enfermeras y personal sanitario encuestados califican como mala la actuación del gobierno de la República y el 10.5% como regular. Solamente 15.3% la califica como buena. En efecto, el 16 de junio la Secretaría de Salud informó que 32,388 de los 154,863 contagios eran de personal médico y sanitario, es decir, el 21%.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> <https://tinyurl.com/ycl56hmd>

<sup>33</sup> <https://tinyurl.com/yayfeju7>

**TABLA 6. PROTESTAS POR DESABASTO DE MEDICINAS Y EQUIPAMIENTO DE SEGURIDAD**

FECHA	ACCIÓN	FUENTE
22-01-20	Padres de niños con cáncer ingresaron esta tarde a las instalaciones de la Terminal 1 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), en protesta por la falta de medicamentos contra esa enfermedad en instituciones de salud.	<a href="https://tinyurl.com/y76l56kv">https://tinyurl.com/y76l56kv</a>
02-09-20	Hospital de la Mujer se suma a otras crisis documentadas en el Sector Salud. Protestas y paros laborales ya enmarcan los primeros meses de este 2020.	<a href="https://tinyurl.com/y8jab4cx">https://tinyurl.com/y8jab4cx</a>
31-3-20	El mapa de protestas por insumos ante el COVID-19 en CDMX y Edomex. Más de diez en diferentes puntos de la ciudad.	<a href="https://tinyurl.com/r3rgq5m">https://tinyurl.com/r3rgq5m</a>
15-4-20	Personal de Hospital 20 de noviembre del ISSSTE protesta por falta de recursos y jornadas excesivas.	<a href="https://tinyurl.com/y9tmrjk2">https://tinyurl.com/y9tmrjk2</a>
24-4-20	Grupo de enfermeras y médicos protestaron a las afueras de una clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social por falta de insumos.	<a href="https://tinyurl.com/y73ffalp">https://tinyurl.com/y73ffalp</a>
27-4-20	La CDMX vive jornada de protestas de médicos por insumos contra COVID-19.	<a href="https://tinyurl.com/y76b-gw7h">https://tinyurl.com/y76b-gw7h</a>
12-05-20	Personal de Salud que pertenecía al Seguro Popular llegó a la Secretaría de Salud para manifestarse y exigir al secretario Humberto Uribe Téllez cumpla los acuerdos del INSABI.	<a href="https://tinyurl.com/yd8ybtmc">https://tinyurl.com/yd8ybtmc</a>
13-05-20	Protesta personal por falta insumos en el Hospital de La Raza, pilar del IMSS en México.	<a href="https://tinyurl.com/yak88gjf">https://tinyurl.com/yak88gjf</a>
26-05-20	Protesta personal médico del INER por falta de equipo médico	<a href="https://tinyurl.com/y9wn2rs7">https://tinyurl.com/y9wn2rs7</a>



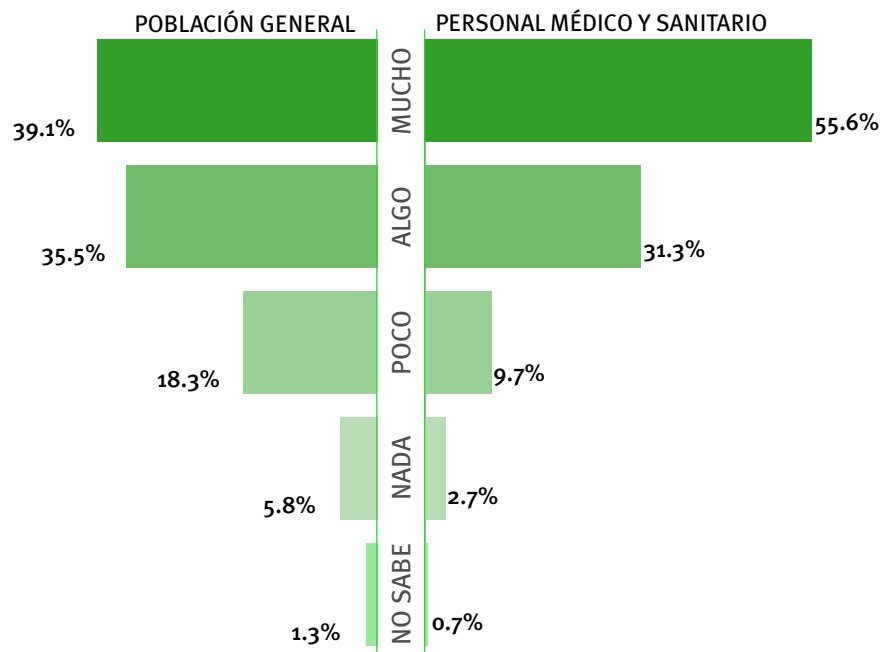
Imagen: <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/trabajadores-del-imss-protestan-en-tlalnepantla-5020596.html>



Imagen: <https://www.efe.com/efe/usa/mexico/personal-medico-en-mexico-exige-equipos-de-proteccion-contral-covid-19/50000100-4227326>

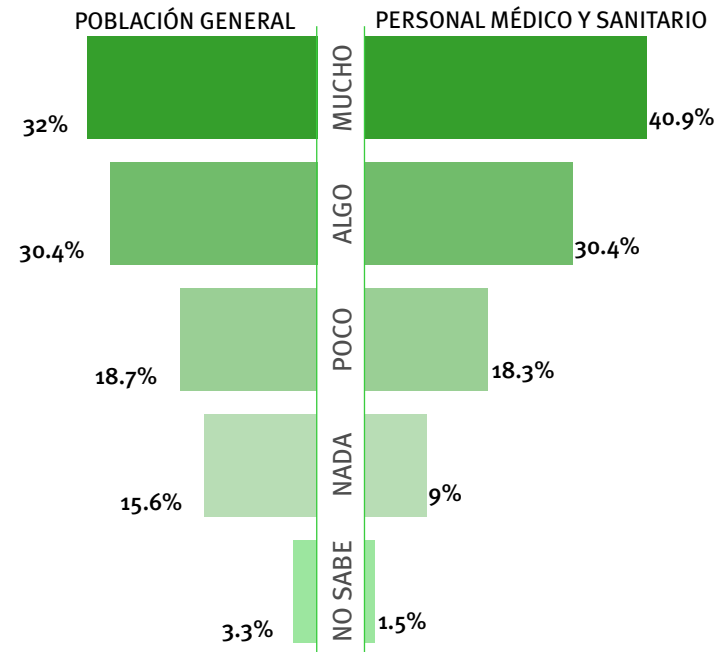
Tampoco resultó infundado el miedo del personal sanitario a morir a causa de la COVID-19. La siguiente tabla compara el número de fallecimientos totales en países como México, Estados Unidos, China, Reino Unido, Perú y Brasil con el número de fallecimientos del personal médico asignado a atender a enfermos de COVID-19. El resultado para México es trágico dados los antecedentes mencionados en este reporte.

**GRÁFICA 4. MIEDO AL CONTAGIO**



Fuente: <https://tinyurl.com/ycl56hmd>

**GRÁFICA 5. MIEDO A MORIR**



Fuente: <https://tinyurl.com/ycl56hmd>



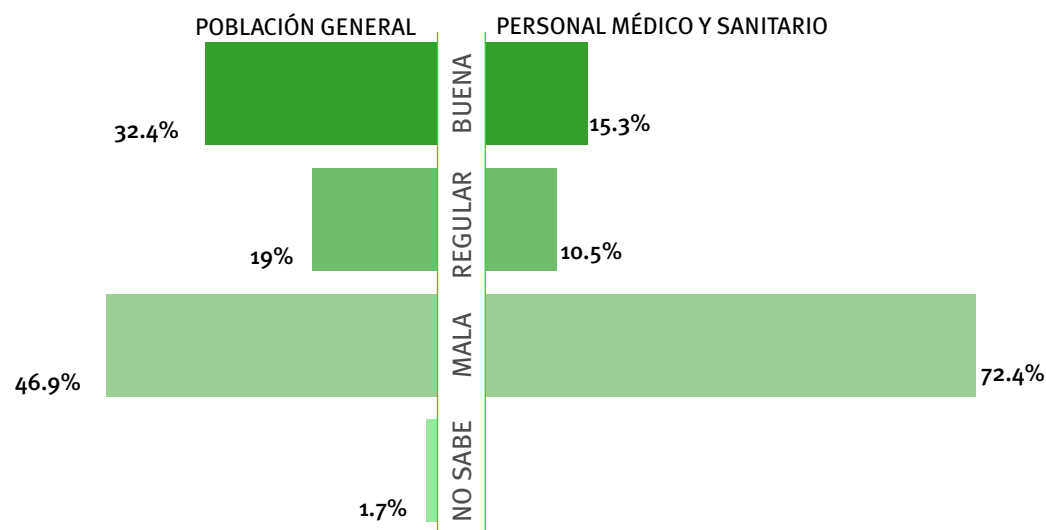
El personal sanitario en México ha estado mucho más expuesto al virus que en otros países, ya sea por falta de equipo, falta de capacitación, o alguna otra carencia. Mientras que 2.6% de los fallecimientos en México son de personal médico, en Brasil ese porcentaje es menos de la mitad, y el correspondiente a otros países la relación es de 1 a 5 ó hasta 6. Es decir, el riesgo para los médicos mexicanos es 5 ó 6 veces mayor que el enfrentado en países como China y Estados Unidos, 3 veces más que en Perú, y más del doble que en Brasil, que es uno de los países que reporta alarma en el manejo de la pandemia. Así, las protestas señaladas en la Tabla 6, y los temores de médicos y personal sanitario de morir a causa del virus, respondían a una realidad.

La conversión de hospitales en hospitales COVID-19 inició el 29 de marzo anunciado por el Dr. Gustavo Reyes Terán, titular de la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad.<sup>34</sup> Gradualmente se designaron más hospitales en el país y al 30 de mayo se contaba con 787 hospitales para esos efectos. También la Secretaría de Salud y el IMSS acondicionaron instalaciones diversas como hospitales alternos, como el Autódromo Hermanos Rodríguez, mientras que el sector privado

<sup>34</sup> <https://tinyurl.com/ydavvk9e>

**El riesgo para los médicos mexicanos es 5 ó 6 veces mayor que el enfrentado en países como China y Estados Unidos, 3 veces más que en Perú, y más del doble que en Brasil.**

GRÁFICA 6. ACTUACIÓN DEL GOBIERNO



Fuente: <https://tinyurl.com/ycl56hmd>

acondicionó el Centro Banamex en Conscripto, habilitando 700 camas. Algunos gobiernos estatales también acondicionaron áreas y hospitales provisionales.

De acuerdo con la Secretaría de Salud federal, a través de la Red de Infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG), el país se encontraba, al 30 de mayo de 2020, en un 41% en lo que refiere a la ocupación de camas destinadas para atender personas enfermas por COVID-19. Es decir, se contaba hasta esa fecha con un total de 787 hospitales inscritos en la Red, de los cuales 735 notificaban información de manera periódica. Con un total de 22,698 camas, había 13,449 camas disponibles y habían sido ocupadas solamente 9,249.

Se debe considerar un total de 22,000 camas aproximadamente para generar estos porcentajes. La referencia no es constante por parte de las autoridades sanitarias, pero la cifra oscila en ese rango, de acuerdo con cifras oficiales.

Es importante detallar que la información del IRAG proviene directamente de los reportes oficiales que se dan diariamente por parte del gobierno federal. No existe una página o una base de datos pública que contenga información desglosada para afinar el análisis. No obstante, el número de casos que se

**TABLA 7. COMPARATIVO DE PAÍSES CON FALLECIMIENTOS TOTALES Y DE PERSONAL MÉDICO**

PAÍS	TOTAL	DE PERSONAL MÉDICO	PORCENTAJE	FUENTE
México*	14,649	385	2,63%	<a href="https://tinyurl.com/ybt6wht4">https://tinyurl.com/ybt6wht4</a>
Estados Unidos*	111,620	600	0,54%	<a href="https://tinyurl.com/ybpkm4ht">https://tinyurl.com/ybpkm4ht</a>
China**	4,645	23	0,50%	<a href="https://tinyurl.com/ybf4q8fe">https://tinyurl.com/ybf4q8fe</a>
Reino Unido ***	48,106	191	0,40%	<a href="https://tinyurl.com/y7lbkcoy">https://tinyurl.com/y7lbkcoy</a>
Perú ****	3,024	26	0,86%	<a href="https://tinyurl.com/ybrd5kmu">https://tinyurl.com/ybrd5kmu</a>
Brasil *****	21,048	256	1,22%	<a href="https://tinyurl.com/y6vtx6cc">https://tinyurl.com/y6vtx6cc</a>
* Al 9 de junio 2020 ** Al 4 de junio 2020		*** Al 22 de mayo 2020 **** Al 20 de mayo 2020 ***** Al 22 de mayo 2020		

**TABLA 8. REFERENCIA DE HOSPITALES Y CAMAS DISPONIBLES PARA COVID-19**

FECHA	HOSPITALES NOTIFICANTES	HOSPITALES QUE NOTIFICARON	CAMAS DISPONIBLES	CAMAS OCUPADAS
27-04-2020	618	537 (87%)	12,668	3,337 (20%)
04-05-2020	676	652 (96%)	14,088	6,461 (32%)
11-05-2020	712	695 (98%)	15,128	7,716 (34%)
18-05-2020	747	719 (96%)	14,144	9,069 (39%)
25-05-2020	759	730 (96%)	15,021	9,399 (39%)
30-05-2020	787	735 (94%)	13,449	9,249 (41%)

*Fuente:* Elaboración de Signos Vitales a partir de la información presentada por la Secretaría de Salud federal, 2020.

presentan por entidad federativa, da una panorámica mucho más clara de lo que está pasando con este comportamiento. Al 30 de mayo, los seis estados con mayor número de casos confirmados de contagiados de COVID-19, son la Ciudad de México con 24,265, Estado de México con 14,334, Baja California con 5,027, Tabasco con 4,009, Veracruz con 3,624, Sinaloa con 3,261 y Puebla con 2,918.

Lo anterior, sugiere que la mayor parte de la ocupación de camas se encuentra justamente en estos estados, los cuales suman 57,438 casos confirmados, mismos que representan el 65% de los casos totales.<sup>35</sup> Con esta información que se presenta, es difícil considerar que exista un colapso del sistema de salud mexicano. Sin embargo, hay que considerar que las fuentes oficiales<sup>36</sup> reportaron a la fecha de corte de este análisis, un total de 87,512 casos confirmados en el país. Mientras que otras fuentes no oficiales como la de investigadores y especialistas en modelaje de datos como Youyang Gu<sup>37</sup> dan un margen mucho más amplio de error en comparación con el que señala la fuente oficial.

<sup>35</sup> El 65% de los 87,512 casos confirmados a la fecha de corte.

<sup>36</sup> <https://tinyurl.com/y8gs3cq3>

<sup>37</sup> <https://tinyurl.com/y9jftmzg>

Al 30 de mayo, los seis estados con mayor número de casos confirmados de contagiados de COVID-19, son la Ciudad de México, Estado de México Baja California, Tabasco, Veracruz, Sinaloa y Puebla.



Imagen: Foto: Jon Halty en <https://www.forbes.com.mx/noticias-mas-hospitales-y-camas-para-atender-covid-19-cdmx/>

Si tomamos como referencia el análisis de Youyang Gu, podemos determinar dos elementos sumamente importantes. El primer hallazgo refiere a que el pico de la curva de nuevos contagios se extendería, de manera conservadora, hasta el 22 de julio con 162,084 casos; pero teniendo como un máximo de casos de 2,410,798 para el 29 de julio. El estimado final del modelo, predice que para el 1 de septiembre habremos tenido de manera acumulada un total de 13,637,412 casos tomando el análisis de manera moderada.

Lo anterior indica que al momento el Sistema de Salud de México no está colapsado. No obstante, derivado de la opacidad con la que se ha manejado la información en torno a la COVID-19 en el país, muy probablemente la referencia que se tiene actualmente sobre la disponibilidad de camas en hospitales habilitados, número de contagios confirmados y número de fallecidos, debería de replantearse.

De la misma manera, existe información por parte de la Secretaría de Salud federal que indica que el 60% de los enfermos por COVID-19 que ingresan a los hospitales para su atención, están falleciendo en un periodo máximo de tres días. Todo parece indicar que los enfermos de COVID-19, para ser hospitalizados, deben estar en una situación delicada. Toman-

do como válida esa información, podemos entonces concluir que los hospitales difícilmente caerán en alguna paralización o se verán colapsados. Quizás tampoco disminuyan sus actividades principales.

**Los enfermos por COVID-19 que ingresan a los hospitales, están falleciendo en un periodo máximo de tres días.**

## 5. Campaña de comunicación

La comunicación es un arma poderosa para generar conciencia. En momentos de crisis, como el que se está viviendo en México y el mundo a causa del virus SARS-CoV-2, el uso de una comunicación efectiva es indispensable para que la información y los mensajes que lleguen a la población sean claros, precisos y completos; dando certeza de que son auténticos y verdaderos; siendo en todo momento oportunos y adecuados; y finalmente, que exista siempre en ellos una dosis de motivación en su difusión.

En el caso actual de la pandemia provocada por la COVID-19, tenemos los casos de Alemania o Corea

del Sur, donde los gobiernos actuaron de manera clara y congruente, haciendo llegar a su población un mensaje concreto sobre las acciones a tomar. De igual manera, tenemos los ejemplos de Estados Unidos o Brasil, donde las acciones del gobierno y los mensajes han sido contradictorios. Los resultados en ambos casos están a la vista.

México, lamentablemente, pertenece al segundo grupo pues a pesar de los reportes generados desde principios de enero a nivel mundial sobre el brote en China de este nuevo virus y su rápida dispersión por el mundo, la postura oficial del país sobre el tema se limitó a los pronunciamientos oficiales tradicionales en las conferencias matutinas de prensa. A pesar de que se tuvo tiempo suficiente y de sobra para preparar una estrategia adecuada y precisa de cómo abordar el virus, el Presidente minimizó la posible gravedad del tema, dejando el mensaje a la población de que la vida podía seguir normal sin correr ningún peligro, aún cuando la Secretaría de Salud federal ya recomendaba desde entonces tomar las debidas precauciones de sanidad e higiene.

No fue sino hasta el 19 de marzo que se convocó al Consejo de Salubridad General y reconoció al virus SARS-CoV2 como un potencial peligro para la salud

**TABLA 9. RELACIÓN DE FECHAS, MENSAJES PRESIDENCIALES Y NÚMERO DE CASOS**

FECHA (2020)	DISCURSO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR	# CASOS CONFIRMADOS EN MÉXICO
28 febrero	Serenos, tranquilos ante coronavirus.	1
4 marzo	Hay que abrazarse, no pasa nada.	5
18 marzo	“Detente enemigo que el corazón de Jesús está conmigo”.	118
22 marzo	No dejen de salir.	315

*Fuente:* Presidencia de la República, 2020.

en México que requería de atención prioritaria.<sup>38</sup> Dicho Consejo sancionó las medidas de preparación, prevención y control de la epidemia de COVID-19 diseñadas, coordinadas, y supervisadas por la Secretaría de Salud y se hizo un llamado a una mejor respuesta. Fue hasta el 23 de marzo que se lanzó la campaña de Sana Distancia,<sup>39</sup> que por fin estaba dirigida a la población en general sobre los cuidados que había que tomar para no contagiarse ni contagiar a otros, aún cuando el Presidente un día antes había invitado a la población a no dejar de salir. Si no existe claridad al respecto por parte del gobierno federal para tomar ac-



Imagen: <https://www.gob.mx/telecomm/galerias/susana-distancia-239604>.

<sup>38</sup> Comunicado Secretaría de Salud 092.

<sup>39</sup> Comunicado Salud

ciones conjuntas a nivel nacional, la dispersión de la comunicación genera confusión y repercute en la percepción y actuar de los mexicanos en su vida diaria.

En una segunda etapa dieron inicio las conferencias vespertinas de la Secretaría de Salud a cargo del Subsecretario López-Gatell, como un espacio específico para dar información sobre el tema, apoyado con información científica y datos oficiales que diera certidumbre. No obstante, dichas conferencias, al igual que las mañaneras, se limitaban al escaso alcance de difusión directa y se prestaban otra vez a la interpretación que los medios y redes sociales hicieran de ellas.

Tal fue la poca credibilidad, que varios expertos en salud pública, como los ex-secretarios de salud Julio Frenk, Salomón Chertorivsky y José Narro, expresaron su inconformidad en torno a las cifras que se presentaban. Muchos de los argumentos que dieron los especialistas era que los informes eran confusos debido a los conceptos utilizados y en general que le faltaba materia de comunicación al gobierno federal.<sup>40</sup> No obstante, la respuesta del gobierno fue, una vez más, la descalificación total por considerar que se trataba de “una élite conservadora” que lo único

que buscaba era hacer daño, cerrando así la apertura al diálogo. Lo mismo ocurrió con una serie de reportajes de medios nacionales y extranjeros que afirmaron que el número de fallecimientos estaba subregistrado entre tres y cinco veces.

Al cierre de este reporte, y dentro de la misma lógica de contradicciones en los mensajes, el gobierno anunció el 28 de mayo el regreso a la denominada “nueva normalidad”, cuando a excepción del estado de Zacatecas todo el país se mostraba en semáforo rojo (es decir en condición crítica) y el Presidente anunciaba el reinicio de sus giras para la promoción del Tren Maya. Una vez más, la contradicción entre los datos y las acciones tomadas por la Presidencia. En respuesta, el 29 de mayo los gobernadores de Colima, Durango, Michoacán, Jalisco, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas manifestaron su inconformidad y rechazo a dichas acciones y acordaron entre ellos sus propias políticas para continuar enfrentando la pandemia. Esto generó nuevas vías de comunicación, haciendo todavía más confuso el mensaje a la población. Incluso, cuando ya se había anunciado el paso al semáforo naranja en la segunda semana de junio, se revirtió la decisión a color rojo por la persistencia de la crisis.

---

<sup>40</sup> Durante un foro organizado por Pensando en México el 7 de mayo, 2020.

Por otro lado, Alejandro Macías integrante de la comisión de la UNAM para atender el coronavirus dijo que “de ninguna manera hemos concluido con la primera ola, de hecho ni siquiera hemos llegado a la meseta. Según los informes técnicos diarios, no hay evidencia de que ya esté reduciéndose el número de contagios, lo que hemos visto es que la epidemia va para arriba y deberían pasar por lo menos dos semanas sin estos incrementos para hablar de un desconfinamiento”.<sup>41</sup>

Esto nos muestra que la comunicación entre las diferentes autoridades ha sido fallida. Los mensajes encaminados hacia la población han sido contradictorios durante todo este tiempo y nada señala que vayan a dejar de serlo en los meses por venir. Ello crea incertidumbre sobre el actuar de la población y un cuestionamiento fuerte sobre cuándo realmente llegaremos a reducir el número de contagios.

**La comunicación entre las diferentes autoridades ha sido fallida.**

<sup>41</sup> Entrevista en el periódico *El Universal* el 12 de mayo, 2020.



Imagen: <https://www.liderempresarial.com/no-podremos-frenar-la-propagacion-de-covid-19-pero-si-disminuir-su-intensidad/>

## 6. Reacciones del sector social

La sociedad civil organizada ha emprendido respuestas y acciones independientes a las que el gobierno ha generado o propuesto. Decenas de Organismos de la Sociedad Civil (OSC), universidades, asociaciones de colonos, iglesias y muchos otros grupos han presentado iniciativas con propuestas, alternativas, visiones distintas pero incluyentes, que deberían ser escuchadas, consideradas y atendidas por las autoridades correspondientes. Este ejercicio de participación social y generación de ideas propaga un ambiente digno para encontrar un rumbo más adecuado y deseable por los mexicanos.

Las reacciones que se tuvieron por parte de la sociedad en general, en torno a tomar las medidas sanitarias, de higiene, de resguardo y de conciencia colectiva al inicio de la pandemia en el país, fueron desiguales. Mientras las autoridades federales se contradecían entre ellas mismas, dando mensajes discordantes y en ocasiones poco consistentes con la realidad y el contexto, muchos sectores de la población en México tomaron decisiones de manera independiente, autónoma y desdeñando las recomendaciones oficiales.

De hecho, la sociedad civil reaccionó antes que el gobierno federal ante la pandemia. La primera institución de educación superior que reaccionó, de alcance nacional, fue el Tecnológico de Monterrey. Declaró el tránsito inmediato a la educación a distancia a mediados de marzo. Inmediatamente siguieron muchas más. Una semana más tarde, prácticamente todas las universidades y las escuelas de educación media superior habían suspendido clases presenciales.

Según datos de Google, a través del COVID-19 Mobility Report,<sup>42</sup> México se ha comportado de manera irregular en varios de los aspectos que considera este informe. La gente en el país ha respondido quedándose en casa en un 22%. Es decir, considerando la Población Económicamente Activa (PEA) al primer trimestre del año 2020,<sup>43</sup> México tendría alrededor de 57 millones de personas en esta categoría, lo que significa que casi 13 millones estén tomando la decisión de resguardarse en casa en lo que se refiere al periodo del 1 de abril al 13 de mayo. Justo cuando el Presidente de México daba un mensaje de salir a

---

<sup>42</sup> <https://tinyurl.com/yb5hvjkp>

<sup>43</sup> <https://tinyurl.com/sjt82x8>



las calles y hacer la vida como normalmente se hacía, en el país se resguardó un importante porcentaje de la población total.

Lo mismo aplica con los centros de trabajo. Hasta el 13 de mayo se había disminuido en un 48% la movilidad a estos espacios. Ello representa, tomando el mismo parámetro de la PEA, que 27.5 millones de personas han dejado de asistir de manera constante a sus oficinas o áreas laborales. Estas personas estarán haciendo trabajo desde casa o lamentablemente habrán perdido su trabajo. De acuerdo con una encuesta de Mitofsky, el 80.4% cuenta aún con su trabajo al 13 de mayo (de los cuales el 42.2% de los empleados tiene su empleo seguro, mientras que el 38.2% reporta tenerlo en riesgo), y el 11.8% ya habría perdido su trabajo.

Principalmente en las ciudades, el transporte público es un medio vital para traslados internos o externos. En lo que respecta a estaciones de autobuses, metro o tren, la movilidad que tradicionalmente se ocupaba en este rubro disminuyó de 45% a 61% entre abril y mayo. La movilidad en espacios abiertos, como por ejemplo parques, playas, marinas y jardines públicos, ha caído un 48% de lo que regularmente se venía haciendo. Por lo que respecta a las salidas a tiendas



Imagen: <https://siete24.mx/mexico/edomex/distribuye-banco-de-alimentos-des-pensas-a-grupos-vulnerables/>

de autoservicio, mercados y farmacias, este rubro se ha reducido en un 23%. Y lo que representa un duro golpe a la economía nacional, la movilidad en restaurantes, cafés, centros comerciales, museos, bibliotecas y cines, se redujo al 13 de mayo en un 55%.

A grupos de la sociedad civil también se unieron diversos gobernadores para formar un “cuarto de situación” mixto y de alcance amplio. En algunas entidades fue el sector privado el que promovió la formación de grupos locales con los gobiernos estatales. Su éxito ha sido variable. Hasta donde Signos Vitales conoce, se establecieron “cuartos de situación” mixtos en al menos los estados de Nuevo León y Jalisco.

**La sociedad civil reaccionó antes que el gobierno federal ante la pandemia.**

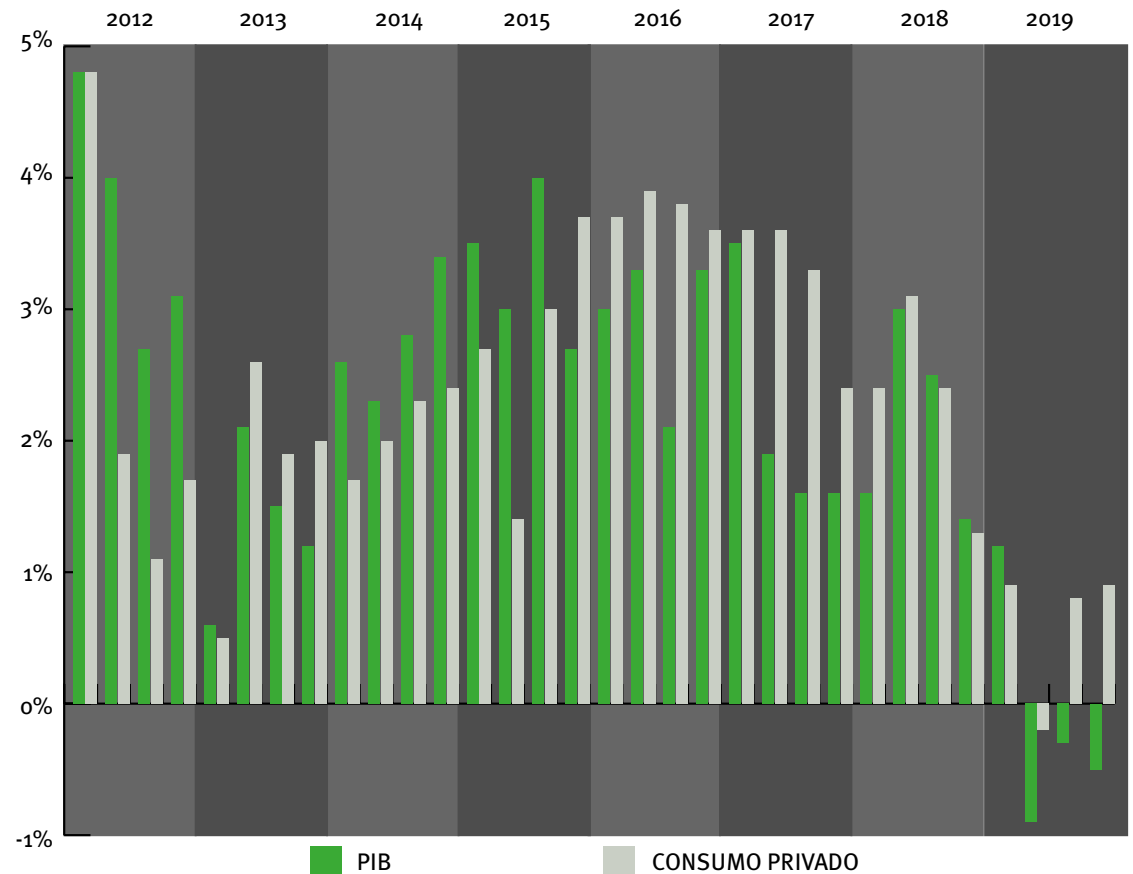
## 7. La estrategia económica

### *Estado de salud de la economía antes de la crisis sanitaria*

Desde septiembre de 2018 la economía mexicana inició un largo periodo de reducciones en su tasa de crecimiento del PIB que no se ha detenido. Por primera vez desde la crisis de la Gran Recesión de 2008-2009, el PIB registró una caída de  $-0.3\%$  en 2019. El inicio de la contracción coincidió con la cancelación del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, que ocurrió a fines de octubre, antes del inicio del nuevo gobierno. La contracción se registró en las actividades secundarias principalmente con un  $-1.7\%$  mientras que el sector primario creció  $0.4\%$  y las terciarias un incipiente  $0.2\%$  en 2019.

Por el lado de la demanda agregada, el consumo privado mostraba el mismo comportamiento que el agregado de la actividad económica para el segundo trimestre del año, la tasa de crecimiento anual era de  $-1.1\%$ . Otros componentes de la demanda como la formación bruta de capital fijo y gasto de gobierno, mostraron de igual forma contracciones para el último trimestre de 2019 de  $-5.2\%$  y  $-2\%$  respecti-

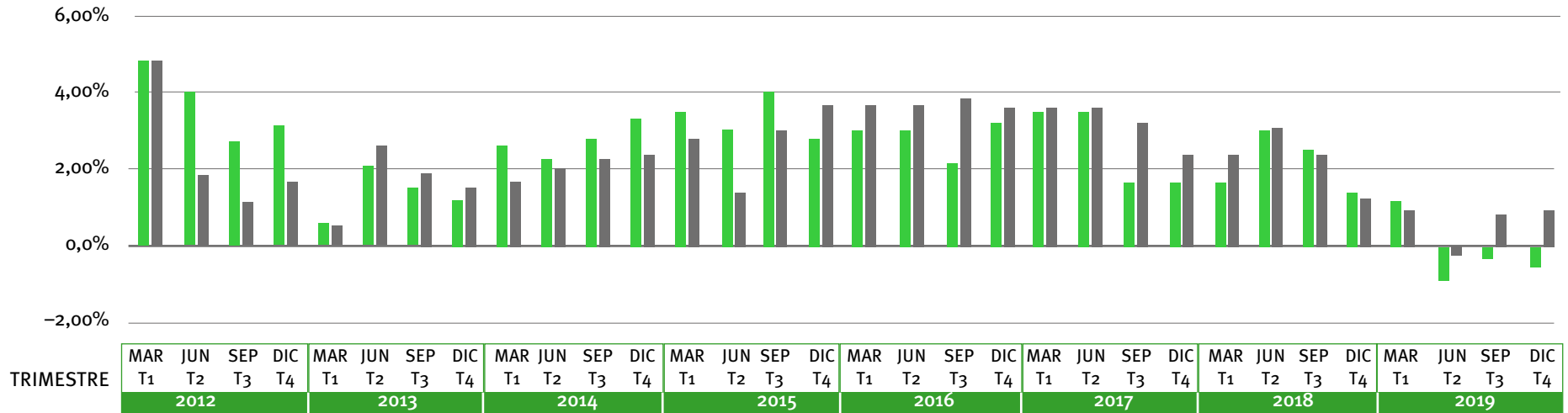
GRÁFICA 7. TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB Y CONSUMO PRIVADO



Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Oferta y Utilización Trimestral. Año Base 2013. Serie del primer trimestre de 1993 al cuarto trimestre de 2019.

GRÁFICA 8: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB Y CONSUMO PRIVADO

■ TASA ANUAL CRECIMIENTO PIB ■ TASA ANUAL CRECIMIENTO CONSUMO PRIVADO



Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Oferta y Utilización Trimestral. Año Base 2013. Serie del primer trimestre de 1993 al cuarto trimestre de 2019.

Por primera vez desde la crisis de la Gran Recesión de 2008-2009, el PIB en México registró una caída de  $-0.3\%$  en 2019.

vamente. Sin embargo, es importante señalar que el consumo del gobierno mostró tasas de crecimiento negativas durante todo el 2019, hecho que va en el mismo sentido de los subejercicios del gobierno federal que ha documentado México Evalúa.<sup>44</sup>

El consumo privado siguió de cerca al desempeño general de la economía. También comenzó a disminuir a partir de septiembre de 2018, al tiempo que la inversión privada inició su contracción a partir de marzo de 2019. Por su parte, el consumo público y la inversión pública comenzaron su caída a partir del primer trimestre de 2019 y no se ha detenido tampoco. A diciembre de 2019, el consumo creció un modesto 0.9% respecto del año anterior, y la inversión cayó 5.2% en el 2019.

En suma, por el lado de la demanda podemos decir que el componente más dinámico de la economía, el consumo, venía desacelerándose hasta alcanzar un crecimiento negativo; el gasto gubernamental se contrajo producto de los subejercicios del gobierno federal; la inversión en capital fijo se ha visto desincentivada por el cambio en reglas del juego previamente establecidas; la incertidumbre en la forma de toma de decisiones (algunas tan cuestionadas como

las consultas para determinar si se hace o no una obra, o la cancelación de una inversión privada de mil 600 millones de dólares), además de la inseguridad y la continuada corrupción. Los pocos indicios del consumo privado por reactivarse fueron de bienes no duraderos y una contracción del consumo de bienes duraderos. Resulta evidente ahora que, por el lado de la oferta, el único sector que muestra signos vitales positivos es el agrícola. La crisis sanitaria y sus efectos colaterales ha detonado en consecuencia este fenómeno de optar por lo indispensable.

### En suma:

- » Consumo desacelerado hasta decrecimiento
- » Subejercicios del gasto del gobierno federal
- » Inversión desincentivada
- » Incertidumbre en la toma de decisiones
- » Cancelación de proyectos
- » Inseguridad y la continuada corrupción.

<sup>44</sup> <https://tinyurl.com/ybq86x49>

## El contexto global y el colapso petrolero

La crisis de COVID-19 ha golpeado a la mayoría de los países del mundo y los pronósticos para el desempeño económico se tornaron cada vez más desalentadores. Para fines de abril de 2020, las expectativas de crecimiento de organismos multilaterales, instituciones financieras, bancos centrales, gobiernos y analistas independientes eran sumamente graves. Para el Fondo Monetario Internacional, sus pronósticos al 20 de abril se muestran en la Tabla 10.

México se encuentra entre los países con peores expectativas de crecimiento. A fines de mayo de 2020, el Banco de México estimó que el PIB podría caer hasta en un 8.8% en el país de darse escenarios negativos. El promedio del pronóstico de la economía mexicana para 2020 de 20 instituciones es de menos 8.09%, tal como se presenta en la Tabla 11.

A la crisis de COVID-19 se agregó la crisis del mercado petrolero mundial que estalló por la falta de acuerdo entre Arabia Saudita y Rusia para reducir la producción. Este conflicto, que estalló cuando la pandemia comenzaba, desplomó los precios del crudo por el exceso de oferta. A los pocos días, la pandemia ocasionó una contracción súbita de la de-

TABLA 10. PRONÓSTICOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN 2020 PARA DIVERSOS PAÍSES

PAÍS	ESTIMACIÓN PIB 2020 (%)	PAÍS	ESTIMACIÓN PIB 2020 (%)
Alemania	-7.00	Grecia	-10.00
Arabia Saudita	-2.30	India	-3.20
Argentina	-7.30	Italia	-9.10
Brasil	-8.00	Japón	-6.10
Canadá	-6.20	Libia	-58.70
Chile	-4.50	México	-8.22
China	1.00	Reino Unido	-6.50
Colombia	2.40	Rusia	-6.00
España	-8.00	Sudafrica	-7.10
Estados Unidos	-6.10	Venezuela	-15.00
Francia	-7.20	Economía mundial	-5.20

Fuente: Banco Mundial *Perspectivas Económicas Mundiales*.

manda, lo que provocó la saturación de almacenaje en el mundo. Miles de barcos petroleros esperaban en los puertos descargar su combustible. Por semanas, se convirtieron en una extensión de la capacidad de almacenaje y México sufrió precios negativos de su petróleo el 19 de marzo.

El impacto del colapso petrolero en las finanzas públicas fue inmediato. El 17.9% de los ingresos totales del sector público provino de los ingresos petroleros en 2019. Al caer el precio del petróleo muy por debajo del nivel utilizado para elaborar el presupuesto de la administración pública, que fue estimado en 50 dólares por barril, la repercusión sobre los ingresos públicos en 2020 será muy significativa. Si en 2019 se obtuvieron ingresos petroleros por 707.6 mil millones de pesos, se estima conservadoramente que en 2020 apenas alcanzarán alrededor de 572.6 mil millones de pesos.<sup>45</sup>

La crisis golpeó tanto a la oferta (interrupción de cadenas de suministro a nivel internacional) como a la demanda al tener un ciclo de hibernación voluntaria o forzada por las circunstancias. El mejor antídoto contra el contagio fue resguardarse en casa. El 24 de marzo se decretó la fase 2 de la pandemia,

<sup>45</sup> <https://tinyurl.com/y7u44ene>.

**TABLA 11. PRONÓSTICOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN 2020 PARA MÉXICO**

INSTITUCIÓN FINANCIERA	ESTIMADO PIB 2020 (%)	INSTITUCIÓN FINANCIERA	ESTIMADO PIB 2020 (%)
Actinver	-7.80	Fitch Ratings	-7.40
Banco Mundial	-7.50	Fondo Monetario Internacional	-10.50
Bank of America	-10.00	Goldman Sachs	-8.50
Banorte	-7.80	HR Ratings	-7.40
Banco de México	-8.80	IMEF	-8.50
Barclays	-6.20	JP Morgan	-10.50
BBVA	-7.00	Monex	-9.20
Bx+	-7.10	Moody's	-7.00
Citibanamex	-7.80	Santander	-8.00
Credit Suisse	-9.60	Scotiabank	-8.40
Finamex	-7.50	UBS	-9.00
		PROMEDIO	-8.22

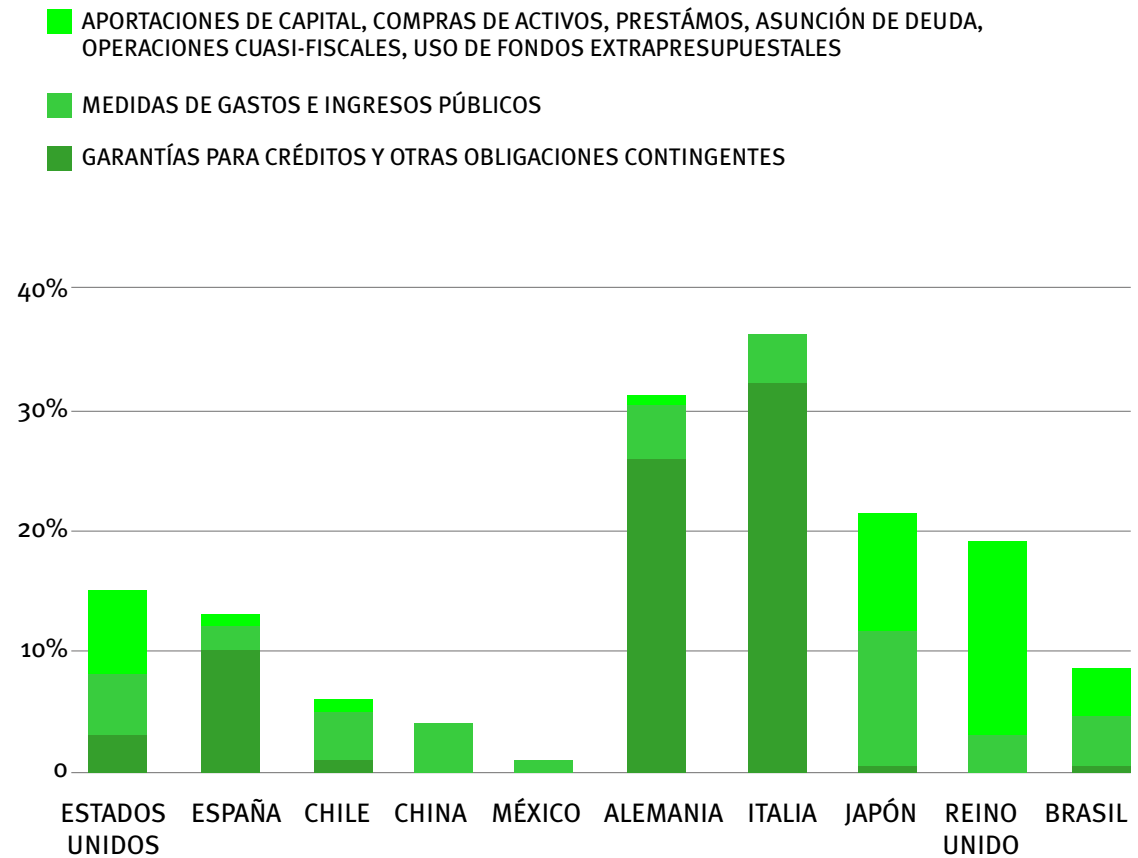
Fuente: Signos Vitales, 2020.

por la cual se podrían mantener en operación unas cuantas actividades esenciales, como producción de alimentos, insumos y material médico y sanitario, transporte público, combustibles y servicios urbanos como recolección de basura, entre otros.

## Respuesta de diversos países a la pandemia

Tanto China como los primeros países europeos que enfrentaron la pandemia decretaron una serie de apoyos económicos a su población y sus empresas. La experiencia de la Gran Depresión de 1929 y la Gran Recesión de 2008 mostraron que, ante caídas drásticas de la demanda y de la oferta, era necesaria una reacción contundente de los gobiernos. Los apoyos que han otorgado los países son de diferentes tipos: aportaciones a capital, compra de activos, asunción de deuda, uso de fondos extra-presupuestales, medidas de gastos e ingresos públicos, y garantías para créditos y otras obligaciones contingentes (Gráfica 9). Como se puede ver, los montos de los apoyos directos o indirectos alcanzan más del 30% en Italia y Alemania, alrededor del 20% en Japón, un poco menos en Reino Unido, alrededor de 15% en Estados Unidos y España, entre 5 y 7% en Brasil y Chile, y México con apenas 1% del PIB.

GRÁFICA 9: MEDIDAS FISCALES EN RESPUESTA A LA PANDEMIA DE COVID-19 COMO PORCENTAJE DEL PIB, PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: Banco de México 2020. <https://tinyurl.com/y852bv43>

TABLA 12. MEDIDAS FISCALES EN RESPUESTA DE COVID-19

MEDIDAS FISCALES	DE 	BR 	CA 	CL 	CN 	KR 	ES 	US 	FR 	IT 	JP 	MX 	PE 	GB 	EU 
TRANSFERENCIAS DIRECTAS A HOGARES															
SUBSIDIOS PARA EL PAGO DE SALARIOS															
PRÓRROGA PARA EL PAGO DE IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES															
EXENCIONES FISCALES															
PROGRAMAS DE PRÉSTAMOS PARA LAS EMPRESAS															
GARANTÍAS GUBERNAMENTALES PARA RESPALDAR CRÉDITOS A EMPRESAS															
RECURSOS PARA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE VACUNAS															

Fuente: Banco de México 2020. <https://tinyurl.com/y852bv43>



## La respuesta mexicana

### *El gobierno federal y el Banco de México*

Se puede argumentar que la respuesta del gobierno ante el impacto económico de la pandemia fue débil, tardío y segmentado. Como se aprecia en la Gráfica 9, la respuesta del gobierno federal en México es significativamente menor que la decretada en la mayoría de los países avanzados, emergentes e incluso en vías de desarrollo. La decisión del presidente López Obrador se basó en dos premisas fundamentales: primero, “no habría más deuda”, es decir, el presupuesto anual debería alcanzar para brindar los apoyos requeridos por el 70% de la población más pobre y el otro 30% debería tener sus propios medios para hacerlo. Segundo, no se rescatarían empresas de ningún tamaño, sólo personas y familias. Con estas dos premisas se desecharon las propuestas de empresarios, partidos políticos de oposición, organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación, universidades y ciudadanos independientes.

En un principio el gobierno federal minimizó el impacto económico de la crisis, y por ello retrasó medidas de aislamiento y su respuesta para paliar la crisis económica fue muy limitada. La primera acción de gobierno fue adelantar unos meses la pensión

## La decisión del presidente López Obrador se basó en dos premisas fundamentales:

1. “No habría más deuda”
2. No se rescatarían empresas de ningún tamaño, sólo se apoyaría a personas y familias.

universal a adultos mayores. También la Secretaría de Hacienda anunció el 24 de marzo aumentos en el presupuesto de la Secretaría de Salud, del INSABI, de Defensa y Marina, al tiempo que el Presidente se rehusó a reducir o posponer el pago de impuestos. Días más tarde, el Presidente declaró que no iba a incurrir en nueva deuda pública para paliar la crisis y el 12 de abril ordenó una reducción de los gastos operativos del gobierno. El 23 de abril emitió un decreto<sup>46</sup> mediante el cual se reducía el gasto de operación

<sup>46</sup>El decreto fue muy polémico jurídicamente. Se cuestionaba su relevancia sobre el orden constitucional. Ver, por ejemplo, la columna *Gobernar por discurso* de Juan Jesús Garza Onofre, Sergio López Ayllón, Issa Luna Pla, Javier Martín Reyes y Pedro Salazar (<https://tinyurl.com/ydzftx5x>).

en servicios generales y materiales y suministros de toda la Administración Pública Federal en 75%, y se reducían “voluntariamente” los salarios de los servidores públicos 25% hasta diciembre y se anulaba su aguinaldo de 2020. No se tocaba el presupuesto de las Secretarías de Salud, Defensa, Marina, así como de la Guardia Nacional, y se continuaban los 38 proyectos prioritarios del Gobierno.<sup>47</sup> Esa fue toda la respuesta económica a la pandemia por parte del gobierno federal.

Por el contrario, el Banco de México actuó con mayor decisión y fuerza. Era imperioso evitar que la crisis de oferta y demanda de bienes y servicios contagiara al sistema financiero. Anunció el 21 de abril diez medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados internos, fortalecer los canales de otorgamiento de crédito en la economía y promover el comportamiento ordenado de los mercados de deuda y cambios. Se preveía una disponibilidad de más de 750 mil millones de pesos para dotar de liquidez. El Banco Central redujo el monto de la reserva obligatoria de los bancos para que éstos tuvieran más liquidez y pudieran apoyar a sus clientes.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> <https://tinyurl.com/y7zr2zkh>

<sup>48</sup> Para el detalle de estos apoyos, se puede consultar en <https://tinyurl.com/y7sfbz6>

Por otra parte, su Junta de Gobierno ha venido reduciendo sistemáticamente la tasa de interés de referencia para abaratar el crédito. Lo ha hecho en cuatro ocasiones desde febrero: de 7.25% en febrero a 5.5% en mayo.

## **El Banco de México actuó con mayor decisión y fuerza.**

**Era imperioso evitar que la crisis de oferta y demanda de bienes y servicios contagiara al sistema financiero.**

**TABLA 13. CRONOLOGÍA DE PROPUESTAS Y RESPUESTAS A LA CRISIS ECONÓMICA (1 DE 3)**

FECHA	ORGANIZACIÓN/PERSONA PROPONENTE	PROPUESTAS
3 DE MARZO	Arturo Herrera da a conocer acciones de la Secretaría de Hacienda para apoyar al sector salud.	Aceleración del gasto fiscal para antes del periodo regular de mayo o junio.
18 DE MARZO	Coparmex propone estrategias para mitigar la crisis	Creación de un plan emergente de apoyo a empresas que incluiría un paquete de ayuda e incentivos fiscales Que el gobierno asigne presupuesto especial para realizar los diagnósticos necesarios y la compra de equipo médico Plan de movilidad y seguridad emergente Agencia Digital de Innovación Pública La instalación de un Comité de Emergencia de Alto Nivel
20 DE MARZO	El Consejo Coordinador Empresarial propone 10 medidas para mitigar el impacto de la pandemia	Las medidas incluyen asegurar liquidez del sistema financiero, deducibilidad inmediata de inversiones, autorizar programa de inversión privada en energía, apoyos a empresas para preservar empleo, acelerar pagos pendientes de CFE y PEMEX, apresurar devoluciones pendientes de IVA, respeto al Estado de Derecho y conformar un equipo tripartita (gobierno, trabajadores y empresarios) para enfrentar la crisis.
22 DE MARZO	Gobierno descarta apoyos fiscales y endeudarse	México descarta rescate o amnistías fiscales a grandes empresas, y usar crédito del FMI
24 DE MARZO	El presidente declara que se dotarán de fondos adicionales a diferentes secretarías y proyectos	Arturo Herrera, secretario de Hacienda, explicó que se dotará de fondos adicionales a las secretarías de la Defensa, Marina, Salud y al INSABI López Obrador dijo que se cuenta con fondos adicionales de 400 mil millones de pesos que servirán para mantener los programas de bienestar y continuar la construcción del aeropuerto de Santa Lucía, la refinería de Dos Bocas y el Tren Maya, entre otros proyectos de infraestructura López Obrador descartó posponer o reducir el pago de impuestos
25 DE MARZO	Estimaciones de crecimiento a la baja	La OCDE estima una caída del 7% para México
25 DE MARZO	Industrias que ya resienten los efectos de la desmovilización en México	La hotelería, la industria restaurantera, la aviación comercial y maquiladoras Se estima una caída en la industria de la construcción del 9.5%. La industria turística perderá 2 mil 400 millones de dólares
1 DE ABRIL	Especialistas estiman que el índice general de inflación cerrará en 2.83 en 2020	Su mayor cálculo fue de 3.04%

**TABLA 13. CRONOLOGÍA DE PROPUESTAS Y RESPUESTAS A LA CRISIS ECONÓMICA (2 DE 3)**

FECHA (2020)	ORGANIZACIÓN/PERSONA PROPONENTE	PROPUESTAS
5 DE ABRIL	El presidente López Obrador anuncia su plan de reactivación económica	Otorgamiento de algunos recursos adicionales para programas existentes de adultos mayores y estudiantes. Se incrementan créditos personales, tandas y préstamos para remodelación de casas. Se mantienen sus proyectos emblemáticos y se amplían recursos para PEMEX.
6 DE ABRIL	Coparmex presenta un plan para mitigar la crisis con 10 puntos principales. La Secretaría de Hacienda anunció que hará uso de las coberturas petroleras contratadas	El plan incluye propuestas para diferir impuestos, pagos de seguridad social, créditos y acuerdos de solidaridad con trabajadores y gobierno. Uso de coberturas para reducir las pérdidas ante la baja del crudo y proteger las finanzas públicas.
12 DE ABRIL	López Obrador declara que no se emitirá más deuda para combatir la crisis	Ordenó una disminución del 50% en todos los gastos en servicios generales y gastos operativos para "liberar recursos para hacer frente a la pandemia"
13 DE ABRIL	Reducción de estimaciones del gobierno	El gobierno estima una caída del PIB del 2.9%, en lugar de la expansión del 2.0% previo El precio del petróleo de 24 dólares, en lugar de 50 dólares Reducción de los ingresos del 1.2% del PIB que será completamente compensada por la cobertura petrolera y el uso del fondo de estabilización de ingresos (FEIP)
21 DE ABRIL	El Banco de México anunció 10 medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados internos, fortalecer los canales de otorgamiento de crédito en la economía y promover el comportamiento ordenado de los mercados de deuda y cambios	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Aumento de la liquidez en horarios de operación</li> <li>» Ampliación la gama de títulos de deuda elegibles</li> <li>» Ampliación del acceso a la FLAO a las instituciones de banca de desarrollo</li> <li>» Ventanilla de reporte de valores gubernamentales a plazo</li> <li>» Ventanilla de intercambio temporal de garantías para proporcionar liquidez</li> <li>» Provisión de recursos a instituciones bancarias para canalizar a micro, pequeñas y medianas empresas</li> <li>» Facilidad de reporte de títulos corporativos a instituciones de crédito</li> <li>» Facilidad de financiamiento a instituciones de banca múltiple garantizada con créditos a corporativos</li> <li>» Permuta de valores gubernamentales</li> <li>» Coberturas cambiarias liquidables por diferencia en dólares de Estados Unidos</li> </ul>

**TABLA 13. CRONOLOGÍA DE PROPUESTAS Y RESPUESTAS A LA CRISIS ECONÓMICA (3 DE 3)**

FECHA (2020)	ORGANIZACIÓN/PERSONA PROPONENTE	PROPUESTAS
23 DE ABRIL	Publicación del decreto de austeridad en el Diario Oficial de la Federación	<p>Reducción de hasta 25% de salarios y cancelación de aguinaldo a funcionarios, incluyendo al presidente</p> <p>Reducción de 75% de gastos de servicios generales, materiales y suministros de la APF, y cierre de 10 subsecretarías (sin definir)</p> <p>Se posponen las acciones y el gasto del gobierno con excepción de 38 programas prioritarios</p> <p>Se controlará la ejecución del presupuesto, con trato preferencial para las secretarías de Salud, Defensa y Marina, así como la Guardia Nacional.</p> <p>Nueva estrategia en materia de producción petrolera. Se dejará de producir 100,000 barriles diarios de petróleo, dedicándolos a la refinación interna</p>
27 DE ABRIL	El Consejo Mexicano de Negocios llega a un acuerdo con BID Invest, el ala financiera privada del Banco Interamericano de Desarrollo, para otorgar 30 mil créditos a MiPymes.	El monto de apoyo global es de 12 mil millones de dólares (290 mil millones de pesos aproximadamente).
30 DE ABRIL	PIB de México se contrae 2.4% en el primer trimestre de 2020, su peor caída en 11 años	Estimación oportuna del INEGI. Por actividades secundarias cayó 3.8% y el de las terciarias 1.4%, en tanto que el de las actividades primarias avanzó 1.2%
6 DE MAYO	El Consejo Coordinador Empresarial lanza 68 propuestas como resultado de una serie de foros plurales y llama a constituir un Consejo Nacional para la Recuperación Económica	Las propuestas abarcan tres áreas: las inmediatas para solventar la crisis, las dirigidas a reabrir la economía, y las enfocadas en el mediano y largo plazo para detonar el crecimiento incluyente y el desarrollo social
8 DE MAYO	FMI sugiere a México solicitar un préstamo	Recordaron que el país no tiene desbalances fiscales y cuenta con acceso a mercados internacionales y a una línea de crédito flexible por 60 mil millones de dólares con el organismo
20 DE MAYO	Centro de Estudios Educativos y Sociales	Cinco acciones para evitar que 12.2 millones de personas de clase media caigan en pobreza.
1 DE JUNIO	Perspectivas económicas de los especialistas	<p>Se estima que la economía mexicana caerá 8.16% en 2020,</p> <p>Los especialistas estiman que el índice general de inflación cerrará en 2.83% a final de año</p> <p>Previsiones del tipo de cambio de 23.36 a 23.3 pesos por dólar</p> <p>Se perderán 1,087 millones de empleos formales</p>
6 DE JUNIO	Diversos diputados y senadores de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y la Coparmex proponen un ingreso vital de emergencia enfocado a las personas en la informalidad y un salario solidario para los trabajadores en la formalidad laboral, por tres meses.	El costo fiscal se estima en 2.8% del PIB que podría financiarse con deuda pública. Las empresas y los trabajadores formales también participarían y atendería a cerca de XX personas en el mercado informal y cerca de 20 millones de trabajadores formales.

Fuente: Signos Vitales, 2020.

Dada la fuerza de la recesión, la reacción del gobierno fue tardía pues apenas se empezaron a dar los créditos y los pequeños apoyos hasta abril. Para el 15 de mayo, se habían entregado 191,981<sup>49</sup> de los tres millones prometidos. Esta era la medida diseñada para que el sector informal se quedara en casa, pero el apoyo de créditos a la palabra solo alcanzaría, de otorgarse los tres millones ofrecidos por el Presidente, a un máximo de 30% del sector informal de la economía.

El apoyo gubernamental también fue segmentado por la propia naturaleza de los apoyos y por sus montos y cobertura. Los grupos beneficiados son solamente algunos y quedaron muchos otros fuera. Por ejemplo, no hubo apoyos específicos para que los desempleados informales pudieran quedarse en casa durante la pandemia, fuera de los créditos referidos que han tenido poca aceptación. Tampoco los grupos de ingresos medios fueron incluidos en ninguno de los programas federales de apoyo.

Los programas ya existentes a adultos mayores y estudiantes no alcanzaban a quienes lo necesitaban más. El propio CONEVAL llega a esa conclusión.

<sup>49</sup> Créditos a la palabra <https://tinyurl.com/y7rzb2he>



Imagen: Autor: ISAÍAS HERNÁNDEZ Crédito: NOTIMEX en <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/04/29/quienes-podran-acceder-a-los-nuevos-apoyos-federales-por-el-covid-19>

## Los gobiernos estatales

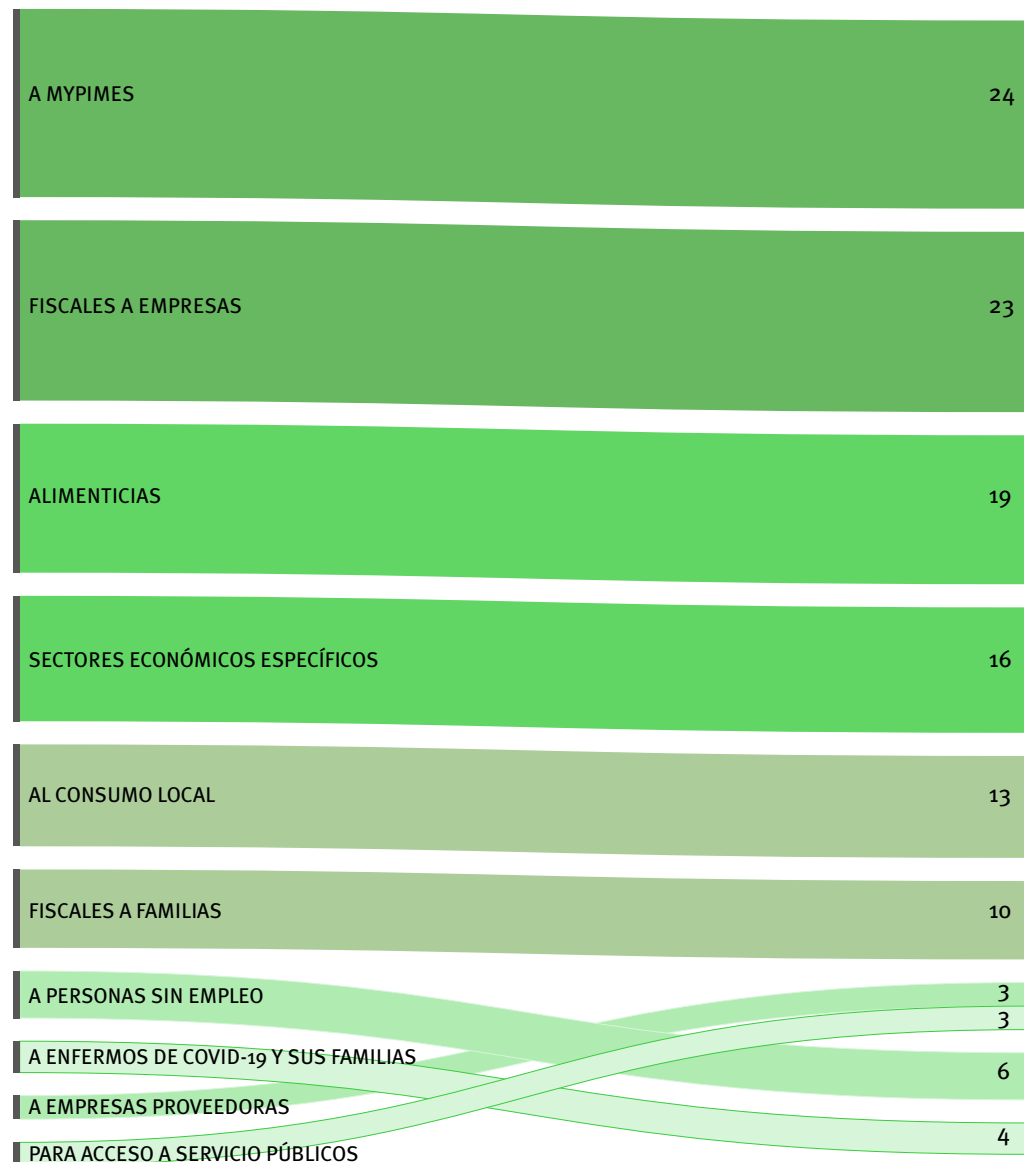
Por otra parte, los gobiernos estatales también tomaron una serie de medidas de apoyo a personas, familias y empresas para enfrentar la pandemia. Los apoyos han sido muy variados y su detalle, por estado, se puede consultar en el Mapa de medidas económicas ante la pandemia COVID-19, del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas ubicado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).<sup>50</sup> Para un análisis de la información derivada de ese mapa, el Instituto Mexicano para la Competitividad realizó un análisis y encontró que existen propuestas dirigidas a empresas y personas en la mayoría de los estados.<sup>51</sup> En la Gráfica 10 se puede observar cuáles son las medidas más frecuentes en los estados.

Si este mapa se compara con el presentado por el Observatorio de políticas públicas para enfrentar la pandemia y de distanciamiento social, se encuentran semejanzas entre ambas. Los estados más activos y decisivos en el otorgamiento de apoyos económicos a personas y empresas son frecuentemente los mismos que actuaron con mayor prontitud y decisión en lo sanitario.

<sup>50</sup> <https://tinyurl.com/um664dd>

<sup>51</sup> <https://tinyurl.com/yd3wobfu>

GRÁFICA 10. MEDIDAS DE APOYO ECONÓMICO ESTATALES  
(NÚMERO DE ESTADOS DE LA REPÚBLICA)



Fuente: IMCO, 3 de mayo 2020.

## La sociedad civil y el sector privado

La reacción de diversos grupos de la sociedad civil fue más rápida que la del gobierno federal. El 20 de marzo, el Consejo Coordinador Empresarial presentó al Presidente de la República una serie de propuestas para evitar el colapso económico. La COPARMEX también realizó propuestas para el mismo propósito, entre las que se incluían apoyos a los grupos más pobres en el mercado informal. La respuesta del gobierno fue descartar los apoyos fiscales y el endeudamiento público y, unos días más tarde, presentar su plan de reactivación económica: Pocos fondos adicionales a programas existentes para adultos mayores y jóvenes, y créditos personales y tandas, al tiempo de mantener sus proyectos prioritarios.

Hubo diversas organizaciones empresariales, centros académicos y de investigación, y especialistas que hicieron propuestas y planteamientos al gobierno federal y a la opinión pública a lo largo de las primeras semanas de la pandemia. En la Tabla 14 se presentan solamente algunas de ellas.

Además de propuestas hubo acciones concretas. El Consejo Mexicano de Negocios llegó a un acuerdo

con BID Invest, el ala financiera privada del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante el cual se darían hasta 30 mil créditos con un monto de 12 mil millones de dólares. Las transacciones serían mediante factoraje inverso. Esta operación fue sorpresiva para el Presidente, quien la rechazó de inicio criticando la forma como se había hecho, dejando al margen al gobierno federal. Ciertamente no había precedente en que un grupo organizado de empresarios contactara de manera independiente al BID y gestionara un crédito en donde el gobierno federal quedó como un simple espectador.



Imagen: <https://pilotzinoticias.com/2020/04/bid-invest-y-el-consejo-mexicano-de-negocios-unen-esfuerzos-para-lanzar-un-programa-para-dar-creditos-por-hasta-12000-millones-de-dolares-a-30000-mipymes-de-mexico/>.



**TABLA 14. PROPUESTAS FORMALES PARA HACER FRENTE A LA CRISIS ECONÓMICA OCASIONADA POR LA PANDEMIA POR COVID-19 (1 DE 2)**

ORGANIZACIÓN/PERSONA PROPONENTE	PROPUESTAS	FUENTE
Coparmex I	Ayuda a empresas e incentivos fiscales, adquisición de equipo médico, instalación de un Comité de Emergencia de Alto Nivel	"18 marzo Gobierno federal debe implementar las propuestas de CEPAL ante la presente crisis de COVID-19 <a href="https://tinyurl.com/y9wgc6d8">https://tinyurl.com/y9wgc6d8</a> "
Consejo Coordinador Empresarial I	Asegurar liquidez del sistema financiero, deducibilidad inmediata de inversiones, autorizar programa de inversión privada en energía, apoyos a empresas para preservar empleo, acelerar pagos pendientes de CFE y Pemex, apresurar devoluciones pendientes de IVA, respeto al Estado de Derecho y conformar un equipo tripartita (gobierno, trabajadores y empresarios) para enfrentar la crisis.	"20 marzo Medidas urgentes para preservar el empleo y mitigar afectaciones a la economía <a href="https://tinyurl.com/y976bnfp">https://tinyurl.com/y976bnfp</a> "
Consejo Coordinador Empresarial II	Las propuestas abarcan tres áreas: las inmediatas para solventar la crisis, las dirigidas a reabrir la economía, y las enfocadas en el mediano y largo plazo para detonar el crecimiento incluyente y el desarrollo social	"6 mayo Recomendaciones para el acuerdo nacional. 68 ideas para México. <a href="https://tinyurl.com/ybe2punn">https://tinyurl.com/ybe2punn</a> "
Consejo Pensando en México	Políticas contracíclicas apoyando ingreso de trabajadores formales e informales, diferimiento de pagos de impuestos y cuotas sociales, plan de reactivación de la inversión pública y privada	"México ante la crisis económica que viene <a href="https://tinyurl.com/y9a2naw">https://tinyurl.com/y9a2naw</a> "
Centro de Estudios Espinosa Yglesias	Proteger el empleo a partir de transferencias directas a trabajadores, reestablecer el presupuesto de salud a partir de una reforma fiscal que permita establecer seguros de desempleo, transferir recursos a empresas formales de manera proporcional a los trabajadores que tenga inscritos en el IMSS y realizar un reembolso extraordinario de ISR a los trabajadores.	"27 de abril de 2020 Elementos de un plan integral para atender las consecuencias económicas de la pandemia de coronavirus en México <a href="https://tinyurl.com/y9lrzj7r">https://tinyurl.com/y9lrzj7r</a> "

TABLA 14. PROPUESTAS FORMALES PARA HACER FRENTE A LA CRISIS ECONÓMICA OCASIONADA POR LA PANDEMIA POR COVID-19 (2 DE 2)

ORGANIZACIÓN/PERSONA PROPONENTE	PROPUESTAS	FUENTE
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo UNAM	<p>Proteger el empleo y el ingreso, sobre todo de los grupos más vulnerables;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Salvar la planta productiva, con énfasis en las PyMES;</li> <li>· Mantener la continuidad de los servicios estratégicos, sean públicos, concesionados o privados en todos los órdenes; y</li> <li>· Apoyar más proyectos de inversión pública, privada y mixta para la recuperación y el apuntalamiento del crecimiento potencial.</li> </ul>	<p>"Cambiar el Rumbo: El desarrollo tras la pandemia.  <a href="https://tinyurl.com/ya8t8qb4">https://tinyurl.com/ya8t8qb4</a>"</p>
Santiago Levy	<p>"Objetivo 1, primero la salud: minimizar los costos humanos de la pandemia sobre la población. Hacer todas las readecuaciones presupuestarias y acciones administrativas para que los recursos fluyan de forma excepcionalmente ágil</p> <p>Objetivo 2, proteger los ingresos de los trabajadores: minimizar el impacto regresivo de la crisis, con acciones que protejan los ingresos de los trabajadores, especialmente los pobres. Expansión del gasto público para sostener la demanda agregada, pero focalizada sobre los grupos directamente impactados por la recesión, concretamente los siguientes: 1) los trabajadores pobres, 2) los trabajadores afiliados al IMSS, 3) los trabajadores no asalariados inscritos en el SAT</p> <p>Objetivo 3, cuidar la estabilidad macroeconómica: preservar la estabilidad macroeconómica y la capacidad de retomar el crecimiento una vez que la crisis económica derivada de la pandemia haya concluido"</p>	<p>Nexos: Superemos juntos las emergencia  <a href="https://tinyurl.com/ycaznsfm">https://tinyurl.com/ycaznsfm</a></p>

Fuente: Signos Vitales, 2020.

A lo largo del mes de abril hubo noticias de que grupos delictivos, como el Cártel Jalisco Nueva Generación, repartían despensas a poblaciones rurales en los estados bajo su control. Parecía que el gobierno de facto de esas comunidades protegía a sus “ciudadanos”.





Cada vez es más evidente la dolencia y el sentimiento encontrado de cómo las autoridades federales han enfrentado el problema de la pandemia de COVID-19 en México. Personas en contra y afines al Presidente, señalan sin recelo, los puntos en donde consideran que ha tomado malas decisiones. Cabe señalar que los casos en donde se considera que se han tomado decisiones equivocadas son muchos y son muy fáciles de encontrar. El equipo de trabajo de Signos Vitales considera que estos son los cuatro principales tropiezos en el manejo de la pandemia. Sin lugar a dudas, existe una lista extensa, no obstante estos son los más significativos.



Imagen: <https://reporteniveluno.mx/2020/04/14/cjng-regalan-despensas-jalisco-afectados-coronavirus/>

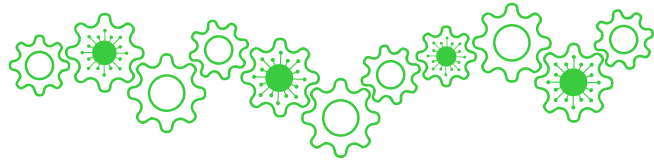
**Personas en contra y afines al Presidente, señalan sin recelo, los puntos en donde consideran que ha tomado malas decisiones.**

TABLA 15. TROPIEZOS DEL GOBIERNO QUE TIENEN POCA CONGRUENCIA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA

NÚM.	ACCIÓN		REPERCUSIÓN INMEDIATA
1º	Permitir que el gobierno federal haya dejado de producir, publicar o desaparecer intencionalmente, información que es de vital importancia para la toma de decisiones en el país.		Provoca incertidumbre y da pie a que exista confusión y malos resultados en prácticamente todas las decisiones, debido al poco fundamento para tomarlas.
2º	Dar mensajes oficiales para que los mexicanos continuáramos nuestra vida normal, cuando la enfermedad de COVID-19 estaba en pleno aumento en el país y demandaba una actitud de cuidado y cautela por parte del Presidente.		Será después de que la pandemia acabo cuando se pueda hacer un recuento de las consecuencias de dichas expresiones, pero es altamente probable que mucha gente se haya contaminado por hacer caso a ese llamado.
3º	Manejar la crisis económica y energética desatadas por el COVID-19, a través decisiones improvisadas y basadas en suposiciones mal fundamentadas.		Desatará un estancamiento económico jamás visto en el país, en donde se perderán empleos, se agudizará la pobreza, se perderá capacidad de reinserción a la economía mundial y se malgastarán miles de millones de pesos por un Pemex enfermo y sin futuro.
4º	Continuar con la provocación para desatar el rencor y el odio entre las clases sociales en México, en un momento crítico en donde se requería un fuerte llamado a la unidad.		Varios sectores de la sociedad mexicana han optado por ser independientes y generar sus propias propuestas para avanzar en esta crisis. Tal es el caso de los empresarios del país, instituciones académicas y centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil e incluso expertos individuales.

# Impactos de la pandemia

## hasta junio 2020



El impacto de la crisis se ha registrado tan rápido como la enfermedad, y ha golpeado de forma diferenciada. Ha provocado muchos miles de muertes y agravamiento de enfermedades, sobre todo a partir de personas mayores de 50 años; ante la insuficiente respuesta, ha causado la pérdida de ingresos, de empleos y puestos de trabajo, sobre todo en el sector informal, mujeres, y de las personas de menores ingresos. Se agregan ya millones de personas a las filas de aquellos en condiciones de pobreza y pobreza extrema. La pandemia y la ausencia de políticas públicas que la contengan también ha reducido drásti-

camente el número de empleos formales, sobre todo de niveles de bajos salarios, y el cierre de empresas de todos tamaños, especialmente en el sector turismo, restaurantero y otros servicios de hospitalidad. Ha generado mayor ansiedad, violencia intrafamiliar, y tendrá efectos perdurables de mediano y largo plazo. El impacto de la crisis ha sido inmediato también en la ingesta alimentaria y en la educación, lo que ampliará aún más las brechas existentes, con repercusiones graves en los niveles de desigualdad.

## 1. EL IMPACTO SANITARIO

De acuerdo con información de la Clínica Mayo en los Estados Unidos, la mayoría de las personas enfermas de COVID-19 tienen síntomas entre leves y moderados. No obstante, la enfermedad puede causar complicaciones médicas graves y, en algunas personas, llevar a la muerte. Los adultos mayores o las personas con afecciones crónicas tienen un mayor riesgo de contagiarse y enfermarse gravemente con COVID-19. Las complicaciones de esta enfermedad pueden referir a:

- » Neumonía y problemas para respirar,
- » Insuficiencia de varios órganos,
- » Problemas cardíacos,
- » Coágulos sanguíneos,
- » Lesión renal aguda,
- » Infecciones virales y bacterianas adicionales

Adicionalmente, las autoridades hospitalarias de Hong Kong, mostraron a través de diferentes estudios, que las personas que estuvieron infectadas con el virus se enfrentan a un reducido y deficiente funcionamiento en sus pulmones, corazón e hígado.

De la misma forma, estos mismos estudios dan cuenta de que el virus ataca también muchas otras partes del cuerpo, aparte de las que ya se han mencionado, causando daños permanentes por ejemplo en los globos oculares, los dedos de los pies, el intestino y los riñones, entre otros órganos y partes del cuerpo humano.

**Esta información pone a la humanidad entera en un escenario sumamente peligroso. Nos estamos enfrentando a una enfermedad desconocida, sin cura hasta el momento y con pocos elementos para combatirla.**

De acuerdo con la OMS,<sup>1</sup> la tasa de letalidad bruta varía sustancialmente por país, en función de las poblaciones afectadas, el punto en el que se encuentra el país en la trayectoria de este brote y la disponibilidad y apli-

<sup>1</sup> <https://tinyurl.com/ycu3gu5w>

cación de las pruebas (los países que solo someten a pruebas a los casos hospitalizados tendrán una tasa de letalidad bruta registrada más elevada que los países con pruebas más generalizadas).

La implicación de estos juicios da pie a reflexionar sobre la forma y los rasgos que tendremos que seguir para convivir con el virus de ahora en adelante. Se tendrán que sentar las bases en prácticamente toda la población en el mundo para generar una estrategia mucho más eficiente y efectiva en materia de alimentación, precaución sanitaria, higiene personal y de convivencia social.

Con un escenario como éste, y dadas las capacidades institucionales con las que cuenta México, sería prudente pensar que de entrada se enfrentan muchos y diversos retos a los que muy probablemente no se encuentre una respuesta ni positiva ni inmediata.

Como se ha venido detallando en este Reporte, la respuesta de México ante la pandemia fue lenta, tibia y basada en argumentos que no se ajustaban con la realidad que se estaba viviendo en el mundo y en el país.

Retomando el argumento de la letalidad que se comentó anteriormente, México cuenta con una proporción de **11.67%**, tomando como referencia la to-

talidad de los casos confirmados como positivos. Es decir, de cada 100 enfermos confirmados que hay en el país, muere más del diez por ciento.

Comparando con otros países como Estados Unidos, quien es el que tiene el mayor número de confirmados en el mundo, su letalidad cae a 5.43%, lo que representa casi la mitad de lo que está sucediendo en México. De los países que se consideraron para hacer este análisis, los que cuentan con una proporción > 10% son España con 11.12%, Italia con 14.48%, Francia con 15.51% y el Reino Unido con 14.06%. Para el caso contrario, en donde la proporción es < 10%, aparte de los Estados Unidos, se encuentra China (5.57%), Rusia (1.32%), Brasil (4.98%), Perú (2.91%), Alemania (4.72%) e India con 2.86%.

#### Letalidad < 10%

EUA	5.43
China	5.57
Brasil	4.98
Alemania	4.72
Perú	2.91
India	2.86
Rusia	1.32

#### Letalidad > 10%

Reino Unido	14.06
Italia	14.48
Francia	15.51
España	11.12
<b>México</b>	<b>11.67</b>

**TABLA 16: IMPACTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19 HASTA 14 JUNIO 2020**

\*CONTAGIOS

PAÍS	FECHA DE PRIMER CASO	PORCENTAJE DE RECUPERADOS	PORCENTAJE DE FALLECIMIENTOS DE LOS CASOS CONFIRMADOS	TOTAL DE CONFIRMADOS	TOTAL DE FALLECIMIENTOS	NÚMERO DE PRUEBAS APLICADAS	NÚMERO DE CONTAGIOS Y FALLECIMIENTOS A 60 DÍAS	NÚMERO DE CONTAGIOS Y FALLECIMIENTOS A 75 DÍAS	NÚMERO DE CONTAGIOS Y FALLECIMIENTOS A 100 DÍAS	NÚMERO DE CONTAGIOS Y FALLECIMIENTOS A 110 DÍAS
MÉXICO	28 FEB	73,63%	11,67%	146.837	17.141	401.755	16,752*	38,324*	90,664*	129,184*
							1,569	3,926	9,930	15,357
ESTADOS UNIDOS	22 ENE	40,11%	5,43%	2.094.058	115.732	24.848.940	33,280*	397,121*	1,799,122*	2,000,702*
							587	16,191	104,659	112,935
CHINA	1 DIC	94,22%	5,57%	83.181	4.634	N/D	11,871*	68,347*	83,017*	83,057*
							259	1,662	4,634	4,634
ESPAÑA	1 FEB	61,60%	11,12%	243.928	27.136	4.465.338	215,216*	230,183*	239,479*	242,280*
							24,543	27,459	27,127	27,136
ITALIA	31 ENE	74,60%	14,48%	236.989	34.345	4.620.718	207,428*	223,096*	232,997*	235,763*
							28,236	31,368	33,415	34,114
RUSIA	31 ENE	14,48%	1,32%	528.267	6.938	14.880.172	2,777*	24,490*	405,843*	493,023*
							24	198	4,693	6,350
BRASIL	26 FEB	51,90%	4,98%	867.624	43.332	1.499.041	67,446*	190,137*	514,849*	772,416*
							4,603	13,240	29,314	39,680
FRANCIA	24 ENE	38,43%	15,51%	189.602	29.346	1.384.633	25,233*	90,676*	185,851*	187,996*
							1,331	13,197	28,751	29,260
PERÚ	6 MAR	50,31%	2,91%	229.736	6.688	1.360.839	54,817*	108,769*	164,476*	208,823*
							1,533	3,148	4,506	5,903
ALEMANIA	27 ENE	91,88%	4,72%	187.518	8.801	4.694.147	57,695*	174,098*	183,410*	186,522*
							433	7,861	8,540	8,752
REINO UNIDO	31 ENE	N/D	14,06%	295.889	41.698	6.772.602	29,272*	103,093*	274,762*	290,1413*
							3,095	15,944	38,489	41,128
INDIA	30 ENE	51,29%	2,86%	320.922	9.195	5.658.614	1,998*	13,430*	190,609*	286,605*
							58	448	5,408	8,102

Fuente: Elaboración de Signos Vitales a partir de la información publicada en el sitio <https://cov19.cc/> y <https://www.worldometers.info/coronavirus/>



Estos datos permiten generar por lo menos tres argumentos muy sólidos ante el comportamiento que tiene cada país. El primero es que la proporción de un mayor número de contagios confirmados no siempre tiene que estar acompañada por un alto número de fallecimientos. En segundo lugar, en la Tabla 16, se observa que los países que respondieron y actuaron en tiempo y forma al inicio de la pandemia, son los que pueden también visualizar resultados en materia de contención de la enfermedad<sup>2</sup>. Finalmente, un tercer argumento, es que México se encuentra entre los países que cuentan con una proporción de mortalidad muy alta, y esto se debe principalmente a las malas e ineficientes estrategias de respuesta que las autoridades sanitarias (federal y estatales) han implementado durante todo el tiempo que lleva la contingencia.

Un análisis similar es qué se hace con los enfermos recuperados. Para el caso de México, a la misma fecha de análisis del 14 de junio, se cuenta con un total de contagiados confirmados de 146,837 personas, mientras que la proporción de recuperación es del 73.63%. Lo que significa que de cada 100 enfermos poco más de 70 de ellos se están recuperando de manera satisfactoria. Con una proporción mayor a 60%

<sup>2</sup> Para una comparación entre países y su avance en vencer al virus, ver <https://www.endcoronavirus.org/countries>

están, aparte de México, China con 94.22%, España con 61.60% e Italia con 74.60%. De los países que cuentan con una proporción menor a 60%<sup>3</sup> se encuentra Estados Unidos con 40.11%, que cuenta con 2,094,058 casos confirmados. Rusia que cuenta con una proporción de recuperación de 14.48%, mientras que Brasil 51.90%, Francia 38.43%, Perú 50.31% e India con 41.11% cuentan con proporciones similares.

### Recuperación > 60%

China	94.22
Italia	74.60
México	73.63
España	61.60

### Recuperación < 60%

Brasil	51.90
Perú	50.31
India	41.11
EUA	40.11
Francia	38.43
Rusia	14.48

La lectura de esta información, puede ser engañosa. Para contar con un panorama completo, se tienen que tomar en cuenta varios elementos para un análisis homogeneizado. Por ejemplo, es de vital importancia considerar la etapa (o momento crítico) en la

<sup>3</sup> Reino Unido cuenta con información para este rubro de análisis.

que la enfermedad está atravesando en el país; o las capacidades institucionales (principalmente en materia de infraestructura y equipamiento en salud y tecnológico) con que cuenta cada uno de ellos para atender y dar un seguimiento apropiado y pertinente a cada paciente. No obstante este razonamiento, es un hecho que el indicador que refleja el porcentaje de pacientes recuperados, entre más alto sea, sí da una certeza de que cada país esta haciendo un esfuerzo por contener el embate de la pandemia, considerando los pocos o muchos medios y herramientas con los que se cuente.

Si bien no existe evidencia que demuestre que la toma de pruebas sea una alternativa para la contención de COVID-19, sí es una estrategia que han recomendado varios organismos sanitarios, incluyendo la OMS.<sup>4</sup> De acuerdo con el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, a través de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC),<sup>5</sup> es altamente recomendable realizar pruebas para poder aislar y separar a los enfermos de COVID-19 de los que aún no han sido infectados. En ciudades o espacios en donde el índice de contagio es muy elevado, la aplicación de este tipo de pruebas es

una alternativa para el control del virus. No obstante, existe un protocolo<sup>6</sup> acerca de quiénes deben hacerse las pruebas de detección, en dónde se recomienda, y qué tipo de síntomas ameritan realizar la prueba. Finalmente, la CDC señala que las decisiones acerca de su realización las toman directamente las autoridades de salud a nivel nacional o estatal de cada país.

Estados Unidos es el país que al 14 de junio ha aplicado el mayor número de pruebas con 24.8 millones. Esto no ha impedido que la propagación del virus siga avanzando. Es más, de acuerdo con la Tabla 16 su primer contagio fue el 22 de enero, y 60 días después reportó haber tenido 33,280 de contagios positivos con 587 fallecimientos. Tan solo 15 días después, estos números se habían potenciado a 397,121 de personas contagiadas con 16,191 fallecidos. En un escenario como los que muestran estos datos, podría presumirse que la toma de pruebas como única medida es relativamente inservible. Se requiere de otro tipo de alternativas y políticas complementarias de contención a la movilidad social, el distanciamiento y el reforzamiento de prácticas de higiene y cuidado personal para mejorar la efectividad. Pero sin pruebas, es difícil contener la epidemia.

4 <https://tinyurl.com/yc5s2jzc>

5 <https://tinyurl.com/yc8r7c6o>

6 <https://tinyurl.com/w6o2hfu>

A Estados Unidos le sigue muy atrás Rusia con 14.8 millones de pruebas realizadas, seguidos por el Reino Unido (6.7m), India (5.6m) y tres países europeos: Alemania (4.69 m), Italia (4.62 m) y España (4.4 m). México tiene, en estos mismos parámetros, 401,755 pruebas realizadas.<sup>7</sup>

Las autoridades sanitarias de España, Italia, Francia y Reino Unido decidieron realizar un número de pruebas considerable, debido a que las medidas de contención habían sido ya rebasadas. Los cuatro países rondan por arriba de los 3 millones de pruebas. No obstante son los países que han padecido fuertemente la pandemia. De una u otra forma, España e Italia pudieron contener, posterior a los 60 días, el crecimiento incontrolado de contagios. De manera contradictoria, Francia y el Reino Unido triplicaron sus contagios en tan solo 15 días, contados a partir del día 61 desde que se reportó el primer contagio.

El caso mexicano es peculiar. El SARS-CoV-2 registró su primer caso positivo en el país el 28 de febrero. Al 16 de junio se cuenta con un número de 150,264 personas confirmadas con la enfermedad y con 17,580 fallecidos, números que se incrementan constantemente y día a día. A pesar de que las decisiones para

<sup>7</sup> Para ver las cifras actualizadas, ver <https://tinyurl.com/ub9gvyc/>.



Imagen: <https://www.infobae.com/americas/eeuu/2020/03/21/eeuu-autorizo-el-uso-de-una-prueba-del-coronavirus-que-da-el-resultado-en-45-minutos/>

abordar la pandemia en el país fueron en repetidas ocasiones cuestionadas por parte de los expertos y especialistas en el tema, los números pudieron haber reflejado un panorama mucho más dramático. Un país con más de 128 millones de habitantes ha realizado, hasta la misma fecha que se ha usado como referencia, 415,097 pruebas. Ello implica que en el caso de México la aplicación de pruebas no ha sido un factor determinante en la contención de la pandemia en el país.

## Pruebas realizadas

EUA	24.8 m
Rusia	14.8 m
Reino Unido	6.7 m
India	5.6 m
España	4.4 m
<b>México</b>	<b>401,755</b>

## 2. EL IMPACTO ECONÓMICO

Ya se mencionó que la economía mexicana venía en plena desaceleración desde hace dos años. La desconfianza generada por el Ejecutivo meses atrás tanto por sus declaraciones, como por actos que llevaron a modificaciones constitucionales, el debilitamiento de los órganos autónomos, la decisión de echar atrás el NAIM y la afronta con los empresarios del país, terminó por repercutir gravemente en la actividad económica. En particular, la inversión fija bruta sumó 18 meses a la baja. A febrero de 2020 el crecimiento anual fue de -10.2%. Además, las importaciones de bienes de capital también venían decreciendo, menos 8.2% con respecto a 2018. Esto implicaba ya desde entonces una reducción de las expectativas de crecimiento. Por su parte, el consumo apenas crecía a una tasa de 0.6% anual, impulsado por los bienes de consumo no duradero (nacionales e importados), los cuales tuvieron un crecimiento de 2.3%. En cambio, los productos de consumo duradero (nacionales e importados) decrecieron a una tasa anual de menos 2.9%.

El empleo formal se desaceleraba desde principios de 2018, pero al finalizar el tercer trimestre del año se precipitó. Dicha desaceleración no pudo contener-

se y se acercaba rápidamente a una tasa anual de 0 a principios de 2020. De los pocos sectores que mantenían dinamismo eran las exportaciones manufactureras y en particular las de la industria automotriz. A ello contribuían las remesas de los mexicanos, que alcanzaban máximos históricos en 2019, y el turismo. México se encontraba dentro de los 10 países más visitados del mundo al tiempo que el precio del barril de petróleo rondaba los 50 dólares. Parecía que el desempeño de la economía en 2020 no sería distinto al de 2019 a pesar del favorable desempeño de los ingresos provenientes del exterior.

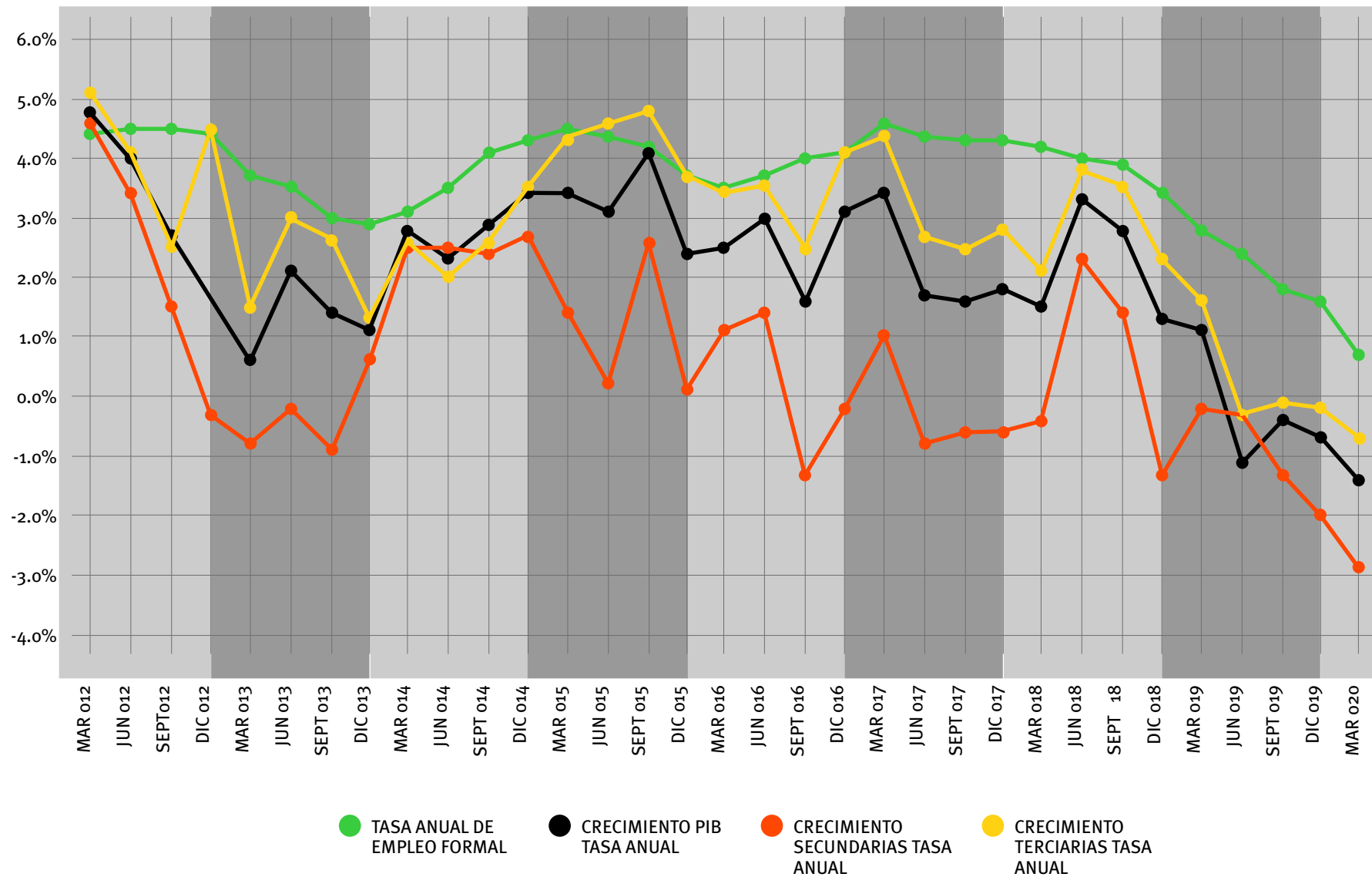
Entonces llegó la pandemia. El golpe ha sido enorme en México y el mundo. El PIB trimestral se contrajo 1.4% en el primer trimestre del año, afectado especialmente por los sectores secundarios y de servicios.

**La pérdida de empleos formales llegó a un millón 30 mil 366 empleos en los meses de febrero a mayo de 2020.<sup>8</sup>**

---

<sup>8</sup> CUBOS, IMSS

GRÁFICA 11: PIB Y EMPLEO FORMAL



Fuente: IMSS, INEGI.

El sector económico con las mayores pérdidas de empleo formal es el de la industria de la construcción, seguido de la industria extractiva, las cuales presentan una contracción de 15% y 5.5% respectivamente en el primer trimestre a tasa anual. Cabe aclarar que para el sector de la construcción representa la mayor caída desde que se tiene registro. Caso contrario es el sector relacionado con la agricultura, el cual tuvo un crecimiento de 3.1%.

El impacto económico se ha dejado ver sobre todo en ciertas regiones del país como sectores de la economía. A tasa anual, las entidades federativas con la mayor caída en el empleo formal son: Quintana Roo (-18.1%), Baja California Sur (-10.8%), Guerrero (-6.3%), Nayarit (-4.3%), Coahuila (-3.9%) y Puebla (-3.6%). Ello está íntimamente relacionado con la actividad turística que generaba el 8.9% del empleo nacional<sup>9</sup> al primer trimestre de 2020. De continuar las medidas de confinamiento por mucho tiempo el impacto será muy grave y afectará severamente a ciertas economías locales. Con información del consumo a través de las tarjetas bancarias, al 24 de mayo sabemos que los sectores con una mayor caída a tasa anual son: hoteles (-87%), restaurantes (-77%) y entretenimiento (-73%).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> <https://tinyurl.com/ya8et5eg>

<sup>10</sup> <https://tinyurl.com/y8cp8jss>

Por contra, algunas entidades del país presentan variaciones positivas en el empleo formal, dentro de las cuales destacan Tabasco (2.3%), Campeche (1.7%) y Michoacán (1.7%).

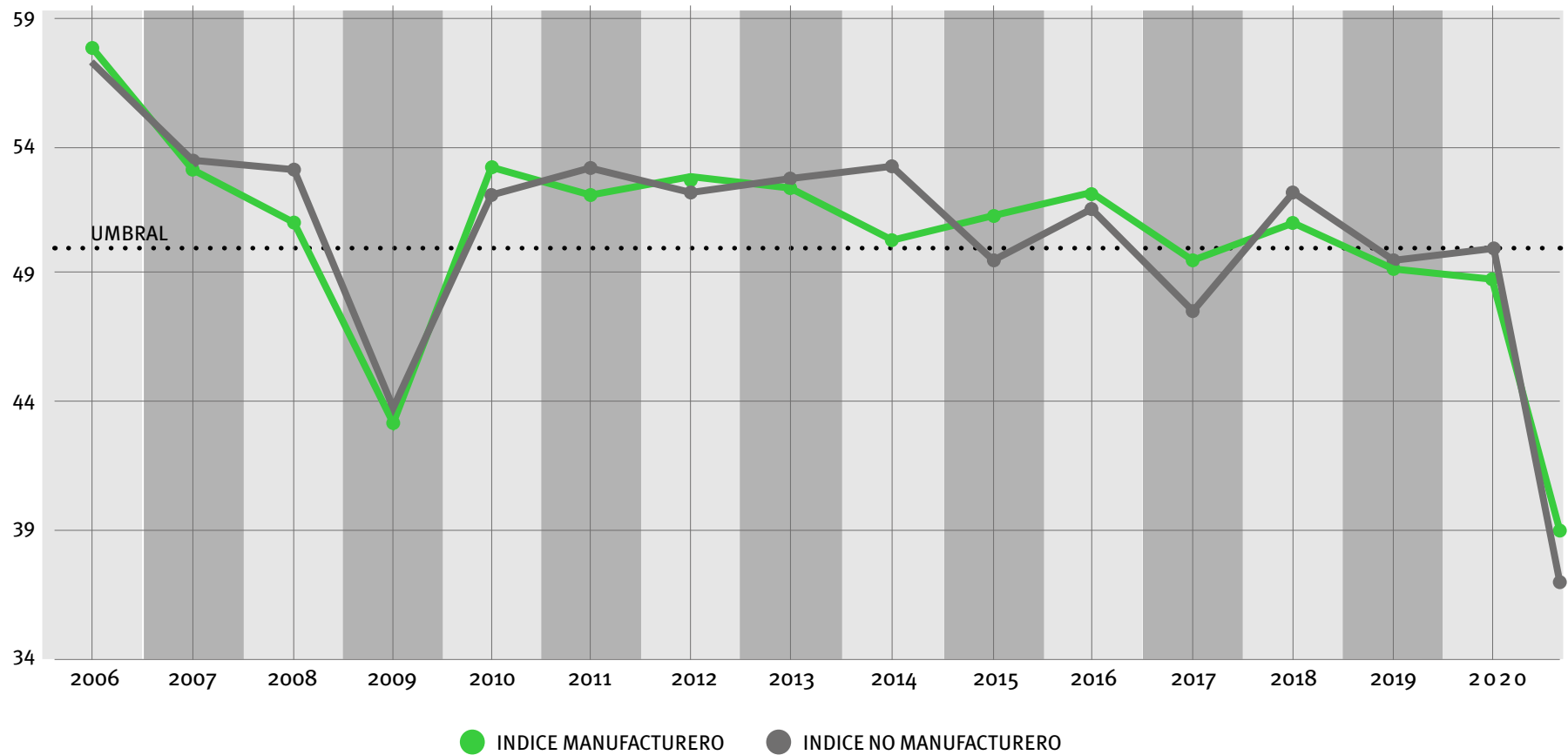
Otro indicador oportuno y ampliamente reconocido es el “Indicador IMEF”.<sup>11</sup> Producido desde 2005, los Indicadores IMEF manufacturero y no manufacturero predicen con mucha fidelidad la trayectoria de los indicadores oficiales de producción del INEGI, pero de forma adelantada. En la Gráfica 12 se puede observar la trayectoria de estos dos indicadores en los últimos años hasta mayo de 2020. La caída llega a niveles históricos que ni siquiera se registraron en la gran recesión de 2008-2009. Dentro del mismo reporte se puede observar que las perspectivas hacia adelante son de contracción económica. La tendencia de los componentes del índice manufacturero, nuevos pedidos, producción, empleo y entrega de productos son todos de contracción hasta mayo, mientras que los inventarios comienzan a acumularse.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Este indicador del Instituto Mexicano Ejecutivo de Finanzas se basa en encuestas con sus miles de agremiados, quienes son altos directivos de empresas en todo el país. Se trata de un índice de difusión, es decir, sirve como un indicador económico adelantado, que anticipa la trayectoria o dirección de la actividad económica en el muy corto plazo. Es el primer indicador del sector privado mexicano que cuenta con el apoyo técnico y normativo del INEGI (<https://tinyurl.com/y8y4g4t2>)

<sup>12</sup> Boletín IMEF Mayo 2020, <https://tinyurl.com/y7b3oqg9>

La caída en la producción es menor que la reducción de empleo, lo que parece mostrar que las empresas consideran que la contracción de la demanda será temporal y no tan prolongada.

GRÁFICA 12: INDICADORES IMEF MANUFACTURERO Y NO MANUFACTURERO 2005-2020

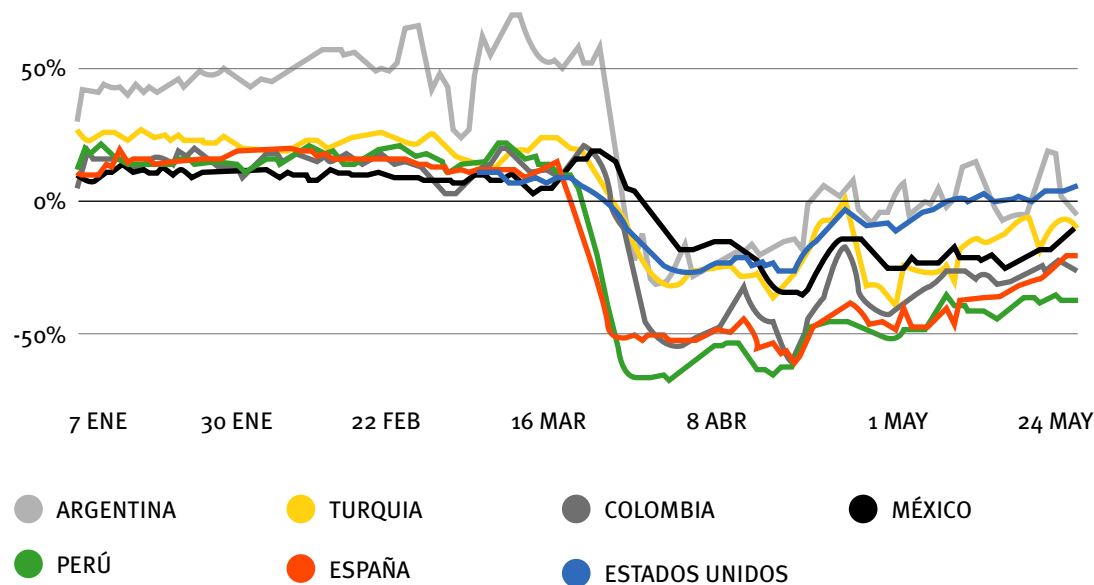


Fuente: IMEF <https://www.indicadorimef.org.mx/>

Por otra parte, el comportamiento del consumo medido a través del uso de tarjetas bancarias resulta coincidente con el comportamiento del sector de alimentos, y la caída a partir de la segunda quincena de marzo es notable. A partir de una muestra representativa de países, sabemos que el consumo, medido a través del uso de las tarjetas bancarias, tocó piso entre la segunda semana de marzo y la segunda semana de abril. Para el caso de México tal mínimo fue en la segunda semana de abril, con una reducción de 35% con respecto al año anterior. A partir de entonces se muestra una aparente recuperación del consumo hasta llegar a un -9%. De mantenerse tal tendencia esperamos que el PIB del sector primario siga su tendencia creciente, no así las otras dos actividades del PIB.

A pesar de la drástica caída del consumo en México, no resulta de la misma magnitud de otras economías como España, Perú y Colombia. Ese comportamiento se debe en parte por la rápida recuperación del consumo de la economía estadounidense, que presenta crecimiento positivo desde la segunda quincena de mayo con respecto al año pasado.

GRÁFICA 13. CONSUMO POR TARJETA DE CRÉDITO VARIACIÓN ANUAL

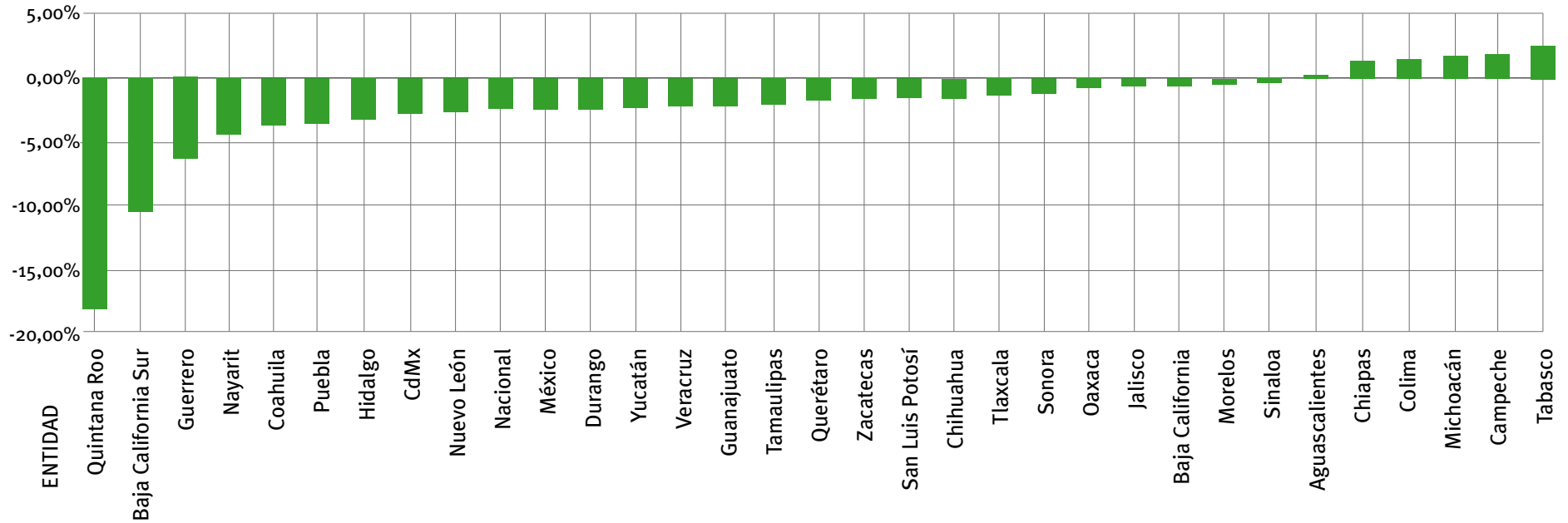


Fuente: Tracking the COVID-19 Crisis with High-Resolution Transaction Data, BBVA.



Es importante resaltar que la recuperación del consumo en México se debe principalmente al incremento sustancial de las ventas en línea, las cuales al 24 de mayo han crecido en un 243% a tasa anual. A diferencia de las ventas en físico que se encuentran con una reducción de 5% a la misma fecha.

GRÁFICA 14. VARIACIÓN ANUAL DE EMPLEOS FORMALES POR ENTIDAD FEDERATIVA. ABRIL 2020



Fuente:Elaboración propia con información del IMSS

Además del sector de alimentos y bebidas, el gasto en salud es el otro sector que ha presentado incrementos respecto al año pasado. Con información de cuentas bancarias al 24 de mayo, dicho sector tiene un crecimiento de 20%.

Finalmente, debe mencionarse que la interrupción de actividades económicas al entrar a la fase 3 de la pandemia el 6 de abril, el decreto excluyó explícitamente los proyectos prioritarios del presidente López Obrador, como son la refinería de Dos Bocas, Tren Maya, Aeropuerto Felipe Ángeles; así como los contratos existentes considerados como indispensables para Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

El decreto de la interrupción de actividades económicas al entrar a la fase 3 de la pandemia el 6 de abril, **excluyó explícitamente los proyectos prioritarios del presidente López Obrador.**



Imágenes: <https://www.quadratin.com.mx/principal/lopez-obrador-en-su-nivel-historico-mas-bajo-mitofsky/>; <https://www.eluniversal.com.mx/estados/inicia-hoy-construccion-de-refineria-en-dos-bocas>; <https://ner.com.mx/news/tren-maya-se-vuela-legislacion-ambiental-con-tal-de-arrancar/>; <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/03/19/gobierno-delinea-plan-de-vialidades-que-conectaran-al-aeropuerto-de-santa-lucia>

### 3. EL IMPACTO EN EL EMPLEO Y LA POBREZA

El impacto de la pandemia en los niveles de pobreza, de ingresos, desigualdad y desempleo se hizo notar desde mediados de marzo. Se han levantado varias encuestas que apuntan en la misma dirección. El propio INEGI levantó la primera Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) al no poder acudir directamente a los hogares. Sin ser perfectamente comparable con la tradicional Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la ETOE indica que en abril de 2020, con respecto a la referencia de marzo, disminuyeron la participación laboral, la población ocupada y las horas trabajadas de quienes trabajaron. Es decir, se incrementó la subocupación laboral.<sup>13</sup>

**Los datos son graves. En abril más de 12 millones de personas se retiraron de la población económicamente activa, ocupados y desocupados buscando empleo.**

<sup>13</sup> <https://tinyurl.com/y7ko7x8u>

Imagen: <https://www.elcomercio.com/actualidad/pruebas-pcr-covid19-grupos-riesgo.html>

Disminuyeron de 57.4 millones de personas en marzo de 2020, a 45.4 millones de personas en abril. Es decir, esa cantidad de personas perdieron la posibilidad de recibir ingresos.

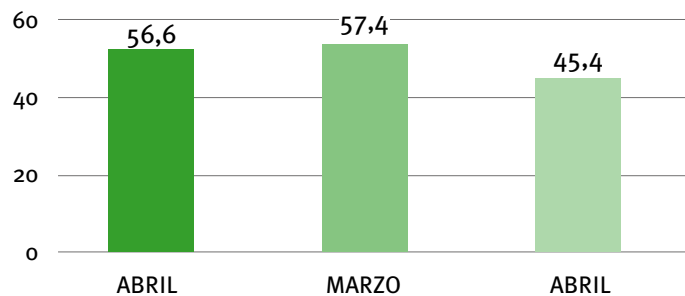
Muchos mexicanos ya ni siquiera buscaron empleo en abril: la población no ocupada con disponibilidad para trabajar sin buscar activamente un empleo pasó de 5.9 millones de personas en marzo de 2020, a 20 millones de personas de abril de 2020.

Durante abril, la proporción de la población ocupada respecto a la población de 15 y más años de edad se redujo 12.7 puntos porcentuales respecto a marzo de 2020 para llegar a menos de la mitad: 45.3%. Las horas trabajadas se redujeron significativamente. Qui-



nes trabajaron poco, menos de 15 horas, aumentaron de 6.1% en marzo a 10.9% en abril. Por contrapartida, la participación de quienes trabajaron más, de 35 o más horas a la semana, se redujo una tercera parte al pasar de 74.8% en marzo de 2020 a 48.3% en abril del mismo año.

**GRÁFICA 15. TASA DE PARTICIPACIÓN ETOE AL MES DE ABRIL 2020**



Fuente: ETOE con datos del INEGI (<https://tinyurl.com/y7ko7x8u>)

La pérdida de ocupación, del deseo de buscar trabajo y el subempleo en el mes de abril 2020 reportada por el INEGI no tiene precedente.

Esta información coincide en su tendencia con otra encuesta de menor tamaño sobre el impacto de la COVID-19. De acuerdo con el primer levantamiento de una nueva encuesta levantada por el Instituto de

Investigaciones del Desarrollo con Equidad (EQUIDE) de la Universidad Iberoamericana CdMx, llamada Encovid-19,<sup>14</sup> se encontró que en la primera quincena de abril, entre 5.2 y 8.1 millones de personas perdieron su empleo, fueron “descansadas” o no pudieron salir a buscar trabajo por la pandemia de COVID-19.

En su segundo levantamiento correspondiente al mes de mayo se observa un deterioro de esa tendencia, pues se encontró que 8.4 millones de personas perdieron el empleo, estaban descansando o no pudieron salir a buscar trabajo (14.6% de la población económicamente activa en mayo, contra 10.9% en abril).

Además, se colapsaron los ingresos.<sup>15</sup> La Encovid-19 encontró que uno de cada tres hogares observó una reducción de 50% o más en su ingreso entre febrero y marzo de 2020, y se repitió en mayo. Esta situación es más acentuada en los hogares que tienen población de infantes y adolescentes, con las implicaciones negativas que puede significar en el desarrollo a mediano plazo de los niños y niñas, pues el 73.5% de esas familias reportaron una reducción del ingreso

<sup>14</sup> Para una discusión sobre los resultados de esta encuesta se puede ver la rueda prensa de su presentación por parte de la Dra. Graciela Teruel, directora de EQUIDE <https://tinyurl.com/ycn5n99f>. La presentación del segundo levantamiento se puede ver en <https://tinyurl.com/ycrkjnxr>

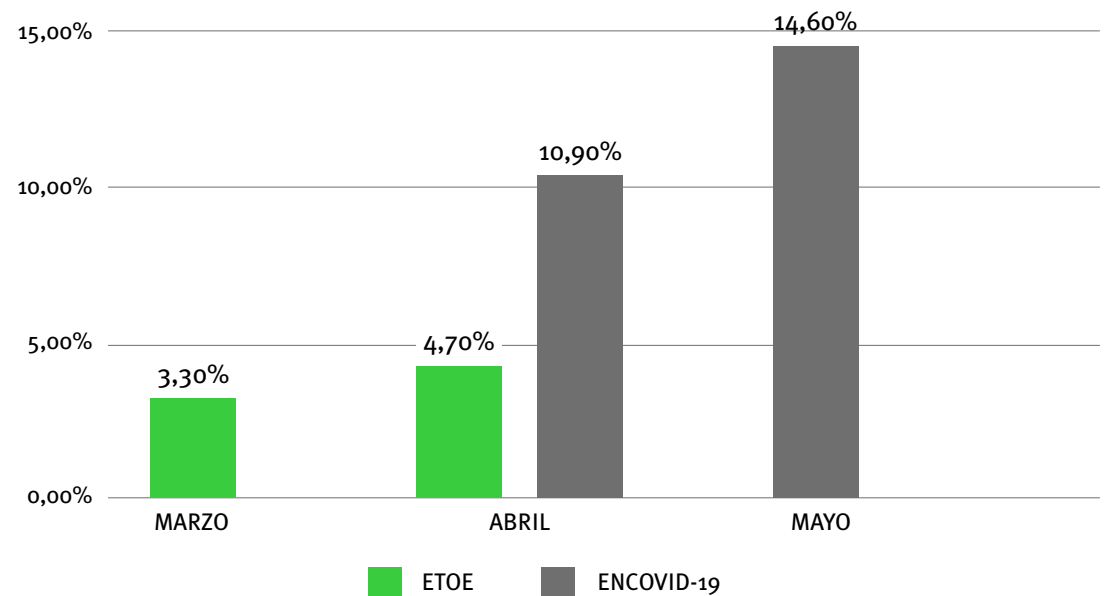
<sup>15</sup> <https://tinyurl.com/y9mb7dgz>

en mayo respecto a febrero.<sup>16</sup> 37.7% de los hogares reportan que uno o más de sus integrantes perdió su empleo o alguna otra fuente de ingresos, mientras que otro 30.1% de los hogares consideraban muy probable o probable que alguien de su hogar perdiera su empleo el próximo mes. En promedio, el ingreso perdido por estas personas representaba el 65.1% del ingreso del hogar. En marzo, el 61.6% de los hogares reportaron que ese mes obtuvieron un ingreso menor al del mes anterior (febrero) y el 65.1% reportaron en mayo que sus ingresos habían bajado desde el inicio de la cuarentena. Entre los hogares que reportan un menor ingreso, la caída del ingreso fue en promedio de 48.0% en marzo y de 52.1% en mayo. En la Gráfica 17 se pueden observar las reducciones en el ingreso laboral por sector de actividad y por género.

Menos de la mitad (46%) de los hogares contaba con recursos para poder quedarse en casa hasta el final del mes de abril, y en mayo ese porcentaje aumentó a 65%. Solamente dos de cada tres personas estaban quedándose en casa en abril, cifra que aumentó en mayo a 81%. Por su parte, el 90.4% de quienes no se podían quedar en casa era por la necesidad de salir a trabajar o de buscar empleo. Es decir, la situación se ha agravado conforme ha pasado el tiempo.

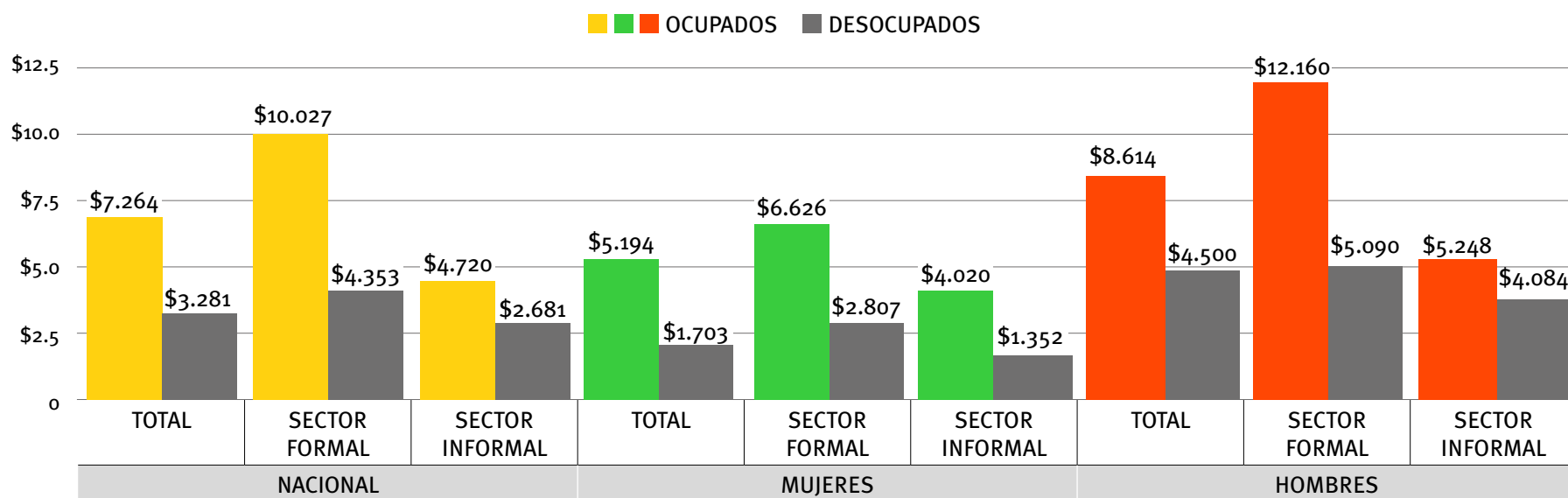
<sup>16</sup> Encovid19Infancia

GRÁFICA 16: COMPARACIÓN DE LA TASA DE DESOCUPACIÓN ETOE VS ENCOVID-19



Fuente: EQUIDE, UIA CdMx, Encovid-19, mayo 2020.

GRÁFICA 17. INGRESO LABORAL MENSUAL PROMEDIO SEGÚN SEXO Y SECTOR DE ACTIVIDAD



Fuente: EQUIDE, UIA CdMx, Encovid-19, mayo 2020.

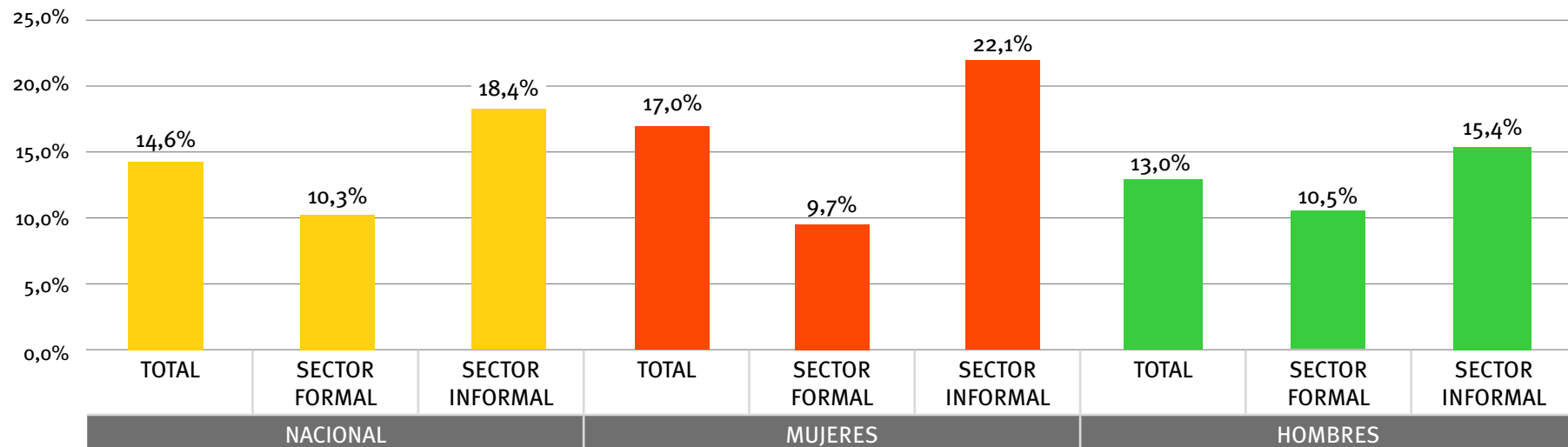
Esta tasa de desocupación se ha dado principalmente en el sector informal (casi el doble), y especialmente entre mujeres. En la Gráfica 18 se puede observar que las mujeres registran el 22% del desempleo en el sector informal, mientras los hombres registran el 15%. Todo parece indicar que las mujeres fueron quienes se quedaron en casa para cuidar a sus hijos y padres, y perdieron esa proporción de ingresos.

Por su parte, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) realizó estimaciones

sobre el efecto que la crisis tendrá en los niveles de pobreza por ingresos y en la pobreza laboral.<sup>17</sup> La pobreza por ingresos se podría incrementar entre 7.2 y 7.9 puntos porcentuales, teniendo un incremento de la pobreza extrema por ingresos entre 6.1 y 10.7 millones de personas para 2020, mientras que para la pobreza laboral se estima un aumento de 37.3 a 45.8% en los primeros dos trimestres del 2020. Ello significa un aumento de casi 10 millones de personas.


<sup>17</sup> <https://tinyurl.com/y8tcep26>

GRÁFICA 18. TASA DE DESOCUPACIÓN POR SECTOR DE ACTIVIDAD Y SEXO



Fuente: ENCOVID-19, mayo 2020.

TABLA 17. EXPECTATIVAS DE POBREZA POR INGRESOS SEGÚN ESCENARIO MÉXICO, 2020

INDICADORES	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS					
	PORCENTAJE %			MILLONES DE PERSONAS 		
	2018	1	2	2018	1	2
POBLACIÓN CON INGRESO INFERIOR A LA LÍNEA DE LA POBREZA EXTREMA POR INGRESOS	16,8	21,7	25,3	21	27,1	31,7
POBLACIÓN CON INGRESO INFERIOR A LA LÍNEA DE LA POBREZA POR INGRESOS	48,8	56	56,7	61,1	70	70,9

*Nota:* El escenario 1 supone una caída generalizada en el ingreso equivalente a 5 por ciento. El escenario 2 considera una caída promedio en el ingreso de 5 por ciento, considerando mayores afectaciones a la población en función del ingreso y de la incidencia de pobreza urbana.

Fuente: CONEVAL <https://tinyurl.com/y8g3heu8> p. 37

Las estimaciones del CONEVAL son en realidad optimistas pues consideran una contracción del PIB del 5% en 2020. Como ya se mencionó en la Tabla 11, las expectativas promedio de los especialistas pronostican más de 8% de caída del PIB en 2020.

El CONEVAL también alertó que “La contingencia sanitaria internacional provocada por la enfermedad COVID-19 en México, puede revertir los avances en desarrollo social de la última década y comprometer la capacidad de recuperación económica de los hogares y las unidades económicas. Por ello, es necesario desplegar los recursos e instrumentos disponibles para amortiguar el impacto priorizando a los grupos que enfrentan mayor afectación y presentan mayor vulnerabilidad”.

**La advertencia es clara: de no implementarse políticas de contención, reversión de la crisis y caminos para una rápida recuperación económica, las consecuencias serán muy graves para la población.**

Todavía más allá, ya en abril se asomaba el problema de falta de alimentos. La Encovid-19 encontró que el 27.5% de los hogares encuestados reportaron tener dificultades moderadas o severas para alimentarse (cantidad y calidad de sus alimentos) por falta de recursos económicos, en comparación con el 24.8% reportados en la ENSANUT 2018. El porcentaje de la población con inseguridad alimentaria moderada y severa en hogares con población infantil (de 0 a 11 años) llegó a 33.8%.

El aumento de los jóvenes que no estudian ni trabajan también se va a incrementar por la contracción económica. Se estima que la población en esas condiciones y grupo de edad (18–24 años), predominantemente hombres, aumentará en 4.3 millones de jóvenes. Eso implicará un aumento en la criminalidad, en una reducción permanente de ingresos futuros y llevar a la pobreza a la mayor parte de sus hogares, de acuerdo con un estudio del Centro de Estudios Educativos y Sociales. Las repercusiones de la pobreza extrema, que conllevan deficiencias en la nutrición de los infantes y madres lactantes, tendrá efectos de largo plazo. Un infante mal alimentado acarreará deficiencias cognitivas en sus años escolares que repercutirán a su vez en su vida laboral.



La población que ha perdido ingresos está recurriendo a diversos medios. De acuerdo con la Encovid-19 de mayo, 24.15% ha pedido prestado a conocidos, 17.7% ha dejado de pagar tarjeta de crédito o deudas previas, 16.9% ha dejado de pagar servicios como luz y agua, 11.3% ha empeñado objetos de valor, 7.9% ha vendido cosas o hecho otras actividades y el 4.3% ha usado la tarjeta de crédito o ha pedido préstamos a bancos o prestamistas.<sup>18</sup>



Imagen: <https://www.economista.com.mx/politica/La-pandemia-de-Covid-19-profundizaria-la-pobreza-y-restaria-oportunidades-a-ninos-y-adolescentes-20200528-0105.html>



Imagen: <https://expansion.mx/economia/2020/05/24/la-crisis-por-el-covid-19-dejara-un-millon-de-desempleados-calcula-amlo>

<sup>18</sup> <https://tinyurl.com/ycrknjxr>

#### 4. EL IMPACTO EN EL SECTOR EDUCATIVO

Por su trascendencia, el sector educativo ha sido uno de los más afectados por la pandemia de COVID-19. Durante esta contingencia se ha tenido que recurrir al uso de las tecnologías de la información y la comunicación para enfrentar el embate de la enfermedad. Aunado a esto, la autoridad educativa federal ha tomado decisiones que perturban y retrasan la eficiente y efectiva toma de decisiones.

Durante esta pandemia de la COVID-19, México al igual que el resto de los países del mundo, se ha visto obligado a tomar medidas extraordinarias para rescatar el ciclo escolar que está transitando. Ningún sistema educativo en el mundo pudo haber advertido el nivel de restricción y contingencia que estamos actualmente viviendo; mucho menos, haberse preparado para enfrentarlo. Por lo que la decisión de continuar con el rescate del ciclo escolar en este año debe considerarse como una medida adecuada y pertinente. La política de hacer uso de todos y cada uno de los medios tecnológicos que se tuvieron a la mano representó la mejor, y quizá única, iniciativa ante este delicado escenario.



Imagen:<https://jornadabc.mx/tijuana/29-04-2020/por-falta-de-recursos-miles-de-estudiantes-no-pueden-aprender-en-casa>



Imagen:<https://www.vanguardiaaveracruz.mx/sep-y-grupo-televisa-amplian-cobertura-del-aprende-en-casa/>

Además de que muchos hogares no cuentan con acceso ni equipo a internet y equipo de cómputo adecuado, es importante precisar que para tener una educación a distancia efectiva se requieren también otras capacidades de estudiantes y maestros, infraestructura y diseño de cursos para la modalidad a distancia. No se trata de tener videoconferencias a una hora determinada (preestablecida) y con un material diseñado con objetivos didácticos tradicionales. El riesgo de que se continúe en México con esta modalidad es que genera estrés en alumnos y maestros, y los niveles de aprendizaje disminuyen sensiblemente.

Durante semanas las autoridades educativas federal y locales no emitieron comunicados o lineamientos que permitieran que alumnos y profesores pudieran contar con la certidumbre que se requiere para preparar materiales, conseguir las herramientas tecnológicas necesarias y no sorprender a los padres de familia con requerimientos de última hora y con gastos no presupuestados en esta pandemia. No es sino hasta finales del mes de mayo, que la Secretaría de Educación Pública ha anunciado qué y cuáles serán las características con las que se deberá de contar para el regreso a clases en el próximo mes de agosto.



Imagen: <https://nomada.gt/blogs/aceptemoslo-la-educacion-a-distancia-aun-no-ha-llegado/>

**La política de hacer uso de todos y cada uno de los medios tecnológicos que se tuvieran a la mano representó la mejor, y quizá única, iniciativa ante este delicado escenario.**

## Infraestructura educativa y acceso en tiempos de pandemia

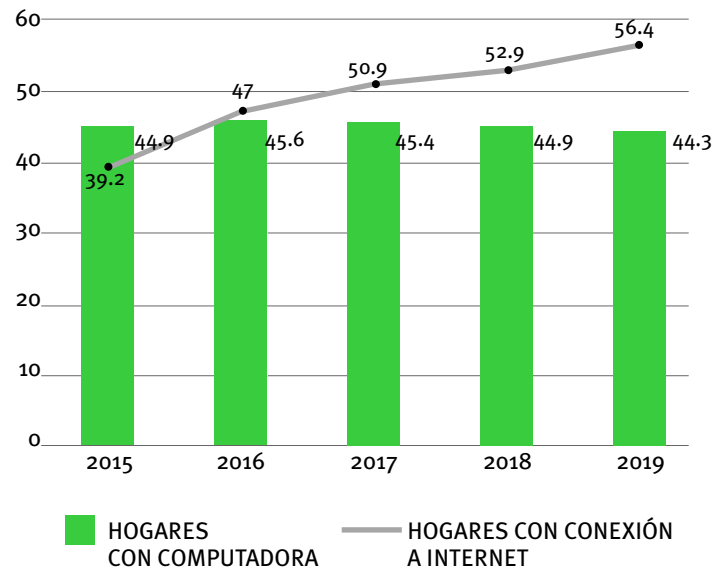
La situación actual de México registra numerosas carencias en la infraestructura educativa. Para el cierre del año 2016, el país contaba con 243,698 planteles (para educación básica y educación media superior), de los cuales 226,298 correspondían al nivel de educación básica. De este número, se podría asegurar que prácticamente todos cuentan con alguna carencia.

**TABLA 18: PRINCIPALES CARENCIAS EN PLANTELES DE EDUCACIÓN BÁSICA (2016)**

DIMENSIÓN	FACTOR	% DE AFECTACIÓN
Seguridad física	Daño estructural	31
	Con estructura atípica	33
Servicios básicos	Sin conexión a agua	22
	Sin bebederos	88
Accesibilidad	Sin accesibilidad para personas con discapacidad	55
Comunicación e internet	Sin telefonía	76
	Sin internet	68
Espacios educativos	Sin taller de cómputo o aulas de medios	82
Espacios de usos múltiples	Sin comedor	87
	Sin áreas verdes	52

Fuente: INEE, cálculos con base en las CIT del INIFED (2013-2015) y el Marco General del Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones del INEE 2015-2016.

**GRÁFICA 19. HOGARES CON EQUIPAMIENTO TECNOLÓGICO**

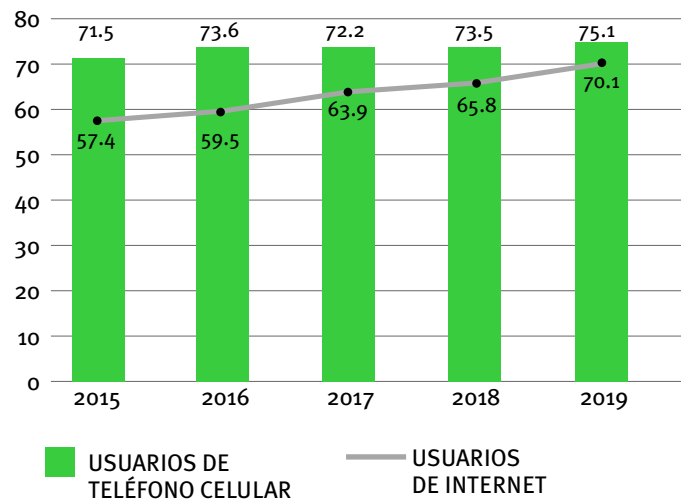


Fuente: INEE, 2019.

De acuerdo con el INEGI, el 70.1% de la población mayor a seis años cuenta con un acceso a internet, pero solamente el 44.3% cuenta con equipo de cómputo en sus hogares. Es decir, menos de la mitad de la población en el país podría tener acceso a tomar cursos a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

La SEP hizo un gran esfuerzo por rescatar el semestre durante la pandemia, pero la brecha digital no lo permitió ni el gobierno hizo mucho para reducirla. De acuerdo con la encuesta Encovid-19Infancia de la Universidad Iberoamericana CdMx levantada en el mes de mayo, más del 60% de las personas de 18 años o más con niños en casa reportó haber visto o escuchado la programación de “Aprende en Casa”, el programa gubernamental para seguir los cursos fuera de la escuela. Con datos del INEGI, en el nivel de educación básica, y con los números que podemos tener a la vista, los niños que han tomado cursos en línea no son más de 8 millones, de una matrícula de alrededor de 26 millones de niños.<sup>19</sup> De acuerdo con la Encovid-19Infancia, casi el 80% de los encuestados con niños o adolescentes en casa reportó problemas para continuar con la educación de los menores de edad durante el confinamiento. El problema más significativo era la falta de equipo de cómputo o de internet (48.5%) como ya se comentó anteriormente, al que le siguió la falta de apoyo de los maestros (31.4%) por la no asistencia en las es-

GRÁFICA 20. USUARIOS CON EQUIPAMIENTO TECNOLÓGICO



Fuente: INEE, 2019.

**La SEP hizo un gran esfuerzo por rescatar el semestre durante la pandemia, pero la brecha digital no lo permitió ni el gobierno hizo mucho para reducirla.**

<sup>19</sup> Esta cifra se obtiene al considerar una población de estudiantes (con cifras de 2016) de 25,897,636, el porcentaje de la población que cuenta con al menos un equipo de cómputo en casa (44.3%) y con servicios de internet (70.1%). Así, los estudiantes que están tomando clases a distancia son, a lo sumo, 8,043,329. Esa cifra disminuye conforme aumenta el número de niños en casa, y aumenta si hay más computadoras en casa.

cuelas, 21.1% por distracción de los alumnos, 17.1% falta de conocimientos y 14.9% por falta de libros y material didáctico.<sup>20</sup>

La gran mayoría de los profesores del país están capacitados para atender y resolver problemas del día a día en sus equipos de cómputo, ya sean éstos didácticos, administrativos o de comunicación, pero no cuentan con las capacidades técnicas adecuadas para darle seguimiento a un curso en línea. Ello resulta, en que tanto el alumno como el profesor, dejan de tener un desempeño adecuado en el logro educativo y por ende, los objetivos y metas del curso pueden llegar a perderse fácilmente.

Finalmente, no se cuenta con datos e indicadores confiables sobre el abandono escolar por causas referidas al acceso y al uso de computadora e internet. Muy probablemente lo podremos saber una vez que empiece el siguiente ciclo escolar, cuando sea que esto ocurra. Empero, sin lugar a dudas, cierto porcentaje de padres de familia que consideren que el nuevo ciclo demandará una accesibilidad obligatoria o casi obligatoria a una computadora y a internet desde casa (preferentemente), la posibilidad de que sus hijos abandonen la escuela es altamente probable.

<sup>20</sup> Encovid19Infancia, mayo 2020.

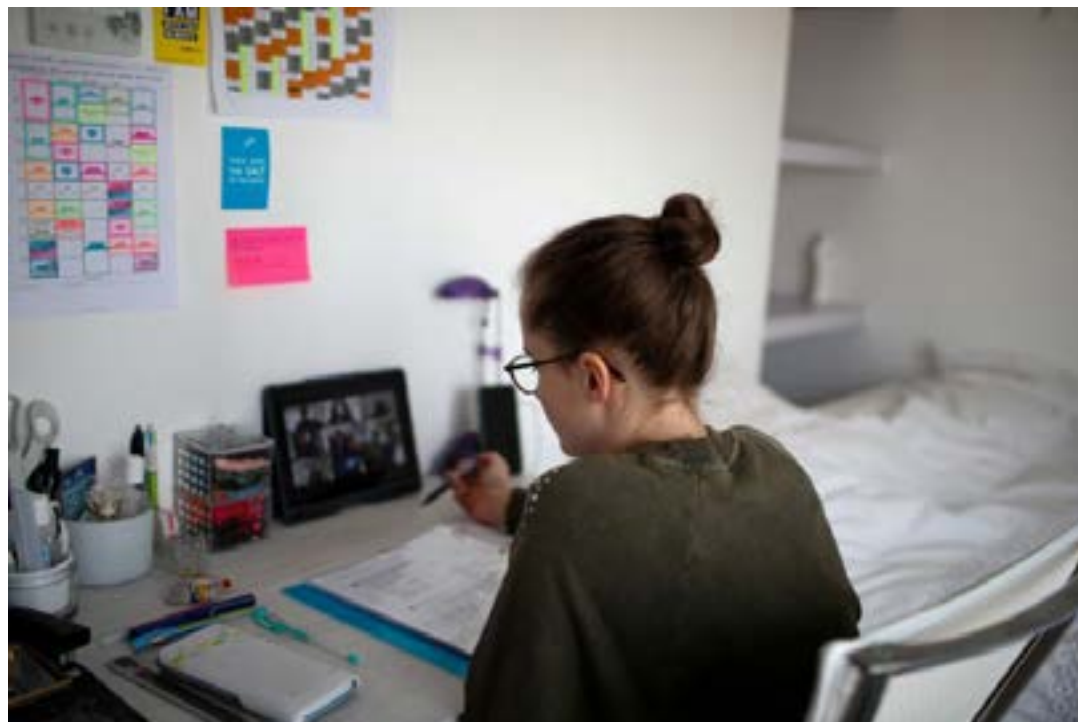


Imagen: Reuters/Gonzalo Fuentes en <https://www.infobae.com/educacion/2020/04/26/los-docentes-desbordados-en-medio-de-la-pandemia-mi-dia-a-dia-se-convirtio-en-un-caos/>

**La gran mayoría de los profesores del país no cuentan con las capacidades técnicas adecuadas para darle seguimiento a un curso en línea.**

## 5. VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DEPRESIÓN

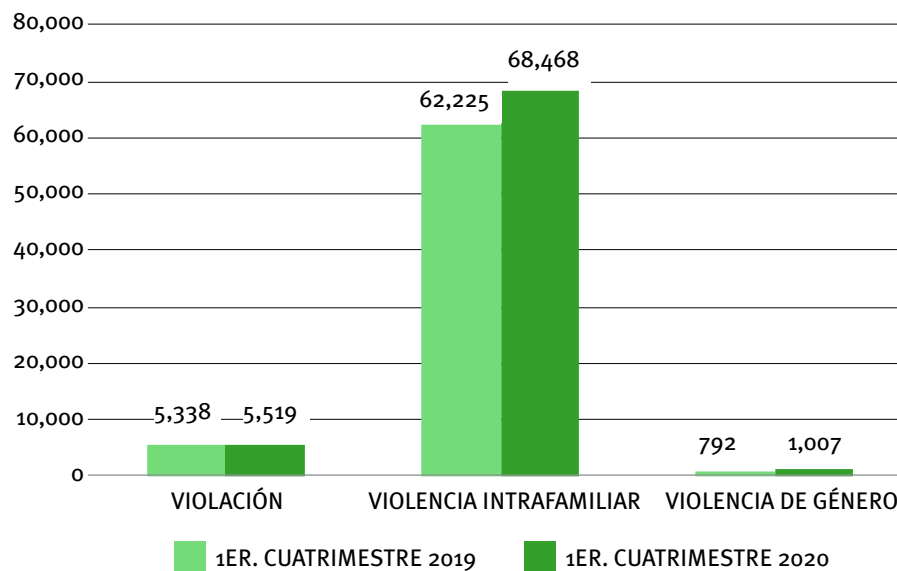
Un porcentaje alto de mujeres vive bajo violencias estructurales que en tiempos regulares son perniciosas, pero que durante la época de confinamiento se han incrementado drásticamente. Muchas mujeres han quedado con pocas o nulas alternativas para escapar de las agresiones psicológicas, emocionales y físicas que en muchos casos son mortales. Así lo muestran diversos indicadores oficiales y de OSC's. Los datos del Secretariado General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) muestran un incremento general en la incidencia delictiva contra las mujeres. En términos globales, tanto los indicadores construidos a partir de carpetas de investigación abiertas en las fiscalías, como aquellos que se basan en las llamadas telefónicas de auxilio al número único 911, reflejan una tendencia ascendente en la incidencia delictiva contra las mujeres.

En el primer cuatrimestre de 2020, los delitos registrados por violencia de género en todas sus modalidades distintas a la violencia familiar han aumentado 27.14% de 2019 a 2020. Aumentaron de 792 a 1,007 delitos. En lo que a violación y violencia familiar respecta, también se aprecian incrementos importan-

tes. El delito de violación aumentó en el primer cuatrimestre de 2020 3.3% respecto de 2019, mientras que la violencia intrafamiliar registró un aumento de 10% en el mismo periodo. Además, en el mes de marzo de 2020 el SESNSP contabilizó 20 mil 232 regis-

**GRÁFICA 21: INCIDENCIA DE VIOLACIÓN, VIOLENCIA FAMILIAR Y VIOLENCIA DISTINTA A LA FAMILIAR CONTRA LAS MUJERES**

Comparativo entre 1er cuatrimestre 2019 y primer cuatrimestre 2020



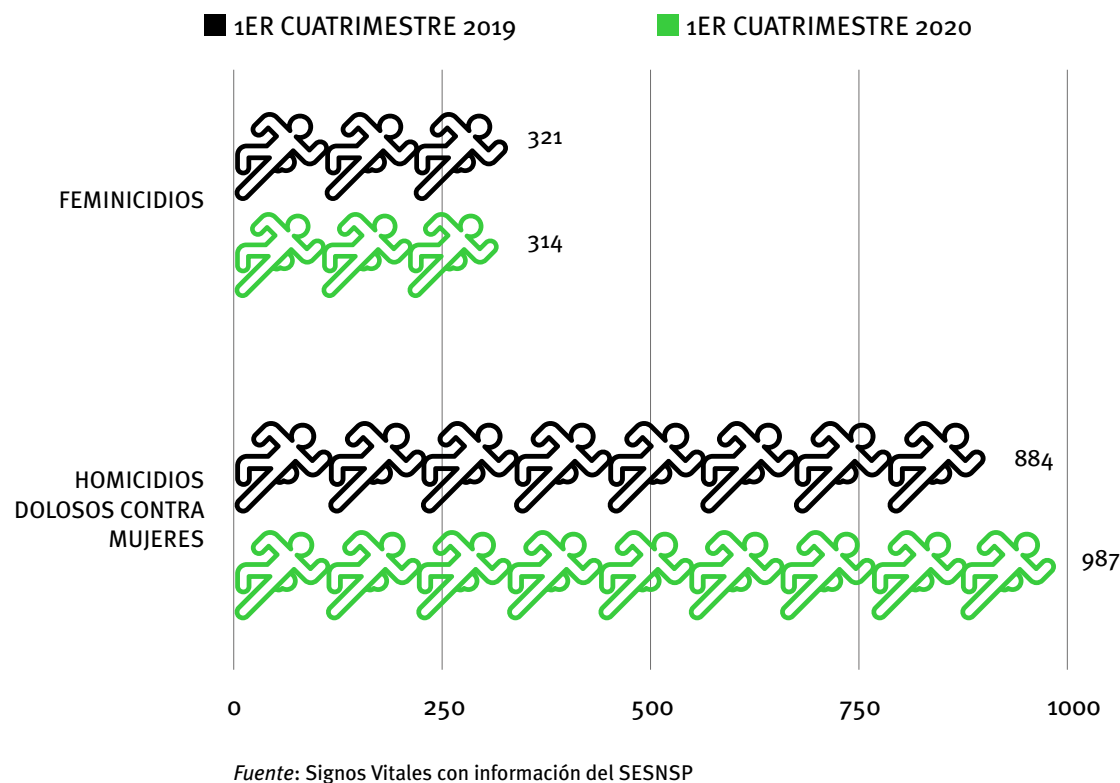
Fuente: Signos Vitales con información del SESNSP, 2020.

tros por violencia familiar, por lo que este mes es en el que más se ha registrado este delito desde que se contabiliza la incidencia delictiva contra la mujer.

Por otra parte, en el primer cuatrimestre de 2020 se registró una disminución de las lesiones dolosas contra las mujeres, menos 9%, especialmente en el mes de abril. En ese mes se registró una disminución respecto al mes previo de 25.3%, pero dado el confinamiento y que la mayoría de las lesiones son ocasionadas por sus parejas, la reducción puede deberse a que las mujeres no están denunciando pues sus agresores se encuentran en casa, cerca de ellas.

El hallazgo más contundente, por su gravedad, es el relativo a los delitos contra la vida de las mujeres. Aunque los registros por feminicidio bajaron 2.1% en el primer cuatrimestre de 2020, los homicidios dolosos contra mujeres crecieron 11.6%, de 884 a 987. Además, abril de 2020 fue el mes con más homicidios dolosos desde que estos se contabilizan, mismos que alcanzaron la cifra de 267. Es decir que, aunque los asesinatos contra mujeres no se estén registrando como feminicidios, sí han aumentado de manera significativa durante la contingencia y, de hecho, el bimestre que fue golpeado por el confinamiento (marzo-abril de 2020) ha sido el más violento para las mujeres desde que se tienen registros.

GRÁFICA 22: FEMINICIDIOS Y HOMICIDIOS DOLOSOS  
Primer cuatrimestre de 2019 y 2020



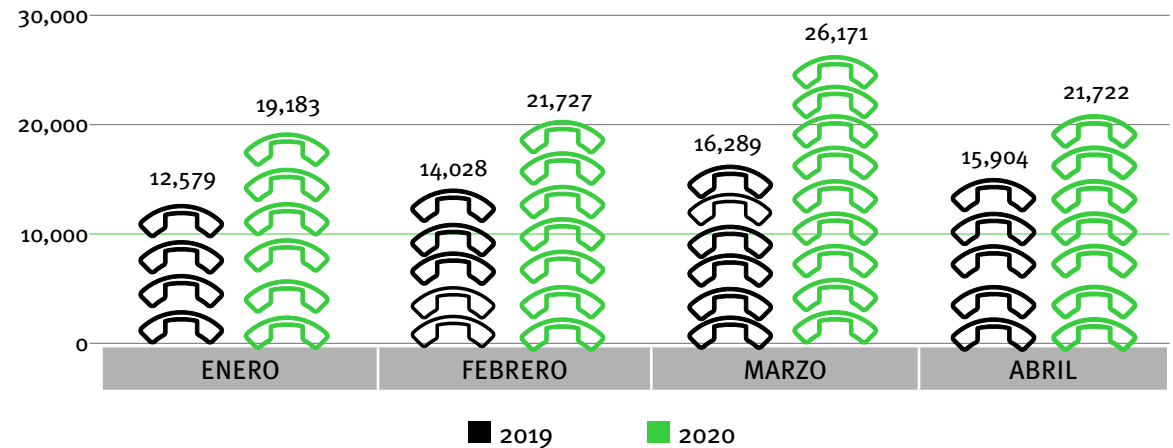
**Aunque los registros por feminicidio bajaron 2.1% en el primer cuatrimestre de 2020, los homicidios dolosos contra mujeres crecieron 11.6%, de 884 a 987.**



Paralelamente, las llamadas de auxilio por delitos en contra de las mujeres recibidas por el teléfono único 911 aumentaron 8% en el primer cuatrimestre de 2020 respecto a 2019, pero 18.6% entre enero-febrero y marzo-abril de 2020, cuando se instalaron las medidas de confinamiento.

Al desagregar las llamadas por tipo de incidente, las llamadas por violencia contra la mujer aumentaron 53% en el primer cuatrimestre de 2020 respecto a 2019, y marzo de 2020 rompió el récord de más llamadas registradas por este delito con 26 mil 171 desde 2016 (primer año en el que se midió la incidencia delictiva contra las mujeres por parte del SESNSP). Las llamadas por incidentes de abuso sexual crecieron 10%, las relativas a acoso u hostigamiento sexual aumentaron 26.6%, por violación 8.4% y aquellas que reportaron violencia familiar crecieron 6.5%. Las llamadas por incidentes de violencia de pareja decrecieron 17%, pero como ya se dijo anteriormente, esto puede deberse a la presencia de la pareja en la etapa de confinamiento y la imposibilidad de llamar. Aun así, las llamadas de este tipo sí aumentaron en 19.7% entre el primer y segundo bimestre de 2020. Es decir, entre los dos meses de “normalidad sanitaria” y los dos meses en los que se vivió la jornada nacional de sana distancia se puede afirmar que la violencia de pareja aumentó.

GRÁFICA 23: LLAMADAS DE AUXILIO POR DELITOS EN CONTRA DE LAS MUJERES (911):



Fuente: Signos Vitales con información del SESNSP

A pesar de que los datos mostrados son alarmantes, el presidente López Obrador, el 16 de mayo durante la rueda de prensa matutina aseguró, sin presentar evidencia alguna, que el 90% de las llamadas relacionadas a incidentes de violencia contra la mujer son falsas y que la violencia contra las mujeres ha decrecido debido a “la naturaleza de las familias mexicanas”. En respuesta, OSC’s que continuamente han realizado trabajo en pro de la protección de mujeres, confirmaron la tendencia creciente de delitos en contra de las mujeres durante el periodo de confinamiento. Ese es el caso de la Red Nacional de

Refugios (RNR), organización que brinda protección a mujeres víctimas de violencia de género, así como a sus hijos e hijas, misma que entre el 25 de marzo y el 25 de mayo de 2020, reportó 4 mil 153 solicitudes de apoyo y protección a mujeres por llamadas telefónicas y 6 mil 978 a través de los espacios de prevención, atención y protección que integran la RNR a nivel nacional. Además, el 79.8% de las mujeres que lograron contactarse con la RNR no había contactado a otra institución, por lo que se entiende que existe una cifra negra por calcular en lo que a estos llamados de auxilio respecta. Por el contrario, el 21.2% de las mujeres ya había solicitado apoyo a otra instancia, pero no recibieron la ayuda esperada.

En respuesta a las críticas generalizadas el gobierno federal lanzó, el 26 de mayo, la campaña “Cuenta hasta 10” para concientizar sobre la violencia de género contra las mujeres. Si bien constituyó una aceptación tácita del problema, la campaña recibió numerosas críticas por parte de organizaciones sociales y mujeres que han sido víctimas de violencia de género, pues la campaña proponía contar del uno al diez cuando un episodio de violencia se aproxima. La violencia de género contra las mujeres en sí misma es una alerta por demás relevante para la socie-



Imagen: <https://www.france24.com/es/20200509-repunte-femicidios-durante-pandemia-aislamiento-covid19>.

El presidente López Obrador aseguró el 16 de mayo **que el 90% de las llamadas relacionadas a incidentes de violencia contra la mujer son falsas** y que la violencia contra las mujeres ha decrecido debido a “la naturaleza de las familias mexicanas”.

dad mexicana, pero la negativa del gobierno federal de reconocer la urgencia del problema, es un agravante mayor.

Finalmente, el aislamiento social, las presiones económicas y la incertidumbre pueden tener graves consecuencias en la salud mental de la población. La Encovid19 de la Universidad Iberoamericana CdMx muestra que 27.3% de los individuos de 18 años o más presentaron síntomas depresivos y 32.4% síntomas severos de ansiedad.

**La Encovid19 de la Universidad Iberoamericana CdMx muestra que 27.3% de los individuos de 18 años o más presentaron síntomas depresivos y 32.4% síntomas severos de ansiedad.**



Imagen:<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/cuenta-hasta-10-la-campa-na-del-gobierno-contr-la-violencia-de-genero>



Imagen:<https://www.elheraldodejuarez.com.mx/doble-via/salud/ultimas-noticias-coronavirus-covid-19-ansiedad-en-fermedades-mentales-sintomas-consecuencias-confinamiento-pandemia-5188112.html>

## 6. REMESAS Y MIGRACIÓN DE ESTADOS UNIDOS

La recepción de remesas en 2020 es, hasta mayo, 10.4% mayor al registrado en 2019. Se recibieron 15 mil 538 millones de dólares en los primeros cinco meses del año. En marzo, no obstante que la crisis de la COVID-19 ya había llegado a los Estados Unidos, el monto de remesas alcanzó un máximo histórico en un mes, 4 mil 16 millones de dólares (35.8% más que en 2019) desde 1995 cuando el Banco de México comenzó a registrar las cifras. Pero en abril, las remesas regresaron a niveles más usuales. Se recibieron 2 mil 861 millones de dólares, cifra 2.6% menor a la registrada en 2019. Hasta ahora, los estados más beneficiados por haber recibido los montos absolutos más altos por las remesas son Michoacán, Jalisco y Guanajuato.

En cuanto a las deportaciones y repatriaciones, durante el primer trimestre de 2020, 57 mil 475 mexicanas y mexicanos han sido deportados, lo que representa un incremento del 14% respecto al mismo periodo de 2019. En enero de 2020 se deportaron 18 mil 217 migrantes mexicanos, mientras que en febrero y marzo del mismo año 18 mil 998 y 20 mil 250.

Según datos del INM, la mayoría de los deportados fueron enviados desde Estados Unidos hacia Tamaulipas y Sonora, aunque también hubo personas enviadas a Chihuahua, Coahuila y al aeropuerto de Guadalajara. Con corte al 19 de mayo de 2020, el Instituto Nacional de Migración ha contabilizado la deportación de 72 mil 255 mexicanos. Si a estas cifras agregamos las personas indocumentadas que regresarán a México por causa de la pandemia, en forma temporal o permanente, la presión sobre el empleo en México será aún mayor.

Por otra parte, la pandemia también propició la necesidad de repatriar ciudadanos mexicanos que estaban en el exterior. Entre el 23 de enero y el 26 de mayo de 2020, el gobierno mexicano ha participado en la repatriación de 13 mil 251 mexicanas y mexicanos. La mayoría de estos, 7 mil 204, provenía de América Latina; 3 mil 956 de Europa; 827 de Asia pacífico, 566 de África, 399 de América del Norte y 223 de Medio Oriente.

En relación con mexicanos contagiados en el exterior, la cancillería reportó que, con corte al 3 de mayo, entre la comunidad mexicana residente en el exterior, 664 personas han fallecido por COVID-19.

**TABLA 19: REPATRIACIONES DE CONNACIONALES**  
Entre el 23 de enero y 19 de mayo de 2020

África	566
América del Norte	399
América Latina	7.204
Asia Pacífico	827
Europa	3.956
Medio Oriente	223
Total	13.175

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores. Instituto Nacional de Migración



Imagen: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/van-8-mil-880-mexicanos-repatriados-por-covid-19-dice-sre>

Al 3 de mayo,  
entre la comunidad mexicana residente en el exterior,  
664 personas han fallecido por COVID-19.

## 7. EL REGRESO A LA “NUEVA NORMALIDAD”

Algunas de las preguntas más importantes que se ha hecho la población durante el paso de la pandemia de COVID-19 son: ¿qué va a pasar después?, ¿cuándo vamos a regresar a la vida normal?, ¿qué va a pasar con mi economía familiar? y una de las más significativas refiere a ¿cómo será la vida en esta nueva realidad y con qué elementos vamos a contar y con que otros no? Las respuestas a estas preguntas no son fáciles ni inmediatas. No obstante, existen varios y diferentes parámetros para entender que muchos de los componentes que conformaron nuestra realidad hasta antes de la pandemia van a cambiar. Por ende, la humanidad completa deberá hacer un ejercicio inimaginable para adaptarse a estos requerimientos de economía, sanidad, higiene y convivencia social, entre otros.

En México, como en el resto del mundo, la pandemia trajo consigo un estancamiento de la actividad económica y comercial. Casi de manera inmediata se empezaron a sentir los efectos de esta parálisis en la gran mayoría de las familias del país. Debido a esto, existe una tendencia a que el gobierno, el sector empresarial y la sociedad civil aceleren, cuanto antes

posible, la reactivación de las actividades que permitan reanimar y mantener viva a la economía. Muchas de estas actividades requieren de un contacto social inminente, por lo que los tomadores de decisiones en muchos países han sido meticulosos y cuidadosos en implementar acciones con este fin.

Empero, se esperaría que un criterio fundamental para el inicio de actividades en un determinado país, cualquiera que éste sea, es que la curva de contagios y fallecidos haya sido controlada o por lo menos contenida. Es importante señalar que al día de hoy (1 de junio), ningún país en el mundo ha podido controlar al cien por ciento estos indicadores. Como se observa en la Tabla 20, muchos países se encuentran ya en una marcada fase de contención de la enfermedad. China, Italia, España, Francia, Alemania, Japón, Corea del Sur o Noruega, se localizan en un momento en el que la enfermedad ha sido relativamente controlada. La curva de contagios confirmados y fallecidos se ha “aplanado”, lo que permite tomar medidas de reapertura bajo un estricto control y vigilancia de las autoridades sanitarias.

Por otra parte, países como México, Estados Unidos, Brasil, Argentina, Reino Unido, Rusia, Singapur o Perú están en plena efervescencia de la enfermedad. La lectura de los datos refleja que tanto el número de contagios confirmados como el de fallecimientos no ha dejado de aumentar. De esta lista de países, cuatro de ellos (Estados Unidos, Rusia y Reino Uni-

do y recientemente México) han tomado la riesgosa decisión de iniciar una reincorporación paulatina a la normalidad, lo que traerá consigo un latente rebrote de la enfermedad. El resto de ellos intenta tomar decisiones para acelerar el regreso a una normalidad que se visualiza compleja, incierta y peligrosa.

**TABLA 20: RELACIÓN DE PAÍSES Y LA CURVA DE CONTAGIOS CONFIRMADOS Y FALLECIMIENTOS AL 1 DE JUNIO**

PAÍS	INTERPRETACIÓN DE LA CURVA DE CONTAGIOS CONFIRMADOS Y FALLECIDOS	PAÍS	INTERPRETACIÓN DE LA CURVA DE CONTAGIOS CONFIRMADOS Y FALLECIDOS
México	↗	China	→ Controlada el 23 de febrero
Estados Unidos	↗	Italia	→ Controlada el 15 de mayo
Brasil	↗	España	→ Controlada el 11 de mayo
Argentina	↗	Francia	→ Controlada el 1 de mayo
Reino Unido	↗	Alemania	→ Controlada el 4 de mayo
Rusia	↗	Japón	→ Controlada el 15 de mayo
Singapur	↗	Corea del Sur	→ Controlada el 9 de abril
Perú	↗	Noruega	→ Controlada el 1 de mayo

↗ CURVA DE CONTAGIOS Y FALLECIDOS EN CONSTANTE ASCENSO

→ CURVA DE CONTAGIOS Y FALLECIDOS CONTENIDA, PERO AÚN CON UN MARCADO ASCENSO

Fuente: Fuente: <https://cov19.cc>

De acuerdo con expertos en la salud pública, existe una enorme posibilidad de que se genere una segunda ola de contagios en la totalidad de los países afectados por el virus. Esto, lamentablemente, no dependerá de variables como el número de pruebas aplicadas, o el PIB per Cápita, ni de la estrategia sanitaria que implementaron o de los esquemas de reactivación a una nueva normalidad. Dependerá de la manera en la que cada una de las sociedades asimile el potencial peligro del virus y de la importancia que tienen las medidas de salud, higiene y distanciamiento social.

Dada la crisis económica y financiera en la que se encuentra inmerso México, la decisión de una reapertura a las actividades productivas no debería depender únicamente de lo económico, sino más bien de su complementariedad con lo sanitario. Muchos de los países que ahora se encuentran tomando decisiones efectivas para dar pasos hacia una reactivación de actividades, estuvieron expuestos al contagio del virus mucho antes que lo hiciera México y otros países latinoamericanos, por ejemplo.

TABLA 21: ETAPAS PARA REGRESAR A LA NUEVA NORMALIDAD EN MÉXICO

---

La primera, que inició el 18 de mayo, dio paso a la apertura de los llamados Municipios de la esperanza

---

La segunda, misma que duró del 18 al 31 de mayo, consistió en realizar todas las tareas necesarias para preparar la reapertura general de actividades en el país. En particular, las empresas y los gobiernos crearían protocolos que detallaran los mecanismos de prevención en espacios laborales, educativos y públicos.

---

La tercera, que inició el primero de junio, fecha en la que terminó la Jornada de Sana Distancia, dio origen al semáforo semanal por regiones. El semáforo está compuesto por cuatro colores que indican el nivel del riesgo de contagio en cada región, así como el número y naturaleza de las actividades que se pueden realizar.

---





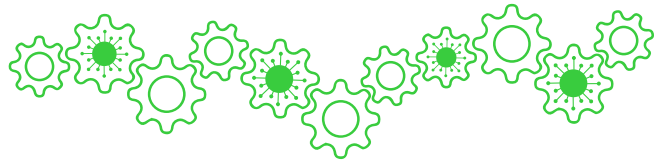
El inminente rebrote pone en duda muchas de las actuales políticas que se han tomado en México. El gobierno federal, a través del Consejo de Salubridad General, restringió las actividades económicas en todo el país con excepción de aquellas que fueron consideradas esenciales. La estrategia del gobierno mexicano para el regreso a la nueva normalidad se visualiza como competente y con elementos que podrían garantizar el cumplimiento de varios requerimientos que han sido ya multicitados en este reporte. No obstante, la estrategia carece de una serie de medidas complementarias que permitan el regreso paulatino a la apertura económica sin descuidar la estabilidad sanitaria. Sólo así permitiría avanzar de manera ordenada y paulatina a una reapertura de las actividades esenciales.

La estrategia para el regreso a la “nueva normalidad” carece de una serie de medidas complementarias que permitan el regreso paulatino a la apertura económica **sin descuidar la estabilidad sanitaria.**



# Panorama Post Covid-19

## Una reflexión final



México está inmerso en varias y diferentes crisis. No hay una sola que no esté mermando su desarrollo y avance en sectores como en el de la salud, la economía, el energético, la libertad de expresión, la seguridad pública y muchos más. Gran parte de estos debacles se debe a una concatenación de respuestas y decisiones mal tomadas por parte del gobierno mexicano. Como se dijo en un principio, la crisis por COVID-19 no es responsabilidad del gobierno mexicano, pero su respuesta sí lo es. Las medidas que éste ha tomado no son acordes con los retos originados por la pandemia. En términos de salud pública la reacción gubernamental ha sido tardía y poco contundente.

**La crisis por COVID-19 no es responsabilidad del gobierno mexicano, pero su respuesta sí lo es. Las medidas que éste ha tomado no son acordes con los retos originados por la pandemia.**

Cada vez se avanza más en el conocimiento de la enfermedad y hay un centenar de centros de investigación alrededor del mundo que trabajan para desarrollar un tratamiento para atender la enfermedad y una vacuna. Ya se empieza a conocer la gravedad y momento de posibles rebrotes y perspectivas de la pandemia. La experiencia de muchos otros países indican que cualquier acción hacia la relajación del confinamiento sin el suficiente cuidado llevará a un nuevo incremento de contagios. Apenas en junio, el Centro para el Control de Enfermedades del gobierno norteamericano (CDC por sus siglas en inglés) publicó los riesgos de contagio de diversas actividades, tiempos de exposición y medios de contagio. En el caso de México, el anuncio oficial del “pico de la pandemia” se ha prolongado en varias ocasiones y es un caso de fracaso a nivel mundial. Al día de corte (6 de julio), el número oficial de fallecimientos era de 31,119 y aún no se aplanaba la curva. Los casos de contagios también siguen aumentando prácticamente sin control y los pronósticos para los próximos meses son aterradores. Por tanto, mientras no exista una vacuna o un tratamiento efectivo para contener el virus, la pandemia seguirá y habrá que aprender a vivir con ella, con el máximo cuidado para minimizar el número de muertes.

**En el caso de México,**  
el anuncio oficial del “pico de la pandemia” se ha prolongado en varias ocasiones y es un caso de fracaso a nivel mundial.

En lo que respecta a la recuperación de la economía, la ausencia de medidas de emergencia por parte del gobierno federal para sostener los niveles de ingreso y de empleo, ha condenado a la economía y la sociedad a una crisis que se prolongará por años. No han valido los llamados y planteamientos de numerosos actores de todos los ámbitos de la sociedad para que el gobierno auxilie a millones de mexicanos. La renuencia a aplicar medidas contracíclicas para sostener ingresos y salvar empresas, a financiar con deuda dichos gastos, así como las políticas de contracción del gasto público, llevarán lamentablemente a una larga crisis. No existen mecanismos por los cuales la economía vaya a retomar el crecimiento económico en un futuro cercano. Ya de por sí proveníamos de una etapa recesiva que la pandemia agudizó.

En términos económicos, la estrategia del gobierno ha sido cautelosa, por decir lo menos. Contrario a las propuestas hechas a nivel nacional y lo llevado a cabo por muchos gobiernos extranjeros en sus países, el gobierno mexicano decidió no mover un ápice su política fiscal. Incluso la ajustó aún más mediante reducciones al presupuesto ya aprobado para 2020. Apenas decidió otorgar transferencias directas a grupos que ya las tenían, adelantar pagos a adultos mayores y a becarios, y ofrecer créditos a microempresarios. La expectativa en el T-Mec que inicia el 1 de julio para la reactivación del mercado externo está en duda por la propia situación internacional y el inestable régimen jurídico en México. La recesión en los Estados Unidos, a pesar de las fuertes inyecciones de recursos, será también prolongada, pero menos profunda que en México. Lo mismo ocurrirá en Europa, Japón y China. El nivel de ingreso per-cápita que teníamos en 2018 apenas se recuperará hacia fines del sexenio.

La pandemia coincidió también con la saturación del mercado petrolero que desplomó los precios a nivel internacional y los ha mantenido bajos. Los precios cayeron a tal nivel que muchos campos petroleros dejaron de ser rentables. Además, PEMEX está perdiendo presencia en el mercado interno de menudeo.

**En lo que respecta a la recuperación de la economía, la ausencia de medidas de emergencia por parte del gobierno federal para sostener los niveles de ingreso y de empleo, ha condenado a la economía y la sociedad a una crisis que se prolongará por años.**

El volumen de ventas al interior ha disminuído en los últimos años y actualmente es de 55% en el primer trimestre de 2020. Entre diciembre de 2019 y marzo de 2020 PEMEX perdió 509 franquicias. De igual forma, al primer trimestre de 2020 sus activos de corto plazo no pueden hacer frente a la deuda de corto plazo como al pago de proveedores. La diferencia entre tales conceptos asciende a los 211.7 mil millones de pesos. Los malos resultados financieros y la carencia de un plan de negocios creíble han conducido a que las agencias calificadoras hayan reducido su calificación crediticia. La disminución del valor de su capital fijo como la reducción en el gasto asignado a explotación hacen ver difícil la recuperación de la empresa incluso después de la crisis sanitaria.

Toda esta serie de eventos ha impactado las ya deterioradas finanzas de PEMEX, lo cual amenaza las finanzas públicas nacionales. De hecho, su contribución, que era del 18%, se redujo a sólo 5.4% en abril. A su vez, la contracción de la economía reducirá la recaudación fiscal a tal grado que será difícil mantener los niveles de gasto. La negativa presidencial a aumentar la deuda del país en términos absolutos no evitará que la relación Deuda/PIB se eleve drásticamente. Además, la situación de PEMEX es sumamente delicada y las transferencias realizadas por

el gobierno federal pueden terminar en un barril sin fondo, al grado que en un futuro previsible el gobierno federal absorba su deuda.

**Las deterioradas finanzas de PEMEX amenazan las finanzas públicas nacionales.**

**La contracción de la economía reducirá la recaudación fiscal a tal grado que será difícil mantener los niveles de gasto.**

**La negativa presidencial a aumentar la deuda del país en términos absolutos no evitará que la relación Deuda/PIB se eleve drásticamente.**

El aumento de la pobreza y de la desigualdad será un grave retroceso de muchos años. Se perderá lo avanzado en una década o más. De concretarse las predicciones del CONEVAL y del EQUIDE de la UIA CdMx, habrá al menos diez millones de mexicanos en pobreza extrema adicionales a los que había en 2018. Ha aumentado ya la carencia alimentaria. La brecha educacional, si la pandemia se prolonga y los niños no pueden regresar a la escuela pronto en condiciones normales, también se ampliará. La brecha digital que ya existía ha cobrado nuevas implicaciones que la convierten en un motor de desigualdad. La delincuencia no ha cedido y no hay visos de que suceda. Peor aún, la violencia intrafamiliar y particularmente contra las mujeres se ha agudizado durante el confinamiento. En breve iniciarán los procesos electorales del 2021, que ocurrirán en medio de una crisis económica y social profunda, con graves incertidumbres sobre el control de la pandemia.

Como se observó, las implicaciones de esta crisis son variadas y dejarán daños a mediano y largo plazo. La economía tardará varios años en recuperar los niveles de crecimiento que venía presentando en este 2020, los niveles de violencia intrafamiliar que afectan principalmente a las mujeres habrán causado daños difíciles de reparar y para principios de ju-

lio las muertes asociadas a COVID-19 habrán sobrepasado las 31,000. En relación con la educación, más de 10 millones de alumnos tendrán rezagos educativos añadidos a los de por sí existentes en el sistema educativo mexicano. No parece exagerado hablar de una generación perdida en el año 2020 en México.

### Algunas implicaciones:

**Habrá al menos diez millones de mexicanos en pobreza extrema adicionales a los que había en 2018.**

**La brecha digital será un motor de desigualdad.**

**La violencia contra las mujeres se ha agudizado durante el confinamiento.**

## GLOSARIO

APF: Administración Pública Federal

BID: Banco Interamericano del Desarrollo

CDC: Centros para el Control y Prevención de Enfermedades

CEES: Centro de Estudios Educativos y Sociales

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CFE: Comisión Federal de Electricidad

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana

CGS: Consejo de Salubridad General

DOF: Diario Oficial de la Federación

ENOE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

ENSANUT: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición

EQUIDE: Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad.

ETOE: Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo

FEIP: Fondo de estabilización de ingresos

FLAO: Facilidad de Liquidez Adicional Ordinaria

FMI: Fondo Monetario Internacional

IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad

IMEF: Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INEE: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INER: Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias

INIFED: Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa

INSABI: Instituto Nacional del Bienestar

IRAG: Red de Infección Respiratoria Aguda

ISR: Impuesto Sobre la Renta

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMS: Organización Mundial de la Salud

OPS: Organización Panamericana de la Salud

OSC: Organismos de la Sociedad Civil

PEMEX: Petróleos Mexicanos

PIB: Producto Interno Bruto

RNR: Red Nacional de Refugios

SAT: Servicio de Administración Tributaria

SESNSP: Secretariado General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

UBS: Unión de Bancos Suizos

UNAM: Universidad Autónoma de México

## REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

Solano, L., 2020. En su primer año, el presupuesto del Insabi será de 112 mil 538 mdp. [online] *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/01/04/en-su-primer-ano-el-presupuesto-del-insabi-sera-de-112-mil-538-mdp-2305.html>.

*Animal Político*. 2019. ¿Hay Presupuesto para los institutos médicos del país? Los directores dicen que no, AMLO asegura que sí. [online] Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/05/presupuesto-institutos-medicos-directores-dicen-que-no-amlo-asegura-que-si/>.

Infobae. 2020. Enrique Alfaro acusó a Hugo López-Gatell de impedir que entren pruebas de coronavirus a México: “No quiere que veamos la dimensión del problema”. [online] Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/06/enrique-alfaro-acuso-a-hugo-lopez-gatell-de-impedir-que-entren-pruebas-de-coronavirus-a-mexico-no-quiere-que-veamos-la-dimension-del-problema/>.

Csg.gob.mx. 2020. Consejo de Salubridad General. [online] Disponible es: <http://www.csg.gob.mx/contenidos/normatividad/marco-juridico.html>.



Milo Suárez, S., 2020. ¡Por fin se reúne el organismo que más necesitaba México! Consejo de Salubridad General.. Escuela Libre de Derecho. [online] Eld.edu.mx. Disponible en: <https://www.eld.edu.mx/pandecta/por-fin-se-reune-el-organismo-que-mas-necesitaba-mexico-en-este-momento-el-consejo-de-salubridad-nacional/>

News.google.com. 2020. [online] Disponible en: <https://news.google.com/covid19/map>

infobae. 2020. Casi 10.000 Muertos por coronavirus en el mundo (Balance 19 de marzo, 19Hoo GMT). [online] Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/03/19/casi-10000-muertos-por-coronavirus-en-el-mundo-balance-19-de-marzo-19hoo-gmt/>

Grupo *REFORMA*, 2020. Del ‘No pasa nada’... A la emergencia. [video] Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=V-XsaSambQo&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?v=V-XsaSambQo&feature=emb_logo)

Canibe, Á., 2020. Cuándo se impusieron las medidas de cuarentena y confinamiento por países. [online] AS.com. Disponible en: [https://as.com/diarios/as/2020/04/10/actualidad/1586505322\\_791603.html](https://as.com/diarios/as/2020/04/10/actualidad/1586505322_791603.html)

OMS., 2020. Actualización de la estrategia frente a la COVID-19. [pdf] Disponible en: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020\\_es.pdf](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020_es.pdf)

OMS., 2020. Fortalecimiento de la preparación para la COVID-19 en las ciudades y otros entornos urbanos. [pdf] Disponible en: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332039/WHO-2019-nCoV-Urban\\_preparedness-2020.1-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332039/WHO-2019-nCoV-Urban_preparedness-2020.1-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Boltvinik, J. 2020 Matemático de la UNAM descubre la trampa o error de López-Gatell. [online]. La Jornada. Economía moral. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2020/04/24/opinion/02601eco>

Infobae.2020. Modelo Centinela estimó de 104,562 casos de coronavirus en México, pero escenarios de la UNAM calcularon muchos más [online]. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/05/04/modelo-centinela-estimo-de-104562-casos-de-coronavirus-en-mexico-pero-escenarios-de-la-unam-calcularon-muchos-ma>

UNAM. 2020. Centro de información geográfica de la UNAM sobre COVID-19 en México. [Online]. El Disponible en: <https://covid19.ciga.unam.mx/>

Who.int. 2020. Orientaciones Técnicas. [online] Disponible en: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>

COVID-19 Projections Using Machine Learning [online]. Disponible en: <https://covid19-projections.com/>

Institute of Health Metrics and Evaluation. 2020. COVID-19 Projections. [online]. Disponible en: <https://covid19.healthdata.org/>

Worldometer. [online]. Disponible en: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University. 2020. Gisanddata. [online] Disponible en: <https://dev.to/tonetheman/coronavirus-johns-hopkins-dashboard-link-73e>

Soler, C., 2020. Lenta Espera Para Una Prueba; 54 Laboratorios Privados La Realizan. [online] Excelsior. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/lenta-espera-para-una-prueba-54-laboratorios-privados-la-realizan/1383866>

COPARMEX. 2020. Gobierno Federal Debe Implementar Las Propuestas De CEPAL Ante La Presente Crisis De COVID-19. [online] Disponible en: <https://>

[coparmex.org.mx/gobierno-federal-debe-implementar-las-propuestas-de-cepal-ante-la-presente-crisis-de-covid-19/](https://coparmex.org.mx/gobierno-federal-debe-implementar-las-propuestas-de-cepal-ante-la-presente-crisis-de-covid-19/)

CCE.2020. Medidas Urgentes Para Preservar El Empleo Y Mitigar Afectaciones A La Economía. [ONLINE]. Disponible en: <https://www.cce.org.mx/medidas-urgentes-para-preservar-el-empleo-y-mitigar-afectaciones-a-la-economia/>

CCE.2020. Recomendaciones para el Acuerdo Nacional. 68 ideas para México [pdf]. Disponible en: <https://www.cce.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/68-ideas-para-M%C3%A9xico-Mayo-2020.pdf>

COVID-19 Observatory. Observatory for the Containment of COVID-19 in the Americas. [online]. Disponible en: <http://observcovid.miami.edu/>

Castañeda, J. 2020. México ante la crisis económica que viene. [online]. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2020/03/31/opinion/1585631639\\_715563.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/31/opinion/1585631639_715563.html)

CEEY.2020. Elementos de un plan integral para atender las consecuencias económicas de la pandemia de coronavirus en México. [PDF]. Disponible en: <https://>

ceey.org.mx/wp-content/uploads/2020/04/ELEMENTOS-DE-UN-PLAN-INTEGRAL-PARA-ATENDER-LAS-CONSECUENCIAS-ECONOMICAS-DE-LA-PANDEMIA-DE-COVID\_compressed.pdf

GNCD.2020. Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia.[pdf] Disponible en: <https://www.udual.org/principal/wp-content/uploads/2020/05/GNCD-Cambiar-el-rumbo-26mayo2020.pdf>

Levy, S. 2020. Superemos la pandemia juntos.[online]. Nexos. Disponible en: [https://www.nexos.com.mx/?p=47405&fbclid=IwARo2oQBelOZvtHuzy5skFEs2zWW-Gm-dwOgYXEKNkvlHTRhA\\_g3hqqqazo](https://www.nexos.com.mx/?p=47405&fbclid=IwARo2oQBelOZvtHuzy5skFEs2zWW-Gm-dwOgYXEKNkvlHTRhA_g3hqqqazo)

García, Y. Hernández, S. 2020. Ciencia, derecho y Covid-19: el amparo sobre los equipos de protección del personal de salud.[online]Nexos. Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11592>

Martínez, O. 2020. El Mapa del desabasto. [Online]. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/mapa-desabasto-hospitales-mexico-covid-19/>

Mitofsky. 2020. Encuesta a personal médico en México sobre COVID-19. [Online]. Disponible en: <http://actualizar.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1357-medicos-encuesta-covid19>

IMF.2020. Perspectivas de la economía mundial. [Online]. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

*SinEmbargo*.2020. VIDEO: Los padres de niños con cáncer entran a la T1 del AICM y hay golpes con policías privados. [online]. Disponible en: [https://docs.google.com/document/d/1ubw1etuNZOpYHtL7a9\\_2D-qln-tTehcm-/edit#heading=h.rvkd13j248ut](https://docs.google.com/document/d/1ubw1etuNZOpYHtL7a9_2D-qln-tTehcm-/edit#heading=h.rvkd13j248ut)

*El Diario*. 2020.Bebés en pasillos corona crisis en Salud. [online]. Disponible en: <https://diario.mx/juarez/bebes-en-pasillos-corona-crisis-en-salud-20200209-1625591.html>

La Silla Rota. 2020. El mapa de las protestas por insumos antes COVID-19 en CDMX y Edomex. [online]. Disponible en: <https://lasillarota.com/metropoli/el-mapa-de-las-protestas-por-insumos-ante-covid-19-en-cdmx-y-edomex-mapa-hospitales-cdmx-edomex/376133>

*Animal Politico*. 2020. Personal de Hospital 20 de noviembre del ISSSTE protesta por falta de recursos y jornadas excesivas. [online]. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/04/protestas-personal-hospital-20-noviembre-issste-recursos-trabajo/>

*24Horas*. 2020. Protesta personal médico por escasez de insumos. [online]. Disponible en: <https://www.24-horas.mx/2020/03/24/protesta-personal-medico-por-escasez-de-insumos/>

*Expansión*. 2020. La CDMX vive jornada de protestas de médicos por insumos contra COVID-19. [online]. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/04/27/la-cdmx-vive-jornada-de-protestas-de-medicos-por-insumos-contra-coronavirus>

*NewsWeek*. 2020. Se manifiesta personal médico frente a la Secretaría de Salud. [online]. Disponible en: <https://newsweekespanol.com/2020/05/se-manifiesta-personal-medico-frente-a-la-secretaria-de-salud/>

*Infobae*. 2020. Protesta personal por falta insumos en el Hospital de La Raza, pilar del IMSS en México. [online]. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/05/13/protesta-personal-por-falta-insumos-en-el-hospital-de-la-raza-pilar-del-imss-en-mexico/>

*NoticiasDeQueretaro*. 2020. Protesta personal médico del INER por falta de equipo médico [online]. Disponible en: <https://noticiasdequeretaro.com.mx/2020/05/26/protesta-personal-medico-del-iner-por-falta-de-equipo-medico/>

*Expansión*. 2020. ¿Cuánto caerá el PIB de México este año por el coronavirus?. [Online]. Disponible en: <https://expansion.mx/economia/2020/05/20/cuanto-caera-el-pib-de-mexico-este-2020-por-coronavirus>

*Gob.mx*. 2020. Conferencia 16 de junio. [Online]. Disponible en: <https://coronavirus.gob.mx/2020/06/16/conferencia-16-de-junio/>

Mendoza, C. *et al.* 2020. Reconversión hospitalaria ante la pandemia de COVID-19. [pdf]. Disponible en: <https://www.medigraphic.com/pdfs/rma/cma-2020/cmaz02l.pdf>

Covid-19 Tracker. [Online]. Disponible en: <https://cov19.cc/>

Google. 2020. COVID-19 Community Mobility Report, [pdf]. Disponible en: [https://www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-05-13\\_MX\\_Mobility\\_Report\\_en.pdf](https://www.gstatic.com/covid19/mobility/2020-05-13_MX_Mobility_Report_en.pdf)

INEGI. 2020. Empleo y Ocupación. [online]. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>

CEFP. 2020. Aspectos relevantes pre-criterios 2021. [pdf]. Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp0102020.pdf>

DOF. 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. [Online]. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020)

Mapa de las medidas económicas ante la pandemia COVID-19.[online].Disponible en: <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/PoliticaseconomicasCovid19/>

IMCO.2020. ¿Qué hacen los gobiernos estatales ante la crisis? [online].Disponible en:<https://imco.org.mx/covid-19-que-hacen-los-gobiernos-estatales-ante-la-crisis-2/>

Garza, J. *et al.* 2020. Gobernar por discurso. [online]. El Universal. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/juan-jesus-garza-onofre-sergio-lopez-ayllon-issa-luna-pla-javier-martin-reyes-y-pedro-o>

IMSS. 2020. Se benefició a 191 mil 981 empresarios con un Crédito Solidario a la Palabra.[Online]. Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202005/322>

Mayo Clinic. 2020. Enfermedad del coronavirus 2019

(COVID-19. [Online]. Disponible en: <https://www.mayoclinic.org/es-es/diseases-conditions/coronavirus/symptoms-causes/syc-20479963>

Lisa. 2020. Graves secuelas por años, la próxima ‘batalla’ que les esperaría a los sobrevivientes del coronavirus. [Online]. El Financiero. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/salud/sobrevivientes-de-coronavirus-podrian-sufrir-graves-secuelas-durante-anos-advierten-especialistas>

OMS. 2020. Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) [Online]. El Disponible en:[https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019?gclid=CjwKCAjw8J32BRBCEiwApQEK-gRI-qvVxYBhfj\\_mIBsdX5elzhBYMXrhmczSt2XC4-iS-LOQSbv6jVABoCRwAQAvD\\_BwE](https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019?gclid=CjwKCAjw8J32BRBCEiwApQEK-gRI-qvVxYBhfj_mIBsdX5elzhBYMXrhmczSt2XC4-iS-LOQSbv6jVABoCRwAQAvD_BwE)

CDC. 2020. Prueba de infección actual. [Online]. El Disponible en: <https://espanol.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/testing/diagnostic-testing.html>

CDC. 2020. Evaluating and Testing Persons for Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). [Online]. El Disponible en: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-nCoV/hcp/clinical-criteria.html>

INEGI. 2020. Resultados de la encuesta telefónica de

ocupación y empleo (ETOE) Cifras oportunas de abril de 2020. [pdf]. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe\\_ie/ETOE.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe_ie/ETOE.pdf)

Ibero. 2020 Cae por COVID-19, 50% de ingreso en 1 de cada 3 hogares: encuesta. [Online]. El Disponible en: <https://ibero.mx/prensa/cae-por-covid-19-50-de-ingreso-en-1-de-cada-3-hogares-encuesta>

Análisis de la segunda ENCOVID 19 y posibles acciones.[envivo]. Disponible en: <https://www.facebook.com/frentealapobreza/videos/546514879566474>

Ibero. 2020 La Ibero presenta la Encuesta de seguimiento de los efectos del Covid en el bienestar de los hogares mexicanos #Encovid19 [pdf]. El Disponible en: [https://ibero.mx/sites/default/files/comunicado\\_encovid-19\\_completo.pdf](https://ibero.mx/sites/default/files/comunicado_encovid-19_completo.pdf)

Datatur. Empleo Turístico. [online]. Disponible en: <https://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/ResultadosITET.aspx>

CONEVAL. 2020. La crisis sanitaria generada por la Covid-19 y sus consecuencias económicas ponen en riesgo avances en desarrollo social y puede afectar en mayor medida a grupos vulnerables. [Online]. Dispo-

nible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica\\_Social\\_COVID-19.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica_Social_COVID-19.aspx)

CDC.2020. How Coronavirus Spreads. [online]. Disponible en: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/how-covid-spreads.html>

*Reforma*. La recesión más profunda y larga. [video]. Disponible en: <https://www.reforma.com/libre/players/mmplayer.aspx?idm=131177&te=100&ap=1&tv=1&tvm=1&pid=6332dfdb5210462786c6336aae6222ae>

BANXICO. 2020. Ingresos por remesas. . [Online]. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=-CE81&locale=es>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Sesiones y principales acciones por parte del Consejo de Sabiduría General. 20

Tabla 2: Decretos y Acuerdos del Consejo de Salubridad General publicados en el Diario Oficial de la Federación sobre COVID-19 en México. 22

Tabla 3: Fases sanitarias para mitigar la propagación del virus. 25

Tabla 4: Principales recomendaciones que abordó la OMS para COVID-19. 26

Tabla 5: Recomendaciones de la OMS ante COVID-19. 28

Tabla 6: Protestas por desabasto de medicinas y equipamiento de seguridad. 39

Tabla 7: Comparativo de países con fallecimientos totales y de personal médico. 42

Tabla 8: Referencia de hospitales y camas disponibles para COVID-19. 42

Tabla 9: Relación de fechas, mensajes presidenciales y número de casos. 45

Tabla 10: Pronósticos de crecimiento económico en 2020 para diversos países. 53

Tabla 11: Pronósticos del crecimiento de la economía mexicana. 54

Tabla 12: Medidas fiscales de distintas economías. 56

Tabla 13: Cronologías de propuestas y respuestas a la crisis económica. 59

Tabla 14: Propuestas formales para hacer frente a la crisis económica ocasionada por la pandemia por COVID-19. 65

Tabla 15: Tropiezos del gobierno que tienen poca congruencia en el contexto de la pandemia. 68

Tabla 16: Impacto de la pandemia por COVID-19 hasta 14 junio 2020. 72

Tabla 17: Expectativas de pobreza por ingreso según escenario. México 2020. 87

Tabla 18: Principales carencias en planteles de educación básica (2016). 92

Tabla 19: Repatriaciones de connacionales entre el 23 de enero y 19 de mayo de 2020. 101

Tabla 20: Relación de países y la curva de contagios confirmados y fallecimientos al 1 de junio. 103

Tabla 21: Etapas para regresar a la nueva normalidad en México. 104

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1: Miles de actas de defunción registradas en la Ciudad de México, datos acumulados al cierre de cada mes, 2016-2020. 36

Gráfica 2: Diferencial en el número de actas de defunción registradas en cada mes de 2020 contra el periodo del mes respectivo de 2016-2019, valor absoluto. 37

Gráfica 3: Comparativo entre el número de decesos por COVID-19 y el exceso de mortalidad en la Ciudad de México al 31 de mayo 2020. 37

Gráfica 4: Miedo al contagio. 40

Gráfica 5: Miedo a morir. 40

Gráfica 6: Actuación del gobierno. 41

Gráfica 7: Tasa anual del crecimiento del PIB. 50

Gráfica 8: Tasa de crecimiento anual del PIB y Consumo Privado. 51

Gráfica 9: Medidas fiscales en respuesta al COVID-19. 55

Gráfica 10: Medidas de apoyo económico estatales. 63

Gráfica 11: PIB y empleo formal. 77

Gráfica 12: Tendencia-ciclo de los indicadores IMEF manufacturero y no manufacturero. 79

Gráfica 13: Consumo por tarjeta de crédito. 80

Gráfica 14: Variación anual de empleos formales por entidad federativa. Abril 2020. 81

Gráfica 15: Tasa de participación ETOE al mes de abril 2020. 84

Gráfica 16: Comparación de la tasa de desocupación ETOE vs ENCOVID. 85

Gráfica 17: Ingreso laboral mensual promedio según sexo y sector de actividad. 86

Gráfica 18: Tasa de desocupación por sector de actividad y sexo. 87

Gráfica 19: Hogares con equipamiento tecnológico. 92

Gráfica 20: Usuarios que cuentan con equipamiento tecnológico. 93

Gráfica 21: Comparativo entre 1er cuatrimestre 2019 y 1er cuatrimestre 2020, de incidencia de violación, violencia familiar y violencia distinta a la familiar contra las mujeres. 95

Gráfica 22: Femicidios y homicidios dolosos. Primer cuatrimestre de 2019 y 2020. 96

Gráfica 23: Llamadas de auxilio por delitos en contra de las mujeres (911). 97







# SEGUNDA PARTE

Alertas: padecimientos que requieren  
atención inmediata



# HIPERPRESIDENCIALISMO PRESUPUESTAL

Un tumor latente

# Hiperpresidencialismo presupuestal

## SÍNTESIS

La llegada de Andrés Manuel López Obrador con una mayoría nunca vista en el siglo XXI hizo posible la tentación de concentrar el poder presupuestal que muchos presidentes han deseado. El presupuesto es la columna vertebral de las políticas públicas, por lo que su ejecución es un indicador de las prioridades de un gobierno. El hecho de que los representantes en el Legislativo y los ciudadanos en general no conozcan dónde y cómo se gasta, debilita las relaciones democráticas entre los gobernantes y los gobernados, además de que viola el orden constitucional del país, al otorgarle poderes enormes al Ejecutivo federal.

La división efectiva de poderes públicos es un requisito indispensable para que un Estado sea considerado democrático. El sistema de pesos y contrapesos fue pensado para evitar que un solo individuo pueda concentrar el poder total del Estado. En México, el artículo 49 de la Constitución explicita que por ningún caso se podrán depositar dos o más poderes en una sola persona.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Art. 49 constitucional: El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo

## A pesar de ello, desde el inicio de la administración morenista, el presidente Andrés Manuel López Obrador **comenzó con una decisiva campaña de concentración de atribuciones.**

Algunos ejemplos, son la creación del INSABI, una política fuertemente centralizadora que restó la injerencia de las entidades federativas en el tema de salud pública, o la creación de la Guardia Nacional, que relega la labor de las policías estatales y municipales. Pero, en definitiva, el intento más contundente que el Ejecutivo ha hecho para centralizar facultades es el relativo al control presupuestal.

La responsabilidad más importante que tiene el Poder Legislativo, como representación popular directa, es aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación

---

del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

(PEF). Si bien en los hechos el Poder Legislativo mexicano siempre ha sido excluido de la labor que por diseño institucional le compete,<sup>2</sup> tanto la creación de la Ley de Austeridad Republicana, como la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y la publicación del decreto/iniciativa del presidente en el que se establecen medidas adicionales de austeridad en momentos de crisis económica; llevan al extremo la intromisión de un poder en las tareas de otro, así como la concentración de capacidades que le competen al Ejecutivo, pero también aquellas que, en principio, debieran ser exclusivas del Legislativo.

Aunque el artículo 74, fracción IV,<sup>3</sup> de la Constitución federal establece que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el PEF, en los hechos

---

2 Leonardo Núñez. (2017). *¿Y dónde quedó la bolita?* México: Aguilar.

3 Art. 74, fracción IV: Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

el gobierno federal ha tenido, históricamente, capacidad para gastar de manera muy distinta a como se presupuestó. En la llamada era democrática,<sup>4</sup> no ha habido un solo año en el que el gasto del gobierno sea igual a los montos aprobados en el presupuesto. En promedio, entre los años 2013 y 2019, el ejecutivo federal ha gastado 7.67% más de lo que en principio contempló, es decir que en ese periodo la administración federal gastó 1 billón 905 mil 539 millones 388 mil 319 pesos más de lo que en principio aprobó el Legislativo. Esta incongruencia entre presupuesto y ejercicio fue amparada por la famosa figura de las adecuaciones presupuestales y fue posible gracias a los ingresos excedentes del gobierno.

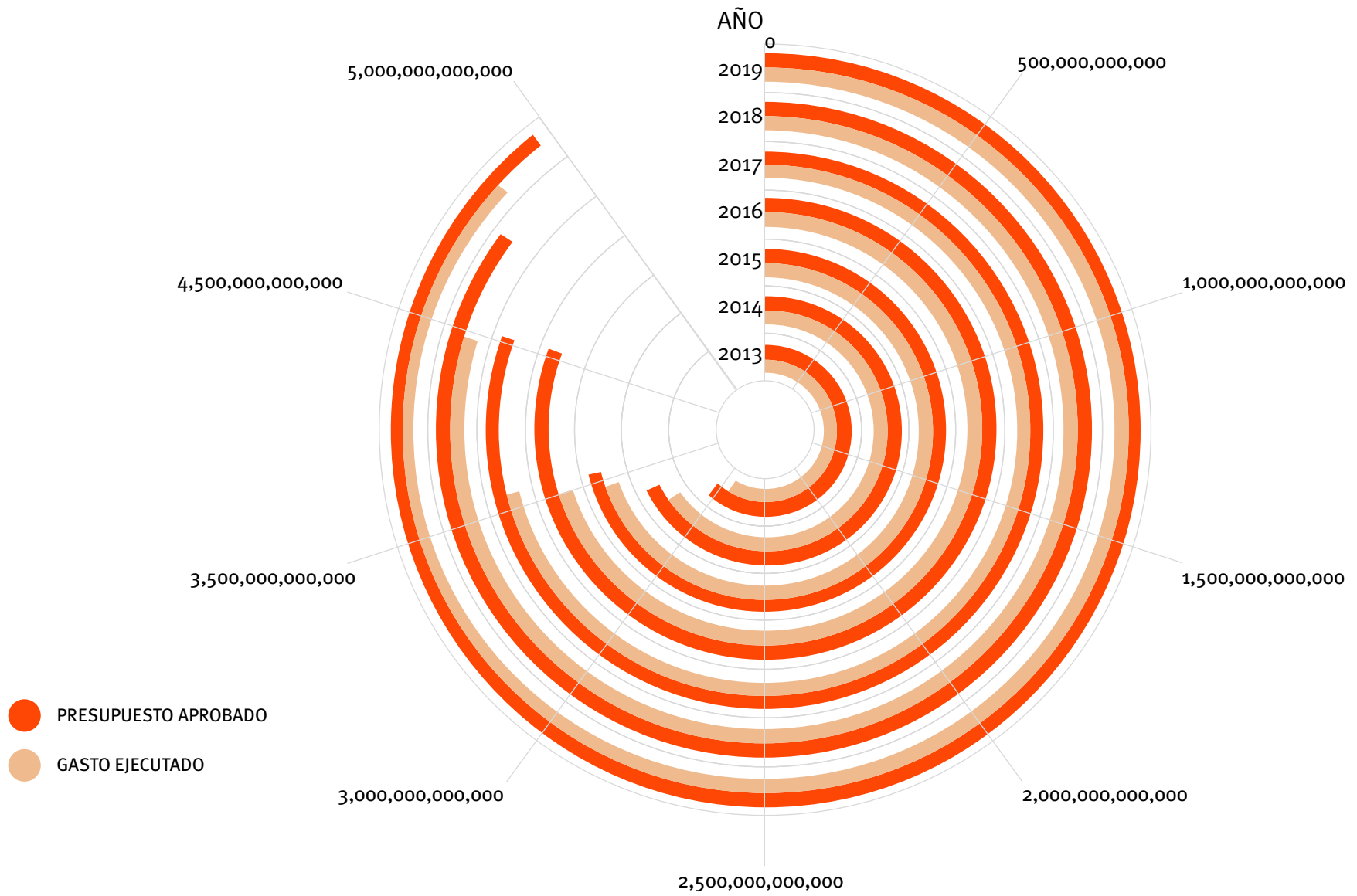
**En la llamada era democrática,**  
no ha habido un solo año en el  
que el gasto del gobierno sea  
igual a los montos aprobados en  
el presupuesto.

<sup>4</sup> En este trabajo “la era democrática” se refiere al periodo que va del año 2000 a la actualidad.



Imagen: laotraopinion.com.mx

### PRESUPUESTO APROBADO VS GASTO EJECUTADO



Fuente: Elaboración propia con información de las cuentas públicas de 2013 a 2019

Para tener idea de la dimensión de los excedentes con los que el gobierno federal ha contado, vale la pena comentar que tan solo en 2019, el año en el que menos sobre-ejercicio se presentó desde 2015, la administración gastó 80 mil 620 millones 943 mil 982 pesos más de lo establecido en el PEF. Si esa proporción en la ampliación del gasto se repitiera en 2020, el Presidente podría disponer de una bolsa equivalente al doble de lo ejercido en 2019 por la Secretaría de Gobernación, o dos veces y medio lo ejercido por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, o poco más de la mitad de lo que ejerció la Secretaría del Bienestar.

Pero si el presidente de la República ya podía mover los recursos de un sitio a otro sin necesidad de pedir permiso al Congreso, ¿qué cambia con la Ley de Austeridad Republicana, la reforma a la LFPRH y con el decreto presidencial del 23 de abril de 2020?

La modificación al artículo 61 de la LFPRH faculta al presidente de México para que los ahorros obtenidos como resultado de la racionalidad del gasto establecida en la Ley de Austeridad Republicana (LAR) puedan ser dirigidos, por decreto presidencial, a cualquier sitio de la administración federal, mientras

EXCEDENTES EN EL GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL POR AÑO (2013-2019)	
AÑO	DIFERENCIA NETA ENTRE MONTO APROBADO Y EJERCICIO
2013	193,523,679,194
2014	91,361,250,678
2015	254,037,673,464
2016	567,006,494,420
2017	390,565,939,774
2018	328,423,406,807
<b>2019</b>	<b>80,620,943,982</b>

*Fuente:* Elaboración propia con información de las cuentas públicas de 2013 a 2019



que la legislación anterior obligaba al Ejecutivo a justificar frente a la Secretaría de Hacienda el porqué las reorientaciones presupuestales ayudarían al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, el Presidente podrá disponer, con entera discrecionalidad, de la ejecución del gasto. Vale

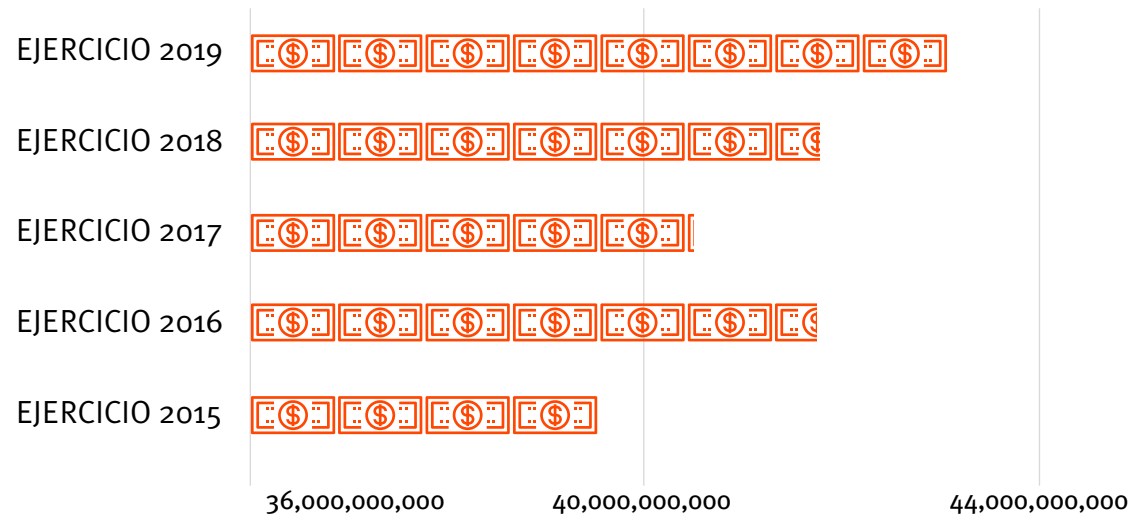
la pena mostrar que, en el último año fiscal auditado, diez dependencias y entidades no sectorizadas federales tuvieron, en conjunto, subejercicios por 48 mil 339 millones 721 mil 254 pesos, entre éstas la Secretaría de Salud que gastó 1 mil 469 millones 860 mil 428 pesos menos del monto aprobado en inicio.

SUBEJERCICIOS POR RAMO ADMINISTRATIVO EN 2019				
RAMO ADMINISTRATIVO	APROBADO	ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS		
		AMPLIACIONES LÍQUIDAS	REDUCCIONES LÍQUIDAS	MODIFICACIÓN NETA
OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1,569,844,550	41,727,020	890,285,180	-848,558,160
GOBERNACIÓN	60,783,083,252	7,102,852,584	23,275,244,151	-16,172,391,567
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	65,434,880,164	3,757,951,317	7,046,080,126	-3,288,128,809
<b>SALUD</b>	<b>124,266,865,116</b>	<b>12,371,471,413</b>	<b>13,841,331,842</b>	<b>-1,469,860,428</b>
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	43,269,051,026	96,710,949	16,202,327,306	-16,105,616,357
DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO	18,754,939,290	1,152,256,306	1,824,866,956	-672,610,650
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (AHORA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA)	15,351,082,687	506,480,640	824,524,221	-318,043,580
BIENESTAR	150,606,037,651	14,860,725,890	17,733,347,790	-2,872,621,900
TURISMO	8,785,888,223	46,847,085	5,892,023,437	-5,845,176,352
ENTIDADES NO SECTORIZADAS	9,083,025,072	205,171,549	951,885,000	-746,713,451

Fuente: Elaboración propia con información de la cuenta pública de 2019

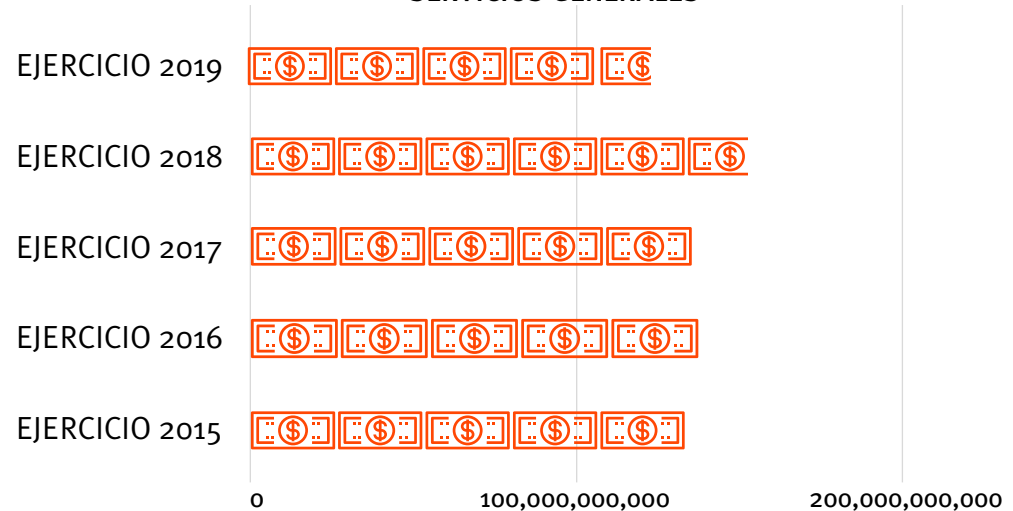
Paralelamente, el decreto del 23 de abril de 2020, que además se convirtió en una iniciativa que propone modificar el artículo 21 de la LFPRH, mandata que debido a la contingencia sanitaria “no se ejercerá el 75% del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros”.<sup>5</sup> En promedio, entre 2015 y 2019, el ejercicio de la primera de estas partidas fue de 136 mil 224 millones 657 mil 212 pesos y el de la segunda fue equivalente a 41 mil 296 millones 94 mil 602 pesos.

### MATERIALES Y SUMINISTROS



Fuente: Elaboración propia con información de las cuentas públicas de 2015 a 2019

### SERVICIOS GENERALES



Fuente: Elaboración propia con información de las cuentas públicas de 2015 a 2019

<sup>5</sup> DOF. 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 (23 DE ABRIL DE 2020). Disponible en: <https://tinyurl.com/y7gpj6e9>

Aunque el inciso VII del decreto menciona que tendrán trato excepcional la Secretaría de Salud, la Guardia Nacional, y las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, no queda claro de qué manera se repartirán los recursos obtenidos del subejercicio mencionado. Es decir, que en caso de que el ejercicio por ambos ramos mantenga su tendencia, el Presidente podría, solo por estas dos vías, disponer de 133 mil 140 millones 563 mil 860 pesos que podría gastar sin consultar a nadie.

No cabe duda de que en situaciones extraordinarias como por las que atraviesan el país y el mundo debido a la pandemia, son necesarias medidas que permitan a los gobiernos actuar veloz y eficazmente. Pero eso no quiere decir que se valga gobernar con decretos para hacer frente a la contingencia y mucho menos que se institucionalice la opacidad presupuestal. En caso de que la iniciativa presidencial hubiese sido aprobada, se habrían vuelto permanentes disposiciones que romperían definitivamente con el orden de pesos y contrapesos en el ejercicio del gasto público a nivel federal, habilitando al Presidente, ahora sí sin ninguna restricción, para modificar drásticamente la composición del PEF sin necesidad de acordar estas variaciones con el Poder Legislativo y sin que esto sea ilegal.

**El camino democrático para modificar el gasto del gobierno requiere que el Poder Ejecutivo consulte al Poder Legislativo y esté obligado a argumentar las razones que sustentan las posibles adecuaciones.**

La gran mayoría de los sistemas democráticos obligan a los jefes del Ejecutivo a poner bajo escrutinio no solo el presupuesto del país, sino también los cambios que se hacen en el transcurso del ejercicio de los recursos públicos. Aunque debido a la correlación de fuerzas que beneficia al presidente López Obrador no parece existir la voluntad política para hacerlo, México tiene la oportunidad de establecer buenas prácticas en materia presupuestal que, además de mejorar la eficiencia en el uso de recursos, permita transparentar el ejercicio presupuestal.





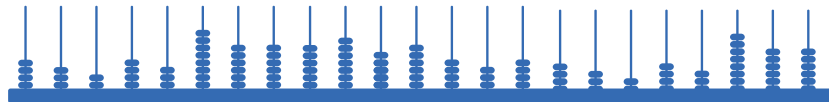


# FEDERALISMO FISCAL

La lucha por el poder presupuestal

# Federalismo

## fiscal



### SÍNTESIS

Las tensiones entre los gobiernos federal y locales no son novedad en México, pero el inicio de la administración actual en el país ha agudizado las relaciones de un grupo de gobernadores con el Presidente. Estos enfrentamientos se anclan, fundamentalmente, en la desproporcionalidad del sistema fiscal y el control político que el Ejecutivo Federal logra gracias al presupuesto. A diferencia de otros sexenios, el actual ha estado marcado por declaraciones de ejecutivos locales que amagaron con romper con el pacto fiscal federal, lo cual tendría consecuencias en las finanzas públicas difíciles de calcular.

La crisis por COVID-19, además de inesperada, será recordada como el más grande de los retos sanitarios, económicos y de finanzas públicas recientes a nivel global. Particularmente en México, esta pandemia ha desnudado una serie de anomalías y debilidades en términos fiscales. Si de por sí la pandemia representa amenazas para la salud y la economía de millones de individuos, así como para la estabilidad de las haciendas públicas en países industrializados, en México los retos para librar un problema de esta envergadura se antojan significativamente más complejos, en gran medida, por las tareas pendientes del sistema político mexicano.

Si bien el federalismo mexicano ya había sido diagnosticado como un sistema federal disfuncional que reparte de manera desproporcionada las competencias por nivel de gobierno, dejando a la federación con grandes instrumentos de control e incentivando la pereza competencial y fiscal de los estados, la contingencia por coronavirus visibilizó la fragilidad de las finanzas públicas y agudizó las tensiones ya existentes entre los titulares ejecutivos de cada nivel de gobierno. Entre los países de la OCDE, México es el que menos recauda en proporción al PIB. En 2018,<sup>1</sup> el país recaudó un equivalente al 16.1% de su PIB, porción muy por debajo del promedio de la OCDE que equivale a 34.3%.

La contingencia por coronavirus visibilizó la fragilidad de las finanzas públicas y agudizó las tensiones ya existentes entre los titulares ejecutivos de cada nivel de gobierno.

<sup>1</sup> La última base de datos sobre recaudación que la OCDE tiene disponible corresponde al 2018.

Imagen:<http://www.elhospital.com/temas/Mexico,-el-mas-experimentado-en-la-region-para-atender-una-pandemia+133714>



## RECAUDACIÓN EN PAÍSES DE LA OCDE (190)

% de recaudación  
respecto al PIB

% arriba del promedio  
de recaudación  
respecto al PIB

% abajo del promedio  
de recaudación  
respecto al PIB

% de recaudación respecto al PIB		% arriba del promedio de recaudación respecto al PIB		% abajo del promedio de recaudación respecto al PIB	
PMD OCDE	34.3	FRANCIA	46.1	REINO UNIDO	33.5
JAPÓN	N/D	DINAMARCA	44.9	ESTONIA	33.2
AUSTRALIA	N/D	BÉLGICA	44.8	ESLOVAQUIA	33.1
		SUECIA	43.9	CANADÁ	33
		FINLANDIA	42.7	NZL	32.7
		AUSTRIA	42.2	ISRAEL	31.1
		ITALIA	42.1	LETONIA	30.7
		LUXEMBURGO	40.1	LITUANIA	30.3
		NORUEGA	39	COREA DEL SUR	28.4
		PAÍSES BAJOS	38.8	SUIZA	27.9
		GRECIA	38.7	TURQUÍA	24.4
		ALEMANIA	38.2	E.E. U.U.	24.3
		ISLANDIA	36.7	IRLANDA	22.3
		HUNGRÍA	36.6	CHILE	21.1
		ESLOVENIA	36.4	MÉXICO	16.1
		PORTUGAL	35.4		
		REP. CHECA	35.3		
		POLONIA	35		
		ESPAÑA	34.4		

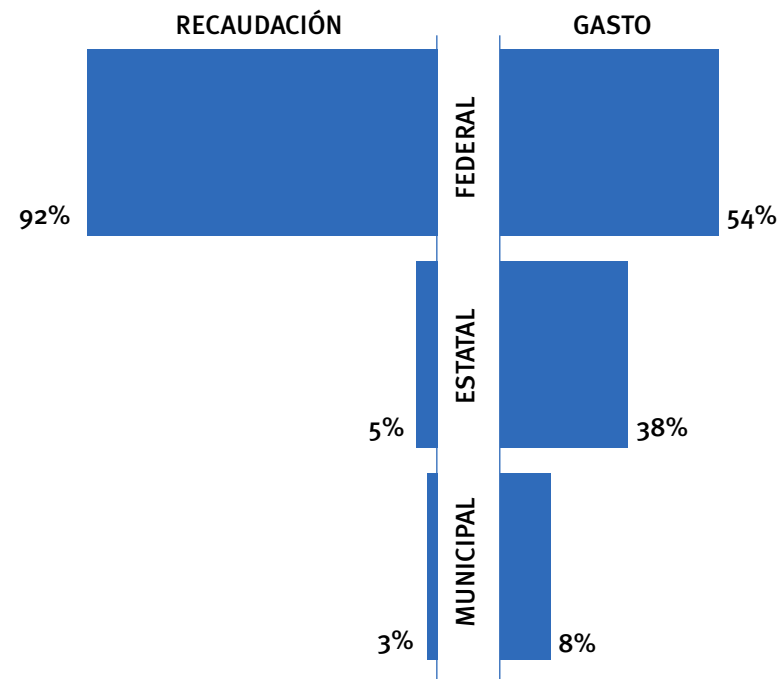
Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE.



Ya se sabía que la debilidad de las finanzas públicas se iría agravando debido a la modificación demográfica que el país irá sufriendo en las décadas próximas, cuando el porcentaje de adultos mayores crezca y eso implique un gasto público en pensiones y en atención médica significativamente mayor al actual, pero el virus SARS-COV-2 ha puesto en aprietos inmediatos a los gobiernos, al obligarlos a ensanchar el gasto público para hacer frente al peligro sanitario. En este contexto, un conjunto de gobernadores, inconformes con el actuar del gobierno federal, plantearon revisar el pacto fiscal federal, con el objetivo de conseguir su autonomía presupuestal y, a partir de ésta, ejecutar políticas públicas sostenibles presupuestal y temporalmente que no dependan de los vaivenes políticos que a veces concilian y a veces confrontan a los gobiernos federal y locales. A pesar de los potenciales beneficios a largo plazo que una desconcentración fiscal tendría, a corto plazo los daños asociados a romper el ordenamiento fiscal actual son muchos.

El federalismo implica descentralizar el poder y, entre las distintas competencias que se desconcentran, la relativa a la política hacendaria es una de las más importantes, si no es que la más importante, ya que la capacidad para articular políticas públicas depende,

RECAUDACIÓN VS GASTO POR NIVEL DE GOBIERNO (1998-2019)



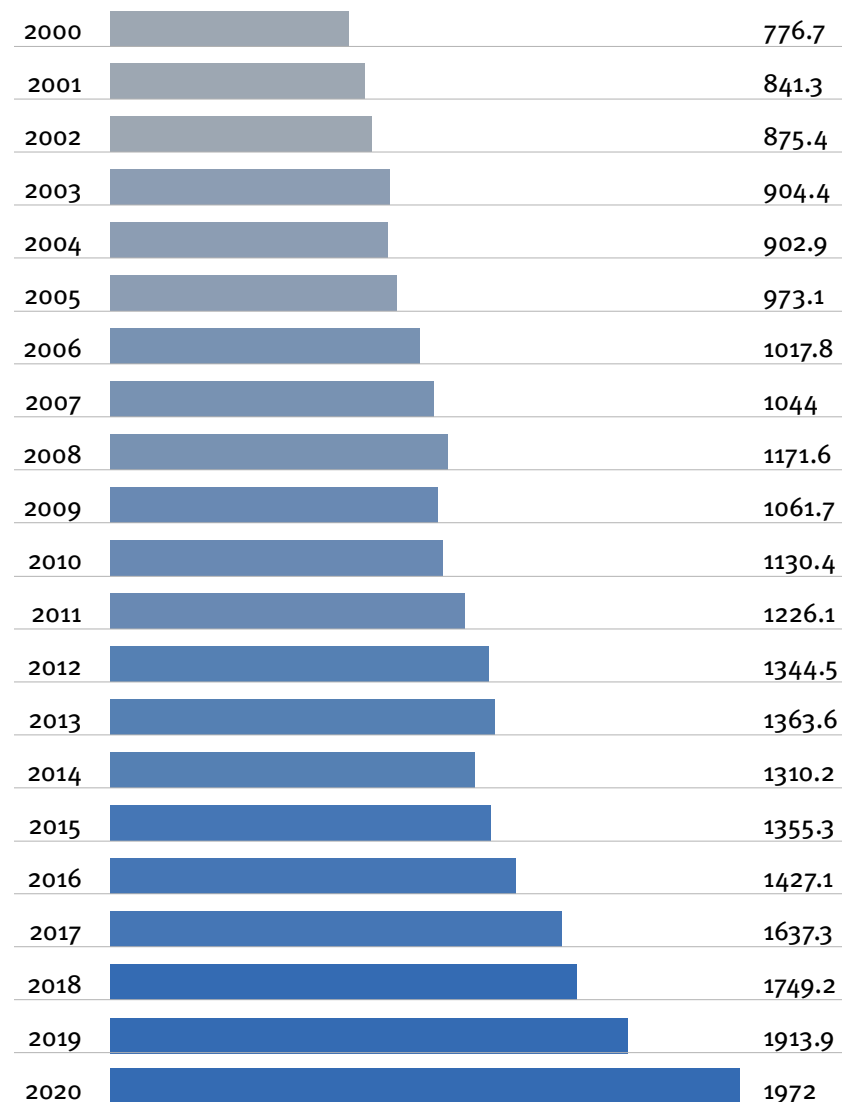
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y la SHCP.

directamente, del presupuesto con el que cuenta cada entidad y la federación. Paradójicamente, en México el sistema de coordinación fiscal centralizó la política fiscal, dejando a la federación la tarea de recaudar la mayoría de los ingresos totales.<sup>2</sup> En promedio, entre 1998 y 2019, la federación recaudó el 92% de todos los ingresos tributarios, mientras que los estados y municipios juntos, solo el 8%. En contraposición, el gasto es cada vez más federalizado. El 54% de éste lo ejerce el gobierno central, el 38% las entidades federativas y el 8% los municipios. Además, el incremento real de los ingresos totales, ha aumentado el gasto federalizado de manera significativa cada año.

Una segunda dimensión del tema es la manera en la que el total de ingresos federalizados se reparte entre los gobiernos locales. El sistema de coordinación fiscal tiene tanto un carácter proporcional como uno compensatorio, aunque en la realidad, la proporcionalidad en el sistema mexicano es cada vez menor. El primero busca regresar a las entidades, en cantidades alícuotas, los ingresos que transfirieron a la federación en primera instancia. El segundo, por el contrario, busca asignar mayor cantidad de recursos

<sup>2</sup> La federación es responsable de recaudar los impuestos relacionados a factores sujetos de gravamen altamente móviles, mientras que las haciendas locales se responsabilizan de aquellos con poca movilidad. En este sentido, los principales impuestos que la hacienda federal recauda son: ISR, IVA, IEPS, ISAN, Impuesto al Comercio Exterior.

**EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO EN MILES DE MILLONES DE PESOS (2000-2020)**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y la SHCP

a las regiones que presentan rezagos más importantes en sus indicadores socioeconómicos. Concretamente, las participaciones federales, en teoría, buscan asignar recursos en función de las aportaciones que los estados le hacen al gobierno central, aunque en la realidad la fórmula de distribución de las participaciones<sup>3</sup> también tiene un componente compensatorio.<sup>4</sup> Por otro lado, las aportaciones federales no cuentan con una fórmula que establezca con claridad la manera de repartir los recursos, sino que su asignación depende de las prioridades sectoriales. Las aportaciones son transferencias puramente compensatorias.

En definitiva, los estados no reciben el mismo nivel de recursos que en principio aportaron a la federación. Es decir que existe un claro efecto redistributivo en términos presupuestarios. Este fenómeno ha desequilibrado fuertemente la proporcionalidad entre aportación y recepción tributaria. En el periodo de 2008 a 2017, los diez estados<sup>5</sup> que más impuestos proporcionaron a la federación aportaron el 86.47%

3 CEFP. Criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en la Ley de Coordinación Fiscal. Disponible en: <https://tinyurl.com/y8o8zsoz>

4 rt. 2 de la Ley de Coordinación Fiscal. Disponible en <https://tinyurl.com/yc9rcmth>

5 Los estados que más impuestos aportaron fueron Ciudad de México, Nuevo León, Tamaulipas, Estado de México, Veracruz, Jalisco, Colima, Baja California, Michoacán y Chihuahua.

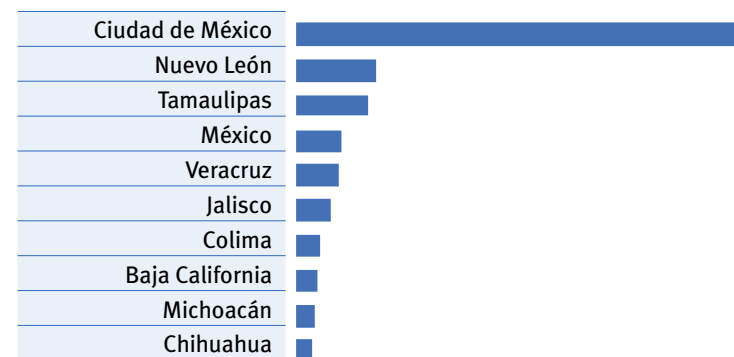
del total de éstos. Por el contrario, esos mismos diez estados recibieron, en conjunto, el 53.85% del total de participaciones y el 42.49% de las aportaciones.

Del otro lado, los diez estados que menos aportaron<sup>6</sup> a la federación, en conjunto, transfirieron el 2.75% del total de impuestos, pero recibieron el 17.39% del total de las participaciones y el 26.91% de las aportaciones. Solo el ISR recaudado en el periodo citado representó el 54.40% de todo el ingreso tributario del país y los diez estados que más aportaron por este concepto transfirieron el equivalente al 86.59% del total, mientras que las diez entidades que menos contribuyeron lo hicieron en una proporción del 2.86%.

6 Los estados que menos impuestos aportaron fueron Campeche, Zacatecas, Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Baja California Sur, Guerrero, Durango, Nayarit y Tlaxcala.

## REDISTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS A TRAVÉS DE LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES

ENTIDAD FEDERATIVA	IMPUESTOS	PARTICIPACIONES	APORTACIONES
Ciudad de México	49.27%	11.88%	3.34%
Nuevo León	8.54%	4.75%	3.73%
Tamaulipas	7.61%	2.86%	2.98%
México	4.70%	12.55%	10.33%
Veracruz	4.60%	5.81%	6.64%
Jalisco	3.50%	6.38%	5.10%
Colima	2.45%	0.69%	0.91%
Baja California	2.12%	2.85%	2.22%
Michoacán	1.94%	3.13%	4.19%
Chihuahua	1.74%	2.94%	3.04%
Coahuila	1.40%	2.39%	2.44%
Guanajuato	1.31%	4.03%	4.16%
Sonora	1.19%	2.95%	2.61%
Puebla	1.09%	4.22%	5.17%
Querétaro	1.08%	1.68%	1.68%
Sinaloa	1.07%	2.48%	2.92%
Quintana Roo	0.77%	1.31%	1.42%
Aguascalientes	0.68%	1.13%	1.30%
Tabasco	0.60%	3.54%	2.62%
San Luis Potosí	0.55%	1.97%	2.64%
Yucatán	0.47%	1.65%	1.98%
Morelos	0.41%	1.41%	1.67%
Campeche	0.40%	1.21%	1.21%
Zacatecas	0.39%	1.33%	2.06%
Oaxaca	0.38%	2.58%	5.10%
Chiapas	0.37%	4.04%	5.64%
Hidalgo	0.36%	1.95%	2.89%
Baja California Sur	0.27%	0.68%	0.88%
Guerrero	0.24%	2.24%	4.35%
Durango	0.22%	1.30%	2.08%
Nayarit	0.17%	1.02%	1.42%
Tlaxcala	0.12%	1.04%	1.28%

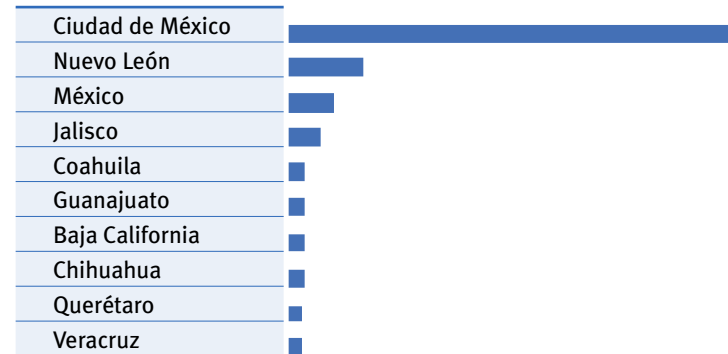


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

**En el periodo de 2008 a 2017, los diez estados que más impuestos proporcionaron a la federación, aportaron el 86.47% del total. Por el contrario, esos mismos diez estados recibieron, en conjunto, el 53.85% del total de participaciones y el 42.49% de las aportaciones.**

## APORTACIÓN DE ISR POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD FEDERATIVA	ISR
Nacional	100.00%
Ciudad de México	57.63%
Nuevo León	9.15%
México	5.40%
Jalisco	3.94%
Coahuila	1.99%
Guanajuato	1.92%
Baja California	1.76%
Chihuahua	1.72%
Querétaro	1.55%
Veracruz	1.54%
Puebla	1.44%
Tamaulipas	1.43%
Sinaloa	1.36%
Sonora	1.14%
San Luis Potosí	0.88%
Michoacán	0.81%
Quintana Roo	0.74%
Tabasco	0.62%
Aguascalientes	0.60%
Yucatán	0.58%
Morelos	0.49%
Chiapas	0.46%
Hidalgo	0.43%
Zacatecas	0.36%
Campeche	0.35%
Durango	0.34%
Baja California Sur	0.30%
Oaxaca	0.30%
Guerrero	0.22%
Colima	0.20%
Nayarit	0.19%
Tlaxcala	0.17%



Los diez estados que más ISR aportaron, transfirieron el equivalente al 86.59%.

Cabe resaltar que de las diez entidades que más han aportado tributariamente en el periodo mencionado, nueve están ubicadas geográficamente en el centro y norte del país. Asimismo, los gobernadores de cuatro de estos diez estados han exigido un replanteamiento del pacto fiscal federal (Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco y Chihuahua). Por el contrario, seis de los diez estados que menos aportaron con ingresos tributarios están en el centro y sur del país. Este fenómeno no es casual, sino que responde a una serie de desigualdades estructurales entre las distintas regiones de México.

Entre las principales diferencias regionales relacionadas a la realidad socioeconómica de las personas, resaltan la divergencia relativa a la calidad de vida que se tiene en cada lugar, el acceso efectivo a oportunidades y la movilidad social. Mientras que, en el norte del país, en promedio, el 24.4% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza, en el sur, el promedio de pobreza es de 59.9% (Coneval, 2019). En estados como Nuevo León, el rezago educativo<sup>7</sup> es del 10.1%, mientras que en Chiapas alcanza el 29.2% (Coneval 2019). En relación con el acceso a oportunidades tampoco hay duda, en promedio, pues el sur

<sup>7</sup> El rezago educativo se refiere al segmento de la población mayor de 15 años de edad que no ha concluido la secundaria.

presenta carencia por acceso a la seguridad social del 68%, mientras que el centro norte 53.2%, el norte occidente 50.7% y el norte 39.4%. Es decir, que mientras más al norte esté un individuo, de más protecciones sociales disfruta. En relación con carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda, el sur reporta el 45.2%, mientras que el norte apenas alcanza el 6.6%. Asimismo, en el sur, el 38% de la población tiene carencia por acceso a la alimentación, porcentaje lejano al que se presenta en el norte del país, equivalente al 16.8%.

**El sur presenta carencia por acceso a la seguridad social del 68%, mientras que el centro norte 53.2%, el norte occidente 50.7% y el norte 39.4%.**



## CARENCIAS EN ACCESO A SEGURIDAD SOCIAL, SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA Y ALIMENTACIÓN EN MÉXICO POR REGIÓN GEOGRÁFICA

REGIÓN NORTE			
	Seguridad social	Servicios básicos en la vivienda	Alimentación
B.C	45.2	8.9	14.1
SONORA	41.0	10.7	21.5
CHIHUAHUA	42.1	5.0	17.7
COAHUILA	30.4	3.9	18.3
NUEVO LEÓN	34.6	2.4	12.2
TAMAULIPAS	43.4	8.9	16.7
PROMEDIO	39.4	6.6	16.8

REGIÓN CENTRO			
	Seguridad social	Servicios básicos en la vivienda	Alimentación
GUANAJUATO	57.1	11.9	20.7
QUERÉTARO	52.1	12.7	13.9
HIDALGO	70.8	25.6	22.7
EDO. MÉX.	59.2	10.3	19.8
MORELOS	66.5	19.9	24.6
TLAXCALA	67.8	10.1	20.2
CDMX	48.3	2.9	13.9
PUEBLA	72.1	26.6	20.8
PROMEDIO	61.8	15.0	19.6

REGIÓN SUR			
	Seguridad social	Servicios básicos en la vivienda	Alimentación
GUERRERO	78.1	58.6	35.6
OAXACA	77.9	58.3	27.9
CHIAPAS	83.6	57.1	22.3
VERACRUZ	67.5	42.1	27.0
TABASCO	69.1	46.0	46.8
CAMPECHE	61.5	39.0	27.4
YUCATÁN	54.2	38.4	19.4
Q. ROO	51.7	21.8	17.9
PROMEDIO	68.0	45.2	28.0

REGIÓN NORTE OCCIDENTE			
	Seguridad social	Servicios básicos en la vivienda	Alimentación
B.C.S.	41.1	13.2	17.8
SINALOA	45.5	14.9	24.5
NAYARIT	56.1	17.2	18.9
DURANGO	48.1	5.7	18.8
ZACATECAS	62.6	10.4	16.6
PROMEDIO	50.7	12.3	19.3

REGIÓN CENTRO NORTE			
	Seguridad social	Servicios básicos en la vivienda	Alimentación
JALISCO	49.8	8.1	15.1
AGS.	42.3	2.5	13.0
COLIMA	48.9	10.5	21.6
MICHOACÁN	69.5	17.7	21.1
S.L.P.	55.5	26.4	17.0
PROMEDIO	53.2	13.0	17.5

Seguridad social
Servicios básicos en la vivienda
Alimentación

Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL

Cuando se habla de movilidad social, es decir, de la posibilidad que los individuos tienen para ascender o descender en el edificio social mexicano, nuevamente se perciben asimetrías muy significativas por región. Si bien, en general la movilidad social en México es difícil de lograr, por ejemplo, el 49% de las personas que nacen en la base de la pirámide socioeconómica se quedan ahí toda su vida; no se debe soslayar que las posibilidades de cambiar el estatus socioeconómico de un individuo varían según el territorio. En el sur, aproximadamente 7 de cada 10 personas que nacen en el grupo más pobre permanecen en ese sitio hasta que mueren, mientras que en el norte solo 3 de cada 10 (CEEY, 2019). Como se observa, el sur mantiene poco margen para la movilidad social ascendente y el norte, por el contrario, se parece más a países industrializados que permiten que gran parte de su población más desfavorecida mejore su estatus a lo largo del tiempo. Esta heterogeneidad justifica, en gran medida, el carácter compensatorio en la repartición de los recursos públicos entre las entidades federativas.

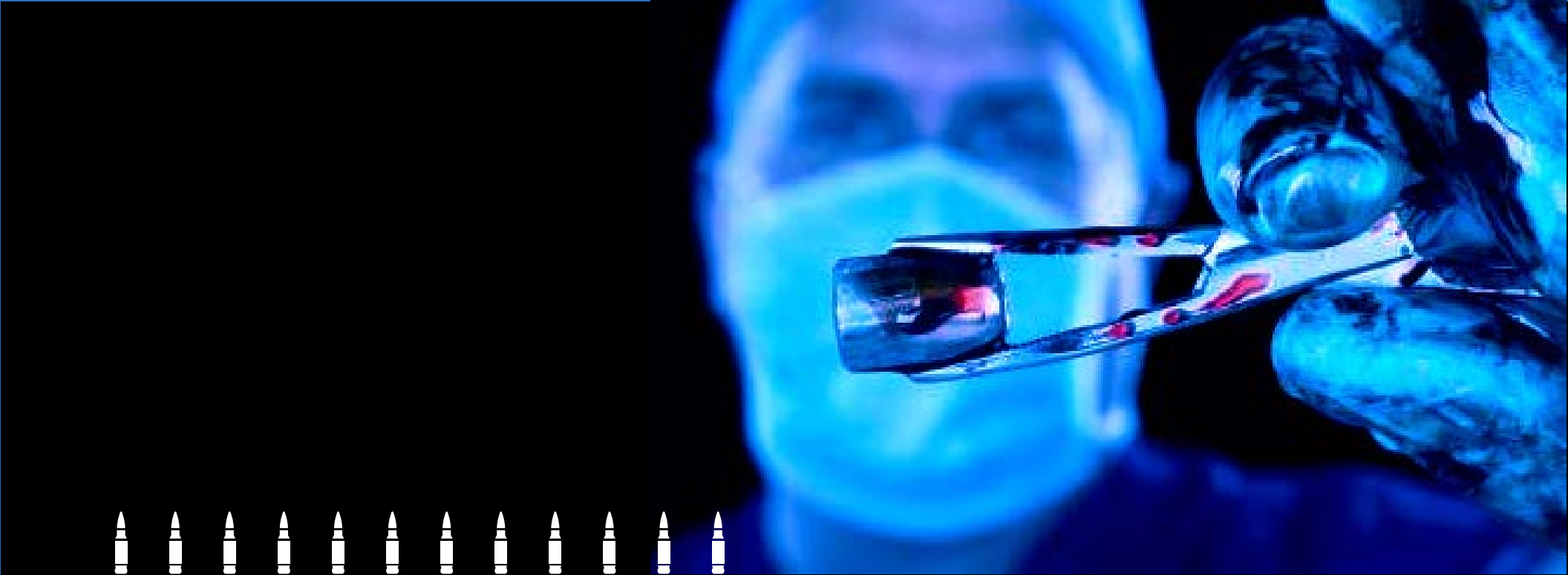
Una ruptura del orden fiscal en tiempos normales introduciría una enorme incertidumbre sobre las posibilidades que las entidades más rezagadas tendrían para garantizar servicios básicos a su población,

pero hacerlo en tiempos de crisis significa desmoronar el país, al dejarlo en un estado de fragilidad presupuestal francamente insuperable. Probablemente, la pandemia abre una oportunidad para abrir un debate público y político que dé origen a una convención hacendaria en la que las nuevas reglas del pacto fiscal no se negocien en términos Suma-cero, sino que busque establecer condiciones equitativas para las entidades y municipios del país al otorgarles recursos, pero también competencias que faciliten la fiscalización política y mejoren las condiciones de las haciendas públicas del país.









# MILITARIZACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA

Otra cirugía fallida

# Militarización y seguridad pública

## SÍNTESIS

Desde el año 2007, la inseguridad pública en México ha crecido de manera sostenida. La estrategia de seguridad iniciada en el gobierno de Felipe Calderón fue mantenida y reproducida durante el sexenio de Enrique Peña Nieto y, aunque la actual administración prometió terminar con ella y con la grave situación de inseguridad del país, hasta ahora la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de México no ha mejorado esta situación. Aunque la mayoría de las recomendaciones de expertos y organismos internacionales están dirigidas a desmilitarizar paulatinamente la seguridad pública, las decisiones gubernamentales parecen hacer lo contrario. Un ejemplo de ello es el acuerdo emitido por el Presidente de la República sobre la Guardia Nacional en el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública por lo que resta del

sexenio. Esta decisión se toma en medio de un incremento en la incidencia delictiva en donde las cifras de homicidios son particularmente preocupantes.

La inseguridad pública en México ha sido la preocupación predominante de la ciudadanía durante los últimos trece años. A pesar de la estrategia de seguridad implementada por el actual gobierno, la violencia se mantiene en niveles preocupantes. En respuesta a la crítica situación de inseguridad que el gobierno federal heredó del sexenio pasado, el 16 de mayo de 2019 el Senado de la República aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad del Gobierno de México, misma que contempló tres acciones fundamentales para hacer frente al problema de inseguridad.<sup>1</sup> La primera

<sup>1</sup> DOF. Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. Disponible en: <https://tinyurl.com/y7ru943g>

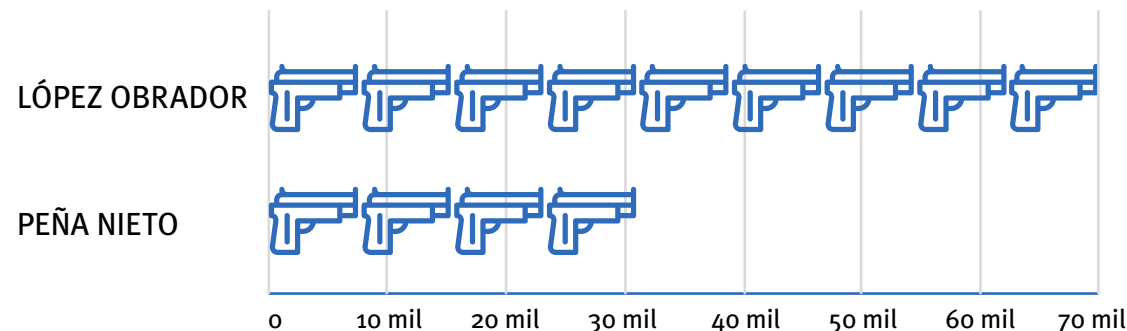
consiste en fortalecer a las policías locales y municipales, la segunda en crear una Guardia Nacional de carácter civil capaz de responder ágilmente a las exigencias del país y, por último, utilizar a las fuerzas armadas de manera subsidiaria y momentánea mientras la Guardia Nacional termina de construirse. En este sentido, la estrategia contempla por un lado fortalecer las corporaciones a niveles subnacionales y, por otro, institucionalizar una corporación nacional.

A pesar de esto, la situación no ha mejorado. Entre diciembre de 2018, mes en el que López Obrador asumió la presidencia, y marzo de 2020, se han registrado 69 mil 554 homicidios, más del doble de los registrados durante los primeros 16 meses del gobierno de Enrique Peña Nieto cuando se reportaron 30 mil 85.<sup>2</sup> A este ritmo, la administración de la 4T podría convertirse en el sexenio con más homicidios en la historia del país desde que se tienen registros. Esta realidad amerita una evaluación más consistente de las tres acciones de la Estrategia Nacional de Seguridad.

<sup>2</sup> Debido a que el SESNSP comenzó a proporcionar datos a partir de 2015, la cifra relativa a los homicidios registrados entre diciembre de 2012 y marzo de 2014 fue obtenida del INEGI.

A pesar de esto, la situación no ha mejorado. Entre diciembre de 2018 mes en el que López Obrador asumió la presidencia y marzo de 2020, se han registrado 69 mil 554 homicidios, más del doble de los registrados durante los primeros 16 meses del gobierno de Enrique Peña Nieto cuando se reportaron 30 mil 85.

NÚMERO DE HOMICIDIOS DURANTE LOS PRIMEROS 16 MESES DE CADA GOBIERNO



Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP y el INEGI

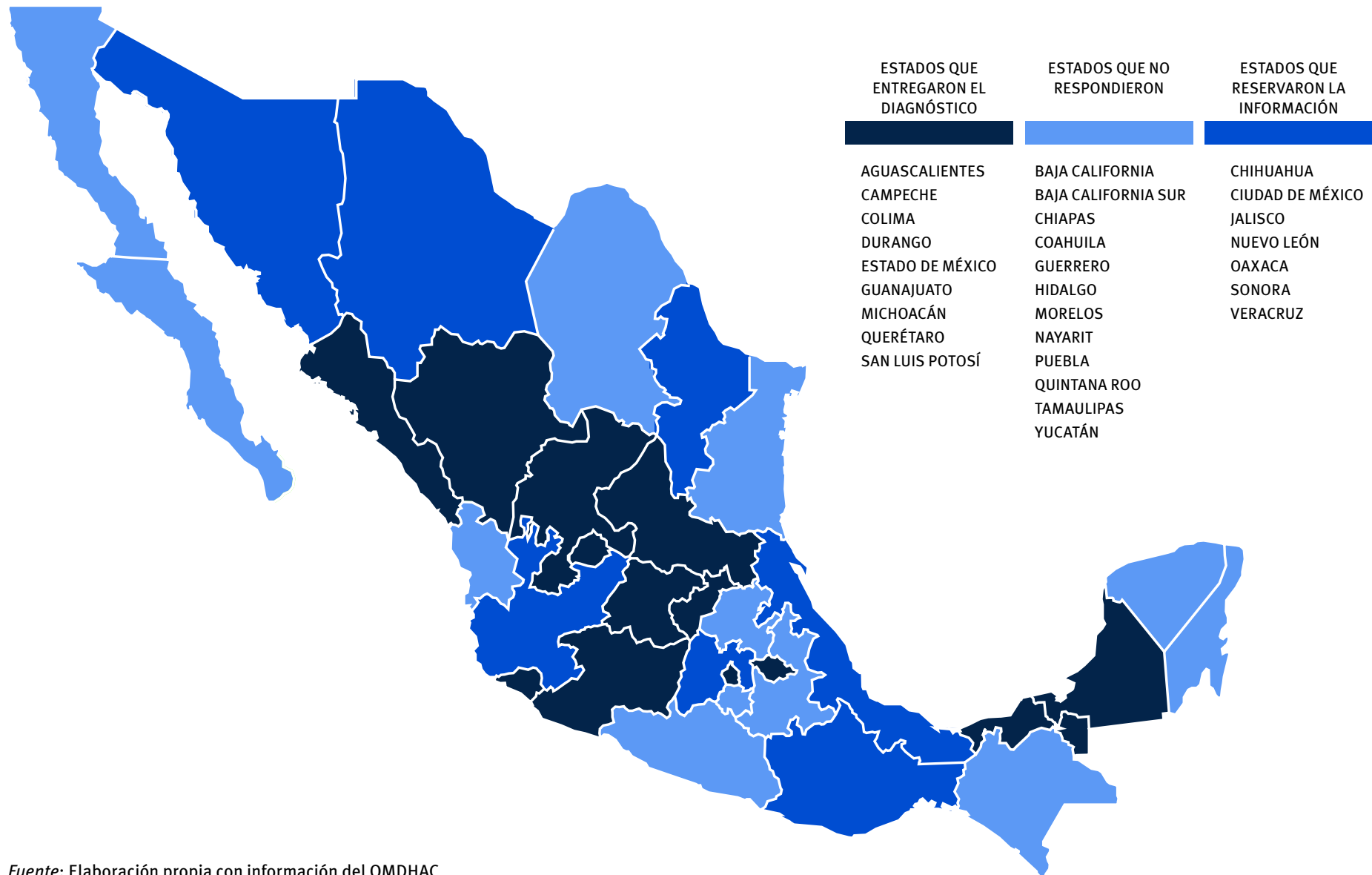
En principio, aunque el transitorio séptimo del decreto por el que se creó la Guardia Nacional obliga a las entidades a presentar un diagnóstico del estado que guardan las respectivas corporaciones policiacas, no se tiene claridad de que éstas hayan sido presentadas. Si bien el titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a través del acuerdo 05/XLV/19, aseguró que las 32 entidades han presentado dicho diagnóstico, así como los programas de las entidades federativas para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales,<sup>3</sup> ninguno de estos documentos es público. El Observatorio Mexicano de Derechos Humanos (OMDHAC) reportó que, gracias a las solicitudes de información realizadas a través de la plataforma de transparencia nacional, solo se pudo garantizar que 13 estados han presentado los documentos, mientras que 12 no respondieron y 7 reservaron la información. En este sentido, no se sabe con certeza si las policías locales están en condiciones que les permitan mejorar su actuación y si lograrán conseguir lo estándares establecidos que, por cierto,

tampoco son públicos. En relación con la formación de la Guardia Nacional, se han realizado diversos cuestionamientos sobre su carácter civil. Si bien la Ley de la Guardia Nacional detalla que será un civil quien encabece la corporación, en los hechos las órdenes parecen provenir de otros sitios. Esto no es de extrañarse cuando se sabe que el reclutamiento y la construcción de bases para la Guardia Nacional está a cargo de las Fuerzas Armadas. Además, desde la publicación del decreto del 28 de junio de 2019 que da origen a la Guardia Nacional, se contempló que desde el inicio la institución estaría constituida por miembros de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval.

---

<sup>3</sup> Gobierno de México. Las 32 entidades del país cumplen con sus diagnósticos y programas para el fortalecimiento de sus policías. (27 de septiembre de 2019) Disponible en:<https://tinyurl.com/yb-dzoa4g>.

## CLASIFICACIÓN DE ESTADOS A PARTIR DEL CUMPLIMIENTO DEL TRANSITORIO 7 DEL DECRETO DE LA GUARDIA NACIONAL



Fuente: Elaboración propia con información del OMDHAC

Nuevamente el OMDHAC, a través de solicitudes de información, reportó que 51 mil 249 guardias registrados provienen de la SEDENA y 10 mil 306 de la SEMAR. Además 54 mil 314 militares siguen realizando tareas de seguridad pública, al igual que 1600 marinos.<sup>4</sup>

Cabe mencionar que la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional dio origen a diversas leyes que fueron controvertidas por medio de cuatro demandas de acción de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.<sup>5</sup> Fueron presentadas y aceptadas por la SCJN el 26 de junio de 2019. El organismo garante de los Derechos Humanos en el país argumentó que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Guardia Nacional, la

<sup>4</sup> OMDH. ¿Y la desmilitarización? (Abril de 2020). Disponible en <https://tinyurl.com/y9savh5s>

<sup>5</sup> CNDH. Demanda de acción de inconstitucionalidad 62/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (26 de junio de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/y96efyor> ; CNDH. Demanda de acción de inconstitucionalidad 63/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (26 de junio de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/ybyv3z3t> ; CNDH. Demanda de acción de inconstitucionalidad 64/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (26 de junio de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/ya88tmc7> ; CNDH. Demanda de acción de inconstitucionalidad 66/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (26 de junio de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/ybez3txl>

**Las leyes sobre la Guardia Nacional fueron controvertidas por medio de cuatro demandas de acción de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentadas y aceptadas por la SCJN el 26 de junio de 2019.**

Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones vulneran, en conjunto, al menos 25 derechos fundamentales, y transgreden diversas disposiciones constitucionales y convencionales enmarcadas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas.

Las leyes controvertidas facultan a la Guardia Nacional, entre otras cosas, para realizar investigación en materia de prevención de delitos, efectuar tareas





de verificación para prevenir infracciones administrativas, solicitar la georreferenciación de equipos móviles, solicitar la intervención de comunicaciones, recabar información en lugares públicos, requerir y solicitar información a autoridades y personas, analizar y procesar información,<sup>6</sup> utilizar armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas que sean calificadas, sin fundamentos claros por la autoridad, como no pacíficas o carentes de objeto lícito. Además, se les permite a los entes encargados de garantizar la seguridad pública a hacer uso de todos los niveles de la fuerza pública, entre las que se encuentran el uso de armas de fuego y el uso de la fuerza letal en los casos en los que, a juicio de los ejecutores de la fuerza, las manifestaciones sean violentas.<sup>7</sup> Asimismo, la Fuerza Armada permanente está autorizada para llevar a cabo y registrar detenciones.<sup>8</sup>

A casi un año de la interposición de estas acciones de inconstitucionalidad, la Corte no se ha pronunciado

6 CNDH. Demanda de acción de inconstitucionalidad 62/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (26 de junio de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/y96efyor>

7 CNDH. Demanda de acción de inconstitucionalidad 64/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (26 de junio de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/ya88tmc7>

8 CNDH. Demanda de acción de inconstitucionalidad 63/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (26 de junio de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/ybyv3z3t>

## A casi un año de la interposición de estas acciones de inconstitucionalidad, la Corte no se ha pronunciado

al respecto de 3 acciones y solo resolvió sobreseer, el 2 de marzo de 2020, la acción 66/2019, relativa al artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformada el 27 de mayo de 2019. En opinión de la CNDH viola tanto el derecho de acceso a la información pública, como el principio de máxima publicidad oficial, al prohibir expresamente que el público acceda a las bases de datos del Sistema Nacional de Información y a los Registros Nacionales en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados, entre otras. La CNDH consideró que esta decisión viola los artículos 1º y 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y

los artículos 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación aún le quedan tres demandas de acción de inconstitucionalidad en el tema de la Guardia Nacional.

La aparente debilidad en la ejecución de las dos primeras acciones de la estrategia hace que la tercera, la actuación de las fuerzas armadas, se convierta en el pilar central de la misma. El hecho de que el gobierno haya optado por darle más peso a la militarización de la seguridad pública ha prendido diversas alarmas, ya que su participación no es del todo clara, según muchos especialistas podría ser inconstitucional y lo más importante, no ha modificado la tendencia negativa de la seguridad en el país. Hasta ahora la incidencia delictiva ha empeorado y es posible que, por ello, el 11 de mayo de 2020 el jefe del ejecutivo federal haya emitido un acuerdo presidencial<sup>9</sup> por el que se posibilita disponer de la Fuerza Armada permanente (FFAA) para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria

9 DOF. Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria (11 de mayo de 2020). Disponible en: <https://tinyurl.com/yc334yx9>

a la Guardia Nacional, aunque en el mismo acuerdo no se esclarece de qué manera se garantiza cada uno de estos principios. Todo esto, por un periodo de cinco años que concluirá el 27 de marzo de 2024.



*Imagen:* Guardia Nacional haciendo tareas de la policía.

Foto de Juan Carlos Cruz. Cuartoscuro.com en MananeroDiario.com

En la sentencia *Álvaro Espinoza y otros contra México* hecha por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 28 de noviembre de 2018, se definen con claridad los principios a los que se deben sujetar las acciones de la Fuerza Armada permanente. Por extraordinaria se entiende que el actuar de las fuerzas armadas estará plenamente justificado y delimitado temporal y geográficamente; por subordinada y complementaria, se entiende que la participación de las fuerzas armadas dependerá de órdenes provenientes de un mando civil que en este caso es el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana; regulada significa que el uso de la fuerza estará delimitada por leyes y protocolos que se subordinen a los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, y, por último, la fiscalización se refiere a que la supervisión de las Fuerzas Armadas durante su proceder en tareas de seguridad pública estará a cargo de órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Debido a que el acuerdo presidencial no menciona de qué manera el ejército y la marina acatarán estos principios, existe un consenso entre especialistas sobre la inconstitucionalidad de éste. La participación de la Fuerza Armada permanente no es extraordinaria porque no delimita el espacio geográfico en el que

se actuará, sino que por el contrario, se desplegarán unidades por todo el territorio nacional sin que se conozcan los criterios para hacerlo. Tampoco es regulada porque el único poder facultado para regular el actuar de las FFAA es el Congreso de la Unión a través de leyes reglamentarias, mismas que no han sido emitidas. Tampoco es fiscalizada porque el órgano de control serán las propias FFAA y, por último, tampoco es subordinada a la fuerza civil debido a que el órgano de coordinación de las tareas de seguridad creado está conformado por el Secretario de Defensa, el Secretario de Marina, el comandante de la Guardia Nacional, que es un militar en retiro, y el Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana. Es decir que las decisiones se tomarán entre tres militares y un civil.

Además, si bien las fuerzas armadas han realizado, en los hechos, tareas de seguridad pública desde 2007 y la reforma constitucional de 2019<sup>10</sup> habilitó al Presidente para ocupar al ejército y a la marina en tareas de seguridad pública, el decreto presidencial institucionaliza su participación en responsabilidades originarias de las policías y la Guardia Nacional.

---

<sup>10</sup> DOF. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional (26 de marzo de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/yc7q9qd3>

Esto, en un contexto caracterizado por los abusos de autoridad y el uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes que participan en intervenciones relacionadas a la seguridad pública. Tan solo en 2017, el informe “Monitor de Uso de la fuerza Letal en América Latina” registró 371 civiles muertos en intervenciones de seguridad, de los cuales el 91% fueron en intervenciones específicas de la SEDENA y de la SEMAR.

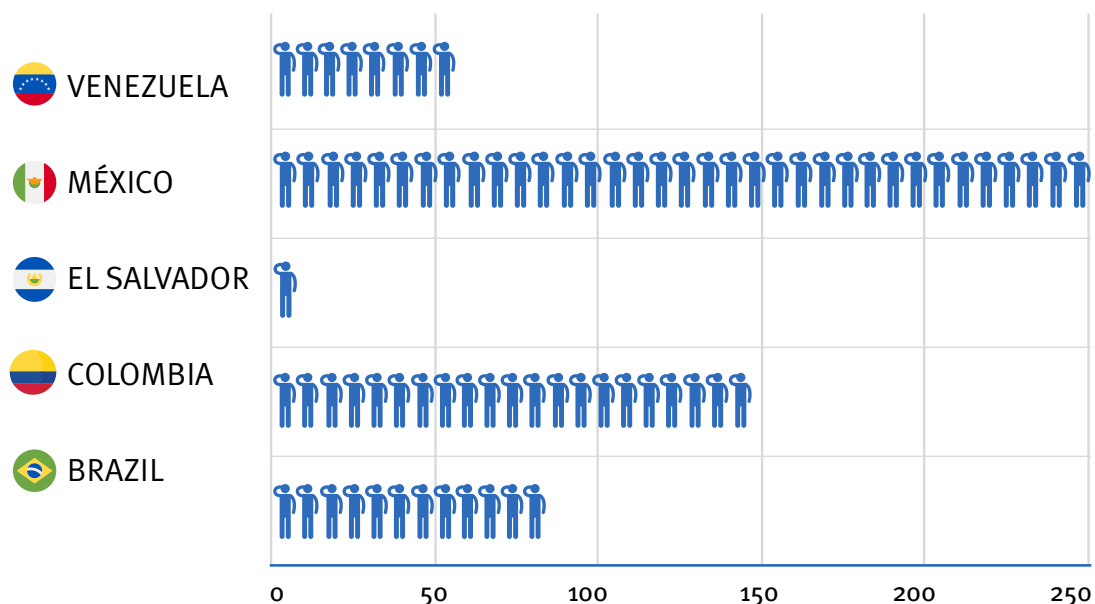
Cabe resaltar que, entre los países estudiados en América Latina,

**solo México registró ausencias graves de información pública relativa a muertes de civiles por parte de agentes de seguridad pública,**

por lo que la mayoría de la información que se utiliza en la Sociedad Civil Organizada proviene de fuentes periodísticas. Este fenómeno por sí mismo, constituye un indicador que alerta sobre el peligro de no tener datos confiables relativos a la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas relacionadas a la seguridad pública. Vale la pena recordar que, a pesar de las múltiples solicitudes de información realizadas para

**Tan solo en 2017, de los 536 agentes asesinados registrados en los cinco países estudiados, 251 eran mexicanos.**

NÚMERO DE AGENTES MUERTOS DURANTE OPERTAIVOS EN 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de “Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina”

conocer los datos sobre civiles muertos y heridos en intervenciones realizadas por el ejército, la SEDENA se ha negado a compartir dicha información.

Otra consecuencia del uso inapropiado de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública es el nivel de muertes de agentes de seguridad durante intervenciones. En términos comparativos, México presenta la mayor cantidad de agentes muertos durante operativos entre los países estudiados en América Latina. Mientras que en Brasil la tasa de agentes muertos por cada 100 mil agentes es de 0.1 y en Colombia de 0.3, en México alcanza el 0.5. Tan solo en 2017, de los 536 agentes asesinados registrados en los cinco países estudiados, 251 eran mexicanos.<sup>11</sup>

El acuerdo presidencial se da en un contexto de crisis generalizada y agudizada por la pandemia. Es verdad que el gobierno de López Obrador heredó una situación difícil en materia de seguridad, pero esta realidad se ha agravado a lo largo de los 17 primeros meses del gobierno actual, por lo que recurrir al ejército y a la marina en este momento, podría desnudar el fracaso que hasta ahora ha representado la Estra-

tegia Nacional de Seguridad. Muestra de ello son los indicadores de violencia que permiten conocer los continuos incrementos en delitos de alto impacto y patrimoniales.

Cuando se comparan el primer cuatrimestre de 2020 con el de 2019, se aprecia un aumento de los delitos por homicidio doloso en términos absolutos. Los registros por este delito entre enero y abril de 2019 alcanzaron la cifra de 11 mil 587, mientras que en el mismo periodo de 2020 equivalieron a 11 mil 849. La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes pasó de 28.3 a 28.6.

**La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes pasó de 28.3 a 28.6.**

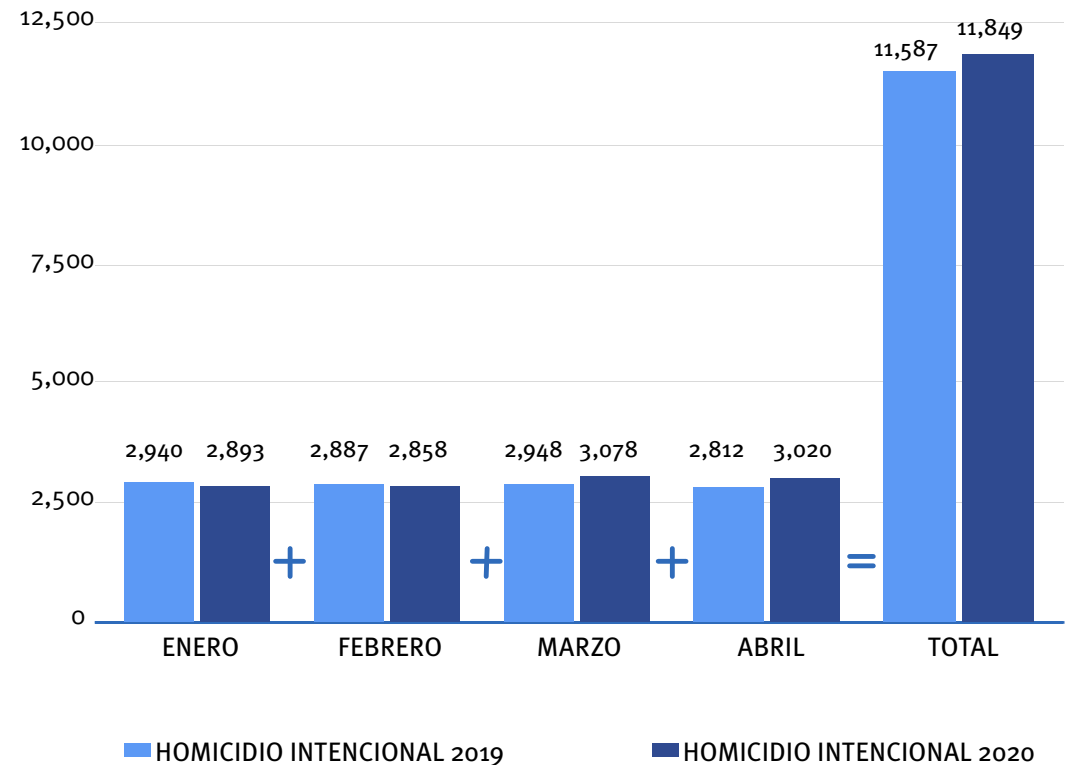
---

<sup>11</sup> Pérez, C. *et al.* (2019). Monitor del uso de la Fuerza Letal en América Latina: un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela. abril de 2020, de CIDE Sitio web: <https://tinyurl.com/ybjdf25v>

Además, se siguen apreciando focos rojos de violencia en ciertas zonas del país. Los estados que más homicidios en términos absolutos han presentado en 2020 son Guanajuato, Estado de México y Chihuahua, con 1,542, 1,020 y 913 respectivamente. Los estados que menos presentaron este delito fueron Yucatán con 16, Aguascalientes con 18 y Chiapas con 28. Al evaluar la situación a partir de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, se percibe que 7 estados han reportado más de 50 homicidios por cada porción de 100 mil habitantes. Estos son Colima con 100, Guanajuato con 74.5, Chihuahua con 73.3, Baja California con 72.4, Michoacán con 59.2, Morelos con 54.9 y Sonora con 54.2.

**Siete estados han reportado más de 50 homicidios por cada 100 mil habitantes.**

HOMICIDIOS PRIMER CUATRIMESTRE 2019 Y 2020



Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP

Por otro lado, los delitos patrimoniales han disminuido parcialmente en el primer cuatrimestre de 2020. El robo con violencia pasó de 98 mil 825 a 77 mil 499. El robo de vehículo con violencia pasó de 19 mil 929 a 16 mil 725, el robo a casa habitación disminuyó de 27 mil 323 a 22 mil 417 y el robo a negocio decreció de 40 mil 459 a 35 mil 257. No fue así con la violencia familiar que subió de 62 mil 225 a 68 mil 468 registros. Particularmente entre los meses de febrero y marzo de 2020, se presentaron más registros relativos a los delitos de homicidio, violación y violencia familiar.

Nuevamente, vale la pena anotar que existen algunas anomalías con los datos sobre violencia familiar, ya que estados como Tlaxcala no reportaron un solo caso por este delito en marzo de 2020 y en todo el trimestre del mismo año apenas registró cinco.

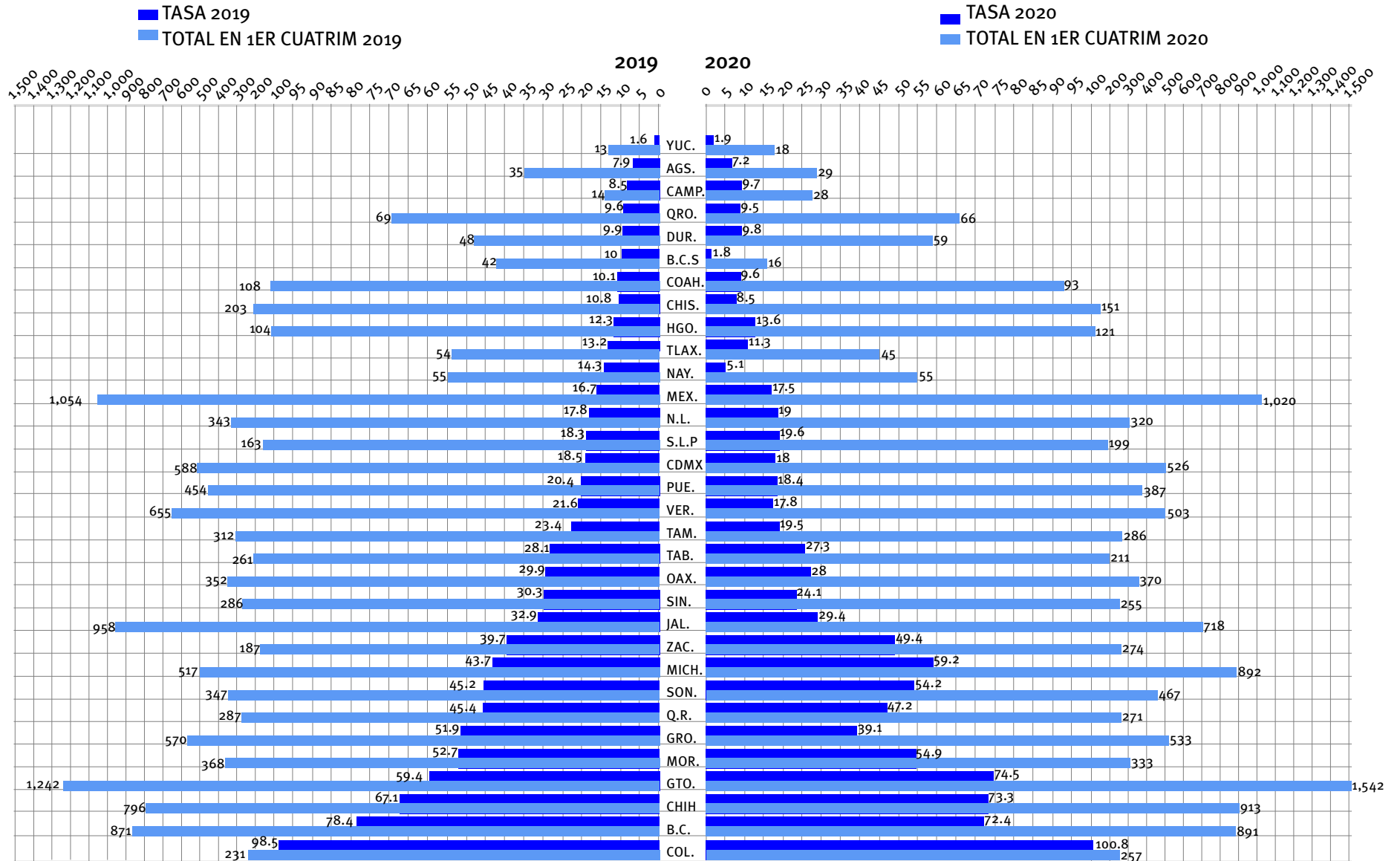
En términos generales, se alerta que la Estrategia Nacional de Seguridad no ha mejorado el estado de la incidencia delictiva en México. Los delitos en contra de la vida han aumentado, no se tiene claridad del avance logrado hasta ahora en el proceso de fortalecimiento de las policías locales, la Guardia Nacional parece responder a lógicas militares y el uso de las Fuerzas Armadas se ha hecho permanente, al menos hasta el fin de la actual administración. En

caso de que se decida seguir por el mismo rumbo, 2024 podría cerrar con cifras sobre seguridad realmente alarmantes.

Probablemente es debido a la incapacidad institucional que se ha mostrado hasta ahora, que la estrategia de seguridad ha terminado, de una vez por todas, de institucionalizar la militarización de la seguridad pública que en los últimos sexenios ha brillado por su fracaso.

**En términos generales, se alerta que la Estrategia Nacional de Seguridad no ha mejorado el estado de la incidencia delictiva en México.**

## NÚMERO DE ASESINATOS REGISTRADOS EN MÉXICO POR ESTADO



Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP



## REFERENCIAS ELECTRÓNICAS:

DOF. 2019. Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. [online]. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019)

Gobierno de México .2019. Las 32 entidades del país cumplen con sus diagnósticos y programas para el fortalecimiento de sus policías. [online]. Disponible en: <https://www.gob.mx/sspc/prensa/las-32-entidades-del-pais-cumplen-con-sus-diagnosticos-y-programas-para-el-fortalecimiento-de-sus-policias-219892>

OMDH. 2020. ¿Y la desmilitarización?. [online]. Disponible en <http://derechoshumanosmexico.org/wp-content/uploads/2020/01/desmilitarizacion2.pdf>

DOF. 2020. Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria [online]. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020)

DOF. 2019. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional . [online]. Disponible en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019)

Pérez Correa, C., Silva Forné, C y Cano, I. (2019). Monitor del uso de la Fuerza Letal en América Latina: un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela. CIDE Sitio web: <http://www.monitorfuerzaletal.com/informes>







# EL CONTROL SOBRE LA EXPRESIÓN PÚBLICA

Una enfermedad crónica

# El control sobre la expresión pública



## SÍNTESIS

La llamada guerra contra el crimen organizado iniciada en 2007 multiplicó la violencia en el país y esa ola se llevó consigo la vida de muchos periodistas que fueron acallados en el camino. Otros, aunque vivos, han sido víctimas de agresiones dirigidas a controlar la agenda noticiosa y violar, además de las garantías de los periodistas, los derechos de los ciudadanos para informarse libremente. Contrario a lo que millones de personas esperaban, el periodo de gobierno de la actual administración ha mantenido la tendencia ascendente en la violencia contra periodistas y el gobierno federal ha sido acusado de promover las agresiones en la nueva arena de batalla: las redes

sociales. Asimismo, aunque el gasto en publicidad oficial decreció significativamente entre 2018 y 2019, el dinero como instrumento de control editorial sigue siendo una característica de los gobiernos en México.

Todo sistema democrático se soporta en, al menos, cuatro pilares esenciales: la división de poderes, el respeto irrestricto a los derechos humanos, la representación política y la libertad de expresión. Esta última es fundamental para lograr las primeras, ya que la democracia representativa debe permitir la pluralidad de ideas y opiniones. Si bien México ha logrado transitar hacia una democracia electoral que cuenta con un sistema plural de partidos, también es cierto

que la ola de violencia por la que atraviesa, ya desde hace años, ha hecho del ejercicio periodístico una de las más peligrosas tareas para realizar en el país. Los periodistas fungen como intermediarios entre el poder público y la ciudadanía, por lo que garantizar el ejercicio de su labor es vital para mantener niveles de democracia razonables. Además, la prensa juega un rol crucial como contrapeso del poder público.

A pesar de la importancia que tiene el periodismo para mantener viva una democracia, en el país se siguen reproduciendo comportamientos que debilitan el ejercicio pleno de los derechos relativos a la información. Sin duda las agresiones, a veces mortales, son la parte más alarmante de la situación porque además de acabar con la vida de personas instauran temor en otros periodistas. Pero también existen otras maneras de callar voces o controlar la agenda, como por ejemplo el gasto en publicidad oficial o el amedrentamiento digital, muy de moda en estos tiempos.

México se ha convertido en uno de los países en los que las vidas de los periodistas corren más peligro.<sup>1</sup> Entre el 2000 y mayo de 2020, se documentaron 133 asesinatos contra periodistas por motivos relacionados a su labor.<sup>2</sup> Tres de éstos fueron durante el último

<sup>1</sup> *El País*. México y Siria, los países más peligrosos para periodistas (19 de diciembre de 2017). Disponible en: <https://tinyurl.com/ybx876dj>

<sup>2</sup> Artículo 19. Periodistas asesinados en México en relación con su labor informativa. Disponible en <https://articulo19.org/periodista-sasesinados/>

año de la gestión de Ernesto Zedillo, 22 en el sexenio de Vicente Fox, 48 a lo largo del mandato de Felipe Calderón, 47 con Enrique Peña Nieto y 13 en lo que va de la actual administración. Como se puede ver, el sexenio de Calderón ha sido el más letal hasta ahora y el año 2017, bajo el gobierno de Peña Nieto, fue en el que más homicidios contra periodistas hubo (12 en total). Al comparar los primeros 18 meses de cada administración, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador es en el que más homicidios contra periodistas se han registrado con 13, mientras que en el mismo periodo de la administración de Peña Nieto se documentaron 12, en la de Calderón 9 y en la de Fox 5. Si la tendencia permanece, el gobierno de la 4T podría ser en el que más periodistas sean ejecutados por motivos relacionados a su labor.

#### HOMICIDIOS CONTRA PERIODISTAS DURANTE LOS PRIMEROS 13 MESES DE CADA ADMINISTRACIÓN FEDERAL



Fuente: Elaboración propia con información de Artículo 19.

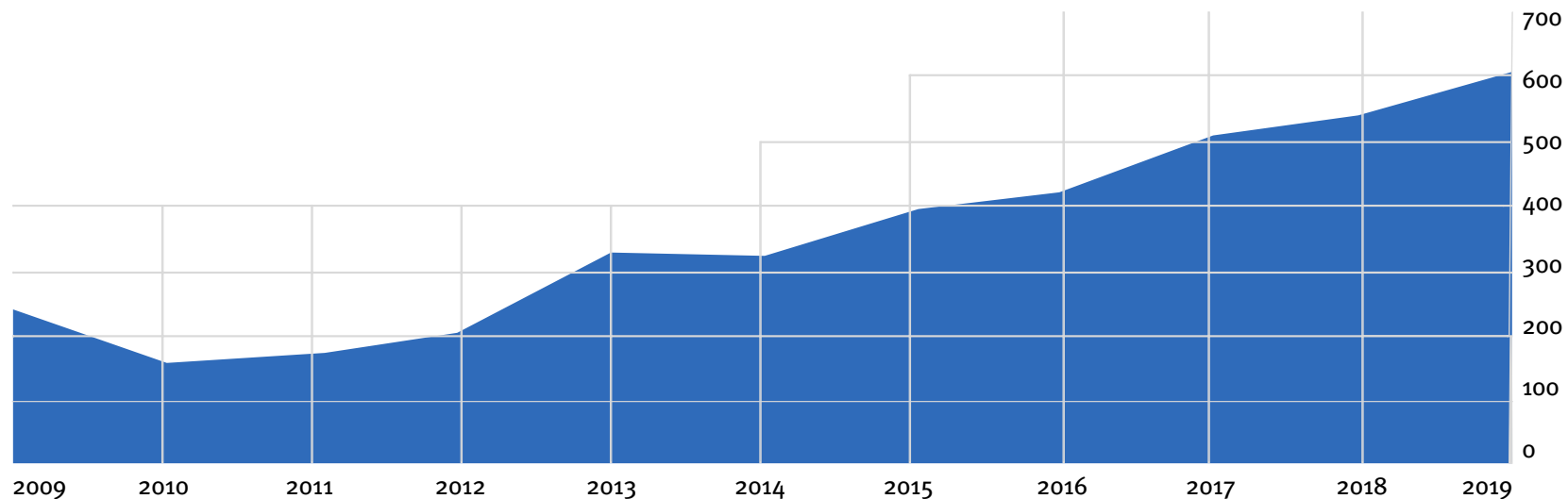
Otro indicador relevante para conocer el estado que guarda la libertad de expresión para periodistas, es el número de agresiones contra ellos. Entre 2012 y 2019, Artículo 19 documentó 3 mil 346 agresiones contra periodistas. Tan solo en el gobierno de Enrique Peña Nieto se registraron 2 mil 375 y desde diciembre de 2018, cuando Andrés Manuel López Obrador tomó protesta, hasta diciembre de 2019 se han contabilizado 637. El año 2019 ha sido, hasta ahora, el año con más agresiones de este tipo con 609, lo cual representó un crecimiento del 85% respecto a 2013, primer año del gobierno de Enrique Peña Nie-

to.<sup>3</sup> La mayoría de estas son amenazas, mismas que representan el 64.7%, seguidas de agresiones físicas que equivalen al 23.2% y secuestros al 3.2%. De igual manera, los datos sobre agresores exponen el carácter estatal de estos ataques, ya que en 2019 el 43.5% de las agresiones provino de servidoras o servidores públicos y en el primer mes de 2020, el 50% de las agresiones contra periodistas beneficiarios del mecanismo de protección tuvieron la misma naturaleza.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Artículo 19. Disonancia: voces en disputa (Marzo 2020). Disponible en: <https://tinyurl.com/ybll03e2>

<sup>4</sup> Informe estadístico enero de 2020 del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: <https://tinyurl.com/yckhu494>

AGRESIONES CONTRA PERIODISTAS POR AÑO



Fuente: Elaboración propia con información de Artículo 19.

Una muestra relevante del temor que los periodistas tienen al ejercer su profesión es el número de solicitudes de protección que se presentan en la Secretaría de Gobernación. Entre 2018 y 2019, las solicitudes hechas tanto por periodistas como por defensores de derechos humanos se incrementaron en 47.7%. Entre 2012 y enero de 2020, se han presentado 537 solicitudes de protección a periodistas, de las cuales 469 han sido admitidas. De estas solicitudes presentadas, la mayoría provenía de periodistas de la Ciudad de México con un total de 137, seguida de Guerrero con 76 y de Veracruz con 69.

Asimismo, la cantidad de denuncias presentadas por delitos contra periodistas es alarmante, no solo por su número, sino por la impunidad en la que quedan. Entre julio de 2010 y septiembre de 2019, la Fiscalía Especial para la atención de Delitos cometidos Contra la Libertad de Expresión inició 1,219 averiguaciones previas por delitos cometidos contra periodistas

#### TOTAL DE PERIODISTAS BENEFICIADOS DEL MPPDDHP

AÑO	MUJER	HOMBRE	TOTAL
2012	0	2	2
2013	10	15	25
2014	3	15	18
2015	10	19	29
2016	13	24	37
2017	22	68	90
2018	18	63	81
2019	30	71	101
2020	2	1	3
<b>TOTAL</b>	<b>108</b>	<b>278</b>	<b>386</b>

*Fuente:* Elaboración propia con información del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

#### SOLICITUDES DE INCORPORACIÓN AL MECANISMO DE PROTECCIÓN PRESENTADAS POR PERIODISTAS

AÑO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
NÚM. DE SOLICITUDES	4	54	73	80	57	102	74	90	3
	<b>TOTAL</b>								<b>537</b>

*Fuente:* Elaboración propia con información del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

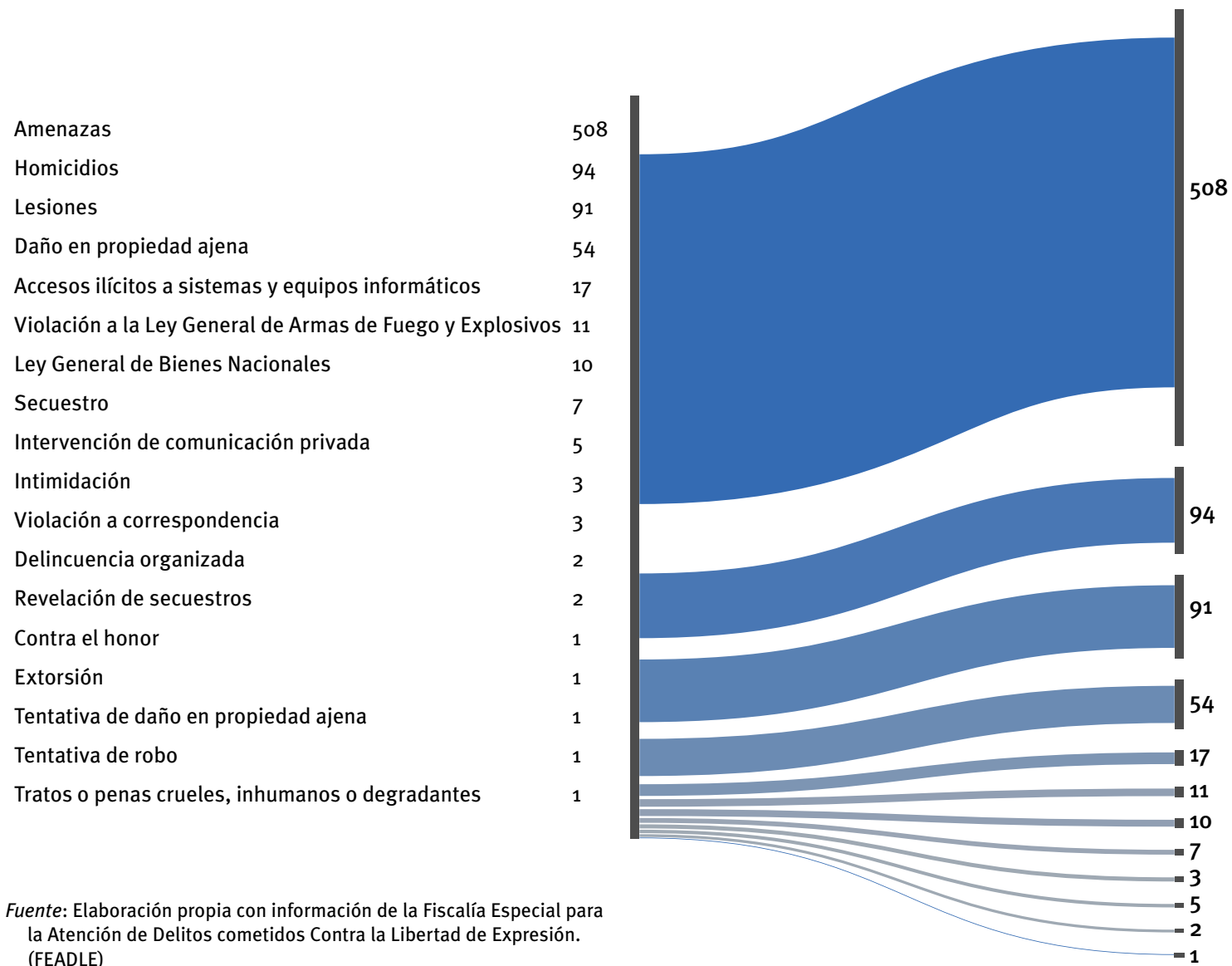
y éstas dieron origen a 125 órdenes de aprehensión. El delito más denunciado en estas carpetas fue el de amenazas con 508 registros, seguido del de abuso de autoridad con 187 casos y del de homicidio con 94 inscripciones.

Del total de indagatorias o averiguaciones previas ya mencionadas, el 49.7%, casi la mitad, era relativa a delitos cometidos en el centro-sur del país. 190 de estas carpetas de investigación fueron por delitos cometidos en la Ciudad de México, seguida de 114 en Veracruz, 87 en el Estado de México, 75 en Quintana Roo, 71 en Guerrero y 69 en Oaxaca.





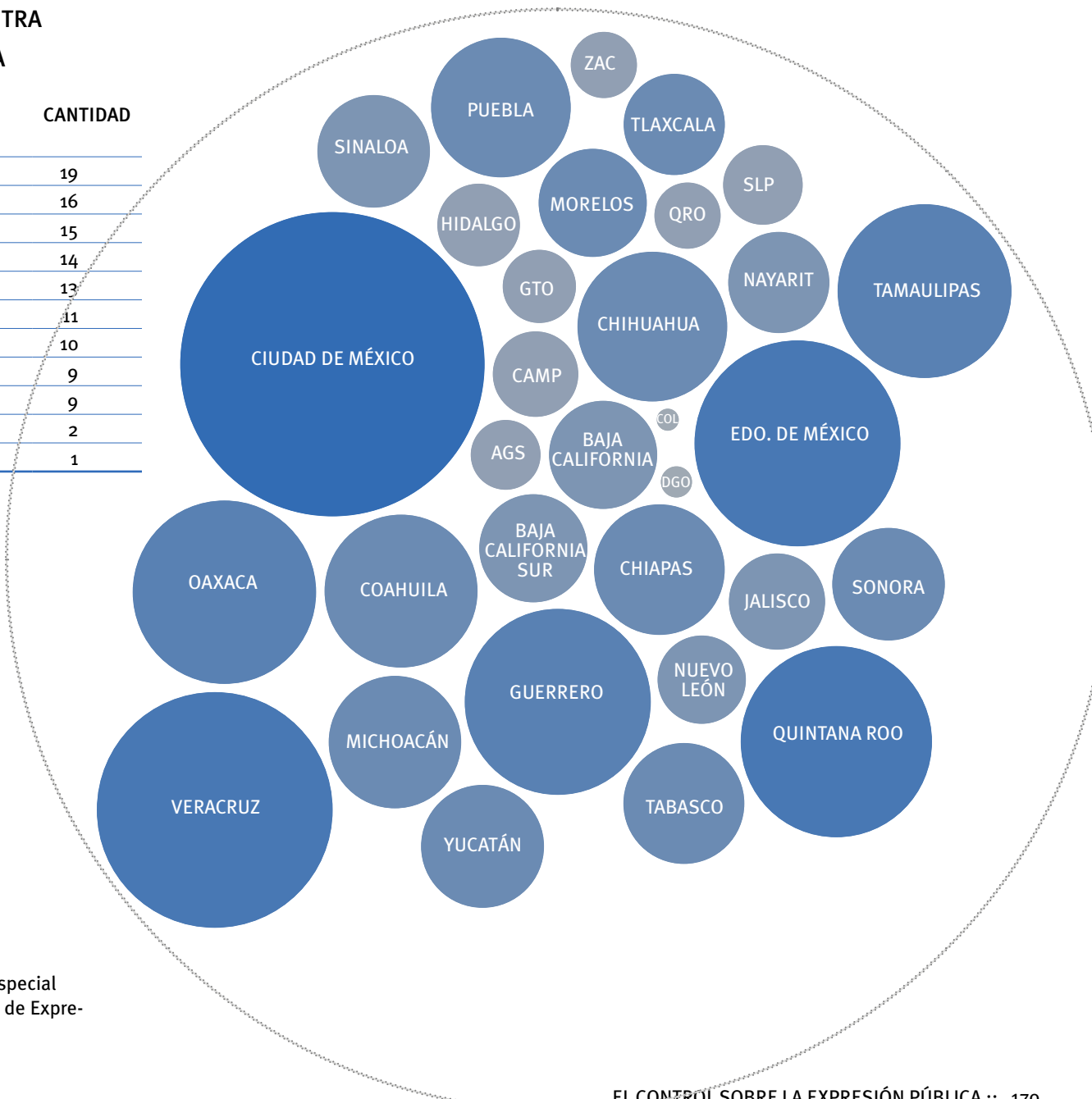
## DELITOS MÁS DENUNCIADOS POR PERIODISTAS, JULIO 2010- SEPTIEMBRE 2019



Fuente: Elaboración propia con información de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos Contra la Libertad de Expresión. (FEADLE)

**TOTAL DE INDAGATORIAS POR DELITOS CONTRA  
PERIODISTAS POR ENTIDAD FEDERATIVA**

ENTIDAD FEDERATIVA	CANTIDAD	ENTIDAD FEDERATIVA	CANTIDAD
Ciudad de México	190	Jalisco	19
Veracruz	114	Nuevo León	16
Estado de México	87	Campeche	15
Quintana Roo	75	Hidalgo	14
Guerrero	71	San Luis Potosí	13
Oaxaca	69	Guanajuato	11
Tamaulipas	62	Aguascalientes	10
Coahuila	48	Zacatecas	9
Chihuahua	46	Querétaro	9
Puebla	40	Durango	2
Michoacán	36	Colima	1
Chiapas	35		
Yucatán	31		
Tabasco	30		
Sinaloa	26		
Sonora	26		
Morelos	24		
Baja California Sur	24		
Baja California	24		
Nayarit	21		
Tlaxcala	21		



*Fuente:* Elaboración propia con información de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos Contra la Libertad de Expresión (FEADLE).

Entre 2017 y septiembre de 2019 se iniciaron 702 averiguaciones previas o carpetas de investigación que están pendientes y que dieron origen a la vinculación a proceso de 37 personas, pero solo 11 terminaron en sentencias condenatorias, 3 de éstas en Quintana Roo, 2 en Michoacán, 3 en Tabasco, 1 en la Ciudad de México, 1 en Yucatán y 1 en Veracruz. De estas sentencias, 4 fueron por abuso de autoridad, 1 por lesiones, 1 contra la administración de justicia, 1 por tortura, 1 por amenazas, 1 por privación ilegal de la libertad y 1 por función persecutoria indebida y detención ilegítima. Todas las penas fueron contra servidores públicos. En conjunto, las sentencias condenatorias de este periodo acumulan una pena corporal equivalente a 22 años y 13 días de cárcel para 12 personas. Es decir, que a partir de las carpetas de investigación se puede calcular un nivel de impunidad de 96.3%.

La mayoría de las indagatorias por delitos contra periodistas abiertas por la FEADLE entre julio de 2010 y septiembre de 2019, iniciaron en Ciudad de México, Veracruz, Estado de México, Quintana Roo y Guerrero, con 190, 114, 87, 75 y 71 unidades respectivamente. Entre las indagatorias iniciadas en 2019, que equivalen a 76, ninguna ha tenido una sentencia.

Un indicador más que se ha medido para entender el control editorial de los medios desde el poder es la publicidad oficial. Ya ha sido ampliamente documen-



Imagen: <https://www.clasesdeperiodismo.com/2017/05/17/mexico-periodista-javier-valdez-cardenas-habia-recibido-amenazas-y-buscaba-proteccion/>

tada la relación tóxica entre los gobiernos y los medios de comunicación, misma que está anclada en el gasto gubernamental por concepto de publicidad oficial, y aunque este indicador se ha modificado drásticamente con la llegada de López Obrador al poder federal, siguen existiendo algunas alarmas. En 2019, el gobierno federal gastó alrededor de 3 mil 500 millones de pesos en publicidad oficial, lo que representó una reducción del 67% respecto a 2018, el último año de Peña Nieto. A pesar de esto, se mantuvo una fuerte concentración de los recursos en pocas empresas.

Tan solo tres medios de comunicación concentraron casi el 30% del gasto. Estos son Estudios Azteca S.A. de C.V. (popularmente conocida como TV Azteca), Grupo Televisa S.A.B. y Demos Desarrollo de Medios S.A. de C.V. (conocida como La Jornada). No es ningún secreto que los directivos de estos tres medios han mantenido relaciones cercanas con el Presidente.<sup>5</sup> Ricardo Salinas Pliego, dueño de TV Azteca, es miembro de un consejo de asesores del Presidente conformado por diversos empresarios entre los que también figura Bernardo Gómez, director ejecutivo de Televisa, quien ha mantenido relación con el mandatario desde hace años y, recientemente en 2019, prestó su casa para que López Obrador tuviera un encuentro en el

<sup>5</sup> *El Financiero*. Salinas Pliego, Alemán Magnani y Hank González serán asesores de AMLO (15 de noviembre de 2018). Disponible en <https://tinyurl.com/yaa3txue>

que se hablaron temas oficiales con Jared Kushner, quien ha tenido una participación relevante en la política comercial de Estados Unidos con México.<sup>6</sup> La relación de Carmen Lira con el jefe del ejecutivo es, quizá, una de las más documentadas ya que la directora de La Jornada ha reconocido su amistad con el Presidente y ha sido beneficiaria de grandes montos de dinero por publicidad oficial desde que López Obrador era Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.<sup>7</sup>

En este sentido, la falta de criterios claros para adjudicar la pauta oficial vuelve poco creíble que los enormes montos de dinero que el gobierno otorga a estos tres medios de comunicación no impacten en sus líneas editoriales. Es verdad que existen medios críticos al gobierno que reciben contratos gubernamentales, pero hay que hacer notar que el 70% del gasto en publicidad oficial restante se reparte entre 488 medios,<sup>8</sup> distribución que no corresponde a la penetración que cada uno tiene en las audiencias. Será importante seguir vigilando la manera en la que el gobierno gasta en materia de publicidad los siguientes años y, particularmente, en tiempos electorales.

<sup>6</sup> *Expansión*. AMLO se reunió con Kushner en la casa de Bernardo Gómez, directivo de Televisa (20 de marzo de 2019). Disponible en <https://shorturl.at/jsRTV>

<sup>7</sup> Ana Paula Ordorica. Exhiben la relación de AMLO y La Jornada (13 de febrero de 2018). Disponible en: <https://tinyurl.com/y9lyw36o>

<sup>8</sup> Artículo 19. Disonancia: voces en disputa (Marzo 2020). Disponible en: <https://articulo19.org/disonancia/>

**MEDIOS MÁS BENEFICIADOS PORCENTUALMENTE DE RECURSOS PÚBLICOS POR CONCEPTO DE PUBLICIDAD OFICIAL (2019)**

PRINCIPALES BENEFICIARIOS	% RESPECTO DEL TOTAL
Estudios Azteca S.A. de C.V.	10,87
Grupo Televisa, S.A.B.	10,84
La Jornada, Demos Desarrollo de Medios, S.A. de C.V.	8,03
Medios Masivos Mexicanos, S.A. de C.V.	3,84
El Universal Cia. Periodística Nacional	3,17
Grupo de Radiodifusoras, S.A. de C.V.- Grupo Fórmula	3,06
Estudios Churubusco Azteca, S.A.	2,88
Gim de Televisión Nacional, S.A. de C.V. (Imagen Televisión)	2,77
Milenio Diario S.A. de C.V.	2,17
Ediciones del Norte, S.A. de C.V./ Diario Reforma	1,93
Agencia Digital, S.A. de C.V.	1,8
Edición y Publicidad de Medios de los Estados S. de E.L. de C.V.	1,58
Grupo Radio Centro, S.A.B. de C.V.	1,58

Fuente: Elaboración propia con información de Artículo 19

Una modalidad relativamente nueva para violentar a periodistas es la agresión digital. Con el creciente uso de las redes sociales la conversación pública ha inundado distintas plataformas entre las que sobresale Twitter, debido al alto contenido político que presenta. Ya en 2019, Signa Lab publicó el informe “Democracia, libertad de expresión y esfera digital” en el que advirtió de la existencia de redes de cuentas automatizadas capaces de producir tendencias ficticias a favor o en contra de un tema o persona, entre las que se encontraba la “RedAMLOVE”, un ejército digital que ha atacado a disidentes de las políticas de López Obrador y del propio gobierno federal.

En 2019, esta red logró establecer diversos hashtags que agreden a medios de comunicación y periodistas. Algunas de las palabras claves más famosas fueron #ReformaTodoLoDeforma, #PrensaSicaria, #PrensaCorrupta y #PrensaProstituida. El primero llegó a ser la primera tendencia nacional en la red social. Recientemente, Artículo 19, en conjunto con SignaLab y Aristegui Noticias, dio a conocer los resultados de un estudio<sup>9</sup> en el que se demuestra un conjunto de comportamientos atípicos por parte de diversas cuentas de Twitter que mantienen una actividad demasiado elevada que, en unos casos, inclu-

<sup>9</sup> Artículo 19. Disonancia: voces en disputa (Marzo 2020). Disponible en: <https://tinyurl.com/ybll03e2>

ye retuitear sistemáticamente comentarios positivos sobre la agencia informativa estatal NOTIMEX, y en otros, consiste en atacar, conjuntamente y desde distintas cuentas, a periodistas que hayan criticado a la titular de dicha agencia, Sanjuana Martínez.

Este nuevo terreno de información y opinión constituye, paradójicamente, un enorme reto para la defensa de la libertad de expresión, ya que la existencia de rebaños automatizados capaces de vulnerar y en algunos casos destruir la reputación de uno o varios periodistas, aún es un reto sin soluciones claras. Además, la creación de cuentas de Twitter o cualquier otra red social no obliga a los usuarios a verificar su identidad, omisión que dificulta la fiscalización de agresiones y delitos cometidos en la red. Todo esto se da en un ambiente enrarecido por la confrontación permanente del Presidente de la República con diversos medios de comunicación. Aunque no se puede comprobar un amedrentamiento directo desde la oficina de la Presidencia contra los miembros de algún medio en particular, la constante descalificación que el jefe del Ejecutivo hace sobre medios como *Reforma*, *Proceso* o *El Universal*, al referirse a ellos como prensa fífi, prensa conservadora o prensa que calumnia;<sup>10</sup> ha motivado a más de uno

<sup>10</sup> *Animal Político*. Prensa fífi, calumnia y una volada: las calificaciones de AMLO contra el periódico *Reforma* (2 de enero de 2019). Disponible en: <https://tinyurl.com/ygyzkb6v>; *Proceso*. AMLO fustiga porta-

a emprender ataques duros a través de las redes sociales, situación que intoxica el debate público.

A pesar de las experiencias acumuladas con los años, sigue faltando una política en materia de libertad de expresión que integre medidas por parte de los tres órdenes de gobierno y de todas las autoridades para la prevención, protección y sanción de las agresiones contra periodistas. Asimismo, es importante estigmatizar las agresiones contra periodistas, incrementar las protecciones estatales para éstos, hacer viable el acceso y ejecución de justicia en materia penal y dificultar al máximo que actores de poder sean capaces de silenciar voces críticas, que son imprescindibles para mantener niveles aceptables y saludables en cualquier sistema democrático, por lo que México no debería ser una excepción.



da de *Proceso*, pero niega censura (27 de abril de 2020). Disponible en: <https://tinyurl.com/y87owj24>





# FIDEICOMISOS

Operación con machete en lugar de bisturí



# Fideicomisos



## SÍNTESIS

La extinción de fideicomisos públicos, no solo reafirma el patrón del Presidente de gobernar por decreto, sino que rompe con el valor jurídico del país, al incrementar la incertidumbre que se genera como consecuencia del incumplimiento de contratos en los que se depositan intereses y derechos de personas y empresas. Además, la exclusión de la Cámara de Diputados y la falta de transparencia en el uso que se le dará a los recursos que se concentraban en los fideicomisos desaparecidos vulnera el orden de contrapesos del sistema político de México.



No cabe duda de que frente a la crisis sanitaria la mayoría de los países en el mundo tuvo una carga importante en las finanzas públicas. Pocos países estaban preparados para enfrentar una pandemia como la que todavía se vive. En ese sentido, se puede comprender que el gobierno federal de México intente liberar recursos que le permitan hacer frente a los gastos extraordinarios, pero lo que no es comprensible es que los procedimientos que se sigan para obtener esos excedentes no se apeguen a las prácticas propias de una democracia. El 2 de abril de 2020, el presidente de México publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto para dar por extintos los fideicomisos públicos con el objetivo de parar el despilfarro y enfrentar la crisis por COVID-19.

La Ley de Austeridad Republicana en su octavo transitorio especificó que en un plazo de hasta ciento ochenta días hábiles posteriores a la entrada en vigor de la ley, las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público se darían a la tarea de analizar los objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos. Esto con el fin de que tanto el Poder Ejecutivo como la Cámara de Diputados lo tomaran en cuenta para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente. El informe debía ser presentado a la cá-

mara baja del Legislativo para que, en su condición de contrapeso presupuestal, decidiera a dónde dirigir los recursos de tal objeto.

De hecho, eso mismo es lo que debió hacerse para re-dirigir los recursos provenientes de los fideicomisos extintos. Al margen de la legalidad del decreto que lo mandata, los montos operados en dichos fideicomisos debieron regresar a la Tesorería de la Federación (TESOFE) para, después, ser considerados por la Cámara de Diputados en el presupuesto del siguiente año. Contrariamente, lo que el Ejecutivo Federal decidió, fue disponer de esos recursos sin necesidad de preguntar ni consultar a nadie. Después de la devolución que los ramos administrativos hicieron el 15 de abril a la TESOFE, la Secretaría de Hacienda quedó en posición para hacer las reasignaciones pertinentes de manera discrecional. Hasta ahora, no se conoce con certeza el destino de esos dineros. Pero, ¿a cuánto asciende este ajuste presupuestal?

**335 fideicomisos**  
**740,572 millones de pesos**

A partir del informe del cuarto trimestre de 2019 emitido por la Secretaría de Hacienda, se sabe que hasta entonces existían 335 fideicomisos sin estructura orgánica que, en conjunto, alojaban 740 mil 572 millones de pesos. El decreto excluye del mismo a los fideicomisos constituidos por mandato de Ley o Decreto legislativo y cuya extinción o terminación requiera de reformas constitucionales o legales, así como los instrumentos jurídicos que sirvan como mecanismos de deuda pública, o que tengan como fin atender emergencias en materia de salud o cumplir con obligaciones laborales o de pensiones.<sup>1</sup> Al contemplar exclusivamente los fideicomisos que poseen las características para desaparecer, se calculan 181 mil 440 millones de pesos repartidos en 23 ramos administrativos, donde el 88.4% de los recursos se concentra solo en 7 ramos de la administración federal: la SHCP, la SCT, la SEDENA, el CONACYT, la SE, la SEP y la SEDATU.

Cabe recalcar que, aunque los fideicomisos de la administración federal ya habían sido criticados por su falta de transparencia y por funcionar como instru-

<sup>1</sup> DOF. Artículo 5 del Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos (2 de abril de 2020). Disponible en: <https://tinyurl.com/wqqw2fp>

**El decreto, en lugar de corregir las opacidades existentes, vuelve más difíciles los procesos de transparencia presupuestaria al excluir, de manera arbitraria, al Poder Legislativo de la tarea por demás relevante de decidir el destino de los recursos públicos.**

mentos a través de los cuales los subejercicios de cada dependencia federal no debían ser devueltos a la Tesorería de la Federación y por tanto la presupuestación del año fiscal siguiente no adecuaba los montos dirigidos a cada ramo a partir del gasto real que cada uno hizo, el decreto, en lugar de corregir las opacidades existentes, vuelve más difíciles los procesos de transparencia presupuestaria al excluir, de manera arbitraria, al Poder Legislativo de la tarea por demás relevante de decidir el destino de los recursos públicos. Además de los problemas asociados a la transparencia presupuestaria, la extinción de los fideicomisos podría poner a varias secretarías en posiciones complejas frente a los fideicomisarios que aleguen haber sido afectados, ya que el decreto

explicita que los ejecutores del gasto serán los responsables ante los beneficiarios de los fideicomisos.

Esta tensión se genera en medio de una crisis que debiera incentivar a diversos actores a encontrar puntos de acuerdo que beneficien a todas las partes y no únicamente a una de ellas. También, vale la pena apuntar que la época de pandemia ha quitado reflectores a temas relevantes para el orden constitucional del país, pero que al no tener una asociación sencilla con los riesgos inmediatos generados por la pandemia se dejan en segundo término.

Por último, no se puede soslayar que el Estado mexicano pudo haber hecho uso de la línea de crédito abierta con el Fondo Monetario Internacional que equivale a 61 mil millones de dólares que, además de evitar un atropellamiento legal que rompa contratos y alimente, aún más, el ambiente de incertidumbre jurídica, habría dejado al gobierno con mayor liquidez de cara a los retos del futuro. A pesar de ello, todo indica que el gobierno de la 4T, y el presidente López Obrador en particular, mantienen una obsesión por seguir concentrando atribuciones y la relativa al ejercicio del gasto es, sin ninguna duda, la más importante.







# EL CENSO DEL BIENESTAR, VICIADO DE ORIGEN

Un diagnóstico sin especialistas

# El censo del bienestar, viciado de origen



## SÍNTESIS

La transformación de la política social del nuevo gobierno se basa en la creación de nuevos programas de transferencias monetarias directas. Con ellos también se intenta dar respuesta a la emergencia del COVID-19. Sin embargo, el “Censo del Bienestar” que se usa para seleccionar a los beneficiarios de estos programas, presenta problemas de opacidad, sesgo político electoral de la estructura de “siervos de la nación” que lo aplicó y también limitaciones serias por incapacidad técnica y operativa.

## DATOS Y HECHOS

El “Censo del Bienestar” inició su aplicación en campo el 29 septiembre de 2018, antes de iniciar el gobierno actual.<sup>1</sup> De la misma manera, el “Censo del Bienestar” fue un ejercicio de levantamiento de información en campo, realizado por integrantes de la estructura político-electoral de Morena, a cargo de Gabriel García Hernández. Esta estructura cambió su denominación por “servidores de la Nación”. Los “servidores” usan vestimenta con los colores de Morena y promueven la figura y nombre del Presidente.

<sup>1</sup> Coordinación General de Programas para el Desarrollo. Estrategia y Metodología del Censo del Bienestar. Diagnóstico de las necesidades de México. pag. 5. Disponible en <https://tinyurl.com/ybryzwnw>

Es hasta fechas recientes (18 de mayo, 2020), que se presentó un documento que contiene una metodología, misma que no cumple con criterios mínimos de calidad técnica. En este sentido, los aspectos técnicos de despliegue territorial, diseño de cuestionarios, supervisión del operativo de campo y control de calidad se desconocen, así como los resultados y las bases de datos generadas.

### ANÁLISIS DE EFECTOS NEGATIVOS Y RIESGOS

Es importante mencionar que el “Censo del Bienestar” carece de origen de marco de responsabilidad institucional, lo cual contradice los principios de la normatividad presupuestaria y administrativa, al menos en sus actividades de octubre y noviembre de 2018. En esa fecha la “Coordinación de Programas para el Desarrollo” aún no era parte del gobierno, sino de la estructura del partido Morena.

La estructura que se encuentra a cargo del “Censo” presenta un sesgo político, por su origen partidista y electoral. Por lo que los “servidores” transitan de promotores y vigilantes del voto de un partido, a una tarea de identificación de beneficiarios de programas

**Los aspectos técnicos de despliegue territorial, diseño de cuestionarios, supervisión del operativo de campo y control de calidad se desconocen, así como los resultados y las bases de datos generadas.**

Imagen: <https://www.forbes.com.mx/politica-resultados-censo-bienestar-rezago/>





sociales. El perfil que utilizan, como su vestimenta, imagen, materiales y discurso, contradicen el principio de neutralidad partidista previsto en el art. 130 de la Constitución.

El documento denominado como metodología, confirma que el ejercicio en realidad no fue un censo, sino una verificación de padrones de tres programas vigentes en 2018: Prospera, Proagro y PIMAF. También confirma que la identificación de posibles nuevos beneficiarios que se incorporaron a los nuevos programas se hizo de manera totalmente discrecional.

Las fallas técnicas graves de este operativo producen retrasos o incumplimiento de metas de cobertura. Por ejemplo, el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, cuya población potencial es de 8,860 millones de adultos mayores y su población objetivo son 8,481 millones, apenas llega a 8,001 millones (94%). De esta manera, alcanza su cobertura máxima (8,055 millones) hasta el cuarto bimestre de 2019 (julio-agosto).

Es de vital importancia, que la mayoría de los programas “prioritarios” no son adecuados para enfrentar la caída de ingresos durante la emergencia pues no cubren a quienes pierden su ingreso laboral (formal

o informal). La mayoría de los programas -y los que tienen mayor número de beneficiarios- están destinados a población fuera del mercado laboral: niñas, niños, adolescentes y jóvenes estudiantes, adultos mayores, personas con discapacidad y jóvenes sin trabajo.

En este sentido, se hace evidente que no son adecuados en esta contingencia derivada por la pandemia por COVID-19, pues los montos no son suficientes para cubrir la pérdida de ingresos y el costo de la canasta básica de los hogares. Así también, dados los sesgos y fallas mencionadas, tampoco hay garantía de que cubran a la población de más bajos ingresos, y por su limitación, tampoco es posible que cubran al 70% de la población con menores ingresos.

## FOCOS DE ATENCIÓN

Habrà que tener especial atención en lo que refiere a la transparencia de las bases de datos generadas por el Censo y su traslado a los padrones de los programas. En este mismo sentido, se requerirá de una auditoría técnica independiente a las bases de datos

y a los padrones, así como la generación de una estrategia para la vigilancia de la utilización de información y de las estructuras territoriales durante procesos electorales y acciones de compra y coacción del voto.

Finalmente, se deberá hacer una evaluación de los resultados de la cobertura y la selección de beneficiarios de los nuevos programas por parte de Coneval y la integración de padrón único de beneficiarios que cumpla con estándares técnicos, de transparencia y de neutralidad partidista.

## REFERENCIAS

Coordinación General de Programas para el Desarrollo.2020. Diagnóstico de las necesidades de México. [pdf.] Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/552532/CENSO\\_DEL\\_BIENESTAR\\_19\\_05\\_2020\\_hapf.pdz](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/552532/CENSO_DEL_BIENESTAR_19_05_2020_hapf.pdz)



Imagen: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/12/04/aumenta-pension-a-adultos-mayores-registro-requisitos>





# EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE COVID-19

El Sistema a Sala de Emergencia

# Educación

## en tiempos de COVID-19



### SÍNTESIS

#### UNA SITUACIÓN ACTUAL INÉDITA

Desde el inicio de esta administración federal en el 2018, el sector educativo en México ha tenido que adaptarse a varios estilos y formas de operar y gestionar diferentes temas, que van desde los administrativos, organizacionales y presupuestales; hasta los que tienen que ver con las nuevas maneras en la que los diversos actores del Sistema Educativo Nacional (SEN) han tenido que interactuar entre sí.

De todas las áreas del gobierno, la que tiene que ver con educación, ha sido una de las que más acomodo

dos y ajustes ha tenido. Lo anterior ha implicado que la gran mayoría de los miembros del Sistema hayan tenido que adquirir habilidades especiales para entender, primero, las nuevas rutas y reglas de operación y segundo, los objetivos y metas que se esperan de cada uno de ellos.

Es esencial insistir que todos estos ajustes han afectado la operatividad del SEN y, en consecuencia, la continuidad de las políticas que se venían implementando, sin que estos cambios hayan sido producto de

revisiones sobre la evidencia de aquello que funcionaba bien y aquello que había que ajustar. Aunado a esta situación, se agrega a finales del primer trimestre de este año el componente de la pandemia por COVID-19, mismo que no pudo ser visualizado y ahora vulnera la planeación y el esquema de resultados educativos previstos para lo que resta del 2020.

En este nuevo e inestable escenario, el sector educativo se vio obligado a tomar medidas drásticas. La principal fue la de restringir la movilidad y la interacción social en las escuelas a mediados de marzo, lo que dio como resultado que las clases se pusieran en modo “a distancia” el resto del ciclo escolar. Hasta el momento de la publicación de este Reporte, esta medida sigue vigente y se considera que va a extenderse hasta el inicio del nuevo ciclo en agosto.

En México, al igual que el resto de los países del mundo, las autoridades educativas se han visto obligadas a tomar medidas extraordinarias para rescatar el ciclo escolar. Una de las herramientas que se ha utilizado de manera generalizada en zonas urbanas y con una buena conectividad es la educación a distancia en línea. Esta medida se ha reforzado con el uso de otros apoyos tecnológicos como la televisión, la radio y el uso permanente de materiales impresos.



Imagen: horario de clases para secundaria. Fuente: SEP, 2020 en <https://educacionbasica.sep.gob.mx/>

Lamentablemente, este esfuerzo para hacer llegar los servicios educativos a todas las niñas y niños del país ha tenido resultados desiguales. En donde no hay conectividad o herramientas tecnológicas, sobre todo en las comunidades más vulnerables, las niñas y los niños prácticamente no han podido avanzar en los aprendizajes esperados.

No obstante y a pesar de estas exclusiones, esta decisión de continuar con el rescate del ciclo escolar con las medidas y las herramientas disponibles en estas circunstancias, debe de reconocerse como un logro institucional por parte de las autoridades educativas en México.

**Es decir, la estrategia de hacer uso de todos y cada uno de los medios tecnológicos que se tuvieron a la mano, representó quizá la única opción ante este delicado escenario.**



Imagen: [blogs.idadb.org/educacion/es/cierredeescuelas](https://blogs.idadb.org/educacion/es/cierredeescuelas)

## RETOS DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL EN LA PANDEMIA

Muchas de las decisiones que el gobierno federal ha tomado en medio de la pandemia de COVID-19, han sido cuestionadas y debatidas. Lo anterior, se ha debido en buena medida a la escasa y dudosa información que se ha puesto al alcance de la población en general. Esta situación ha generado que muchos expertos y analistas nacionales e internacionales, no solo pongan en duda esa información, sino que se estén conjuntando esfuerzos para proponer datos e indicadores complementarios con el objeto de contrarrestar la desinformación que el mismo gobierno ha generado.

De acuerdo con una encuesta de Mitofsky, por ejemplo, el 54.3 % de la población en México duda sobre la información que brinda el gobierno en torno a lo que sucede con COVID-19 en México. Si ambos, expertos y encuesta, están en lo correcto, es evidente que el gobierno y los sectores social y empresarial, entre otros actores más, pueden estar tomando decisiones equivocadas por falta de sustento.

También la SEP ha sufrido las consecuencias de contar con datos e indicadores carentes de credibilidad;

ello ha limitado considerablemente que las respuestas en materia educativa pudieran haber tenido un mejor acomodo en la lista de prioridades. Si bien la SEP y el resto de las autoridades educativas han realizado esfuerzos por mantener al SEN en funcionamiento, es evidente también que se debieron haber generado políticas mejor formuladas y mejor fundamentadas. Un caso evidente refiere a la manera en la que el Sistema no ha tenido suficiente consideración a la atención de la población más vulnerable. Pudo haber sido muy difícil de realizar para el cierre del ciclo escolar, pero no para las previsiones del regreso a clases.

**El SEN se encuentra en un estado de vulnerabilidad debido a que la calidad de la información con la que se cuenta y que está relacionada con el contexto nacional en materia de salud sigue siendo dudosa, de muy mala calidad y cuestionada.**



Esto no ha favorecido para que el Sistema cuente con las bases suficientes para crear políticas públicas emergentes e idóneas, que sirvan para atender las aristas más serias del problema educativo. A este problema se suman los recortes del presupuesto en los capítulos de gastos de operación y servicios generales que están dejando paralizada la capacidad de respuesta que el SEN podría haber tenido.

La información confiable es esencial para que el SEN pudiera argumentar la gravedad del problema educativo frente a la pandemia y promover políticas públicas certeras y claras que aseguren que los alumnos más vulnerables reciban la educación básica.

El compromiso del SEN con la sociedad mexicana es enorme. De su mínimo funcionamiento y adecuada operación dependerá que se continúe atendiendo al 90% de la matrícula de educación primaria y secundaria en el país y al 85%<sup>1</sup> de la educación preescolar.

Dicho en otras palabras, la responsabilidad que tienen las autoridades educativas para atender el tema de la educación en el país debe de ir más allá de un compromiso normativo y debe de verse como un compromiso especial en la que más de 25 millones de niños y niñas están a la espera de buenas decisiones.

<sup>1</sup> INEE La Educación Obligatoria en México, Informe 2019.

## MATRICULACIÓN EN LA EDUCACIÓN BÁSICA EN LA REPÚBLICA MEXICANA

AÑO	PREESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	TOTAL
2016-2017	4,931,986	14,137,862	6,710,845	25,780,693
2017-2018	4,891,002	14,020,204	6,536,261	25,447,467
2018-2019	4,780,787	13,972,269	6,473,608	25,226,664
2019-2020	5,127,896*	13,910,775*	6,462,052*	25,500,723*

\*Estimaciones

Fuente: Tabla realizada a partir de datos de SEP: <https://tinyurl.com/y88b6ctm>

## RETOS EDUCATIVOS PARA EL FUTURO INMEDIATO

De acuerdo con el hoy extinto INEE, el derecho a una educación de calidad se reconoce en el derecho internacional y en la legislación nacional como un derecho humano básico y primordial, ya que es condición fundamental y potenciadora del desarrollo individual y del disfrute de otros derechos. El Estado mexicano busca garantizar el derecho a una educación de calidad en el transcurso de la educación obligatoria que es la educación básica.

En el año 2015 alrededor de 4.8 millones de niñas, niños y adolescentes de entre 3 y 17 años no asis-

tían a la escuela, siendo la educación a nivel preescolar y media superior en donde más inasistencias se registran.

Durante esta pandemia, una de las prioridades para las autoridades educativas, deberá ser la de promover una estrategia para asegurar las condiciones para que aquellos que ya cuentan con la educación obligatoria, avancen entre grados y niveles educativos, de modo que puedan completar su educación en las edades esperadas, pero sobre todo de manera satisfactoria.<sup>2</sup>

El atraso que se presenta en las localidades rurales y con mayor rezago social, deberá ser un elemento siempre presente en las agendas de trabajo de las autoridades educativas. Dadas las condiciones de pobreza que existirán en el país una vez que inicie el próximo ciclo escolar, el objetivo deberá ser el de revertir las condiciones de precariedad, insuficiencia de materiales y de infraestructura con las que cuentan estas localidades, con la finalidad de repercutir positivamente en el aprendizaje.

#### ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN TOTAL POR GRUPO DE EDAD



3-5 AÑOS



6-11 AÑOS



12-14 AÑOS

3-5 AÑOS		6-11 AÑOS		12-14 AÑOS	
2012	4,670,393	2012	13,315,124	2012	6,350,170
2016	5,097,349	2016	13,853,212	2016	6,663,624

Fuentes: INEE, cálculos con base en la ENIGH 2012, Módulo de Condiciones Socioeconómicas (INEGI, 2013a) y la ENIGH 2016 (INEGI, 2017).

<sup>2</sup> INEE La Educación Obligatoria en México, Informe 2019.

La necesidad de revertir urgentemente este escenario, se ve reflejada en la tasa de asistencia, la cual no presenta cambios favorables significativos. En las dos siguientes tablas se comparan los años 2012 y 2016, y cuyo análisis refleja un panorama desolador para la población en condición de pobreza, la población indígena y la población que habita en municipios de alta marginación.

Un elemento más, que se deberá de considerar en la preparación para el próximo ciclo escolar, es el del abandono escolar en el nivel de educación media superior. Este es un problema arraigado en México, ya que limita de forma importante la conclusión de la educación obligatoria. De la totalidad de la matrícula de alumnos en la educación media superior en el país, el 80%<sup>3</sup> se encuentra dentro de la esfera pública. Lo anterior, nos deja claro que el Estado aún tiene una importante deuda social para garantizar el acceso, permanencia y conclusión de los niveles educativos obligatorios.

A pesar de que se han implementado diferentes estrategias para que los alumnos no abandonen la educación media superior, esta problemática aún está presente. Hasta el ciclo escolar 2018–2019, se

#### TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN TOTAL POR CONDICIÓN DE POBREZA SEGÚN GRUPO DE EDAD (2012 Y 2016)

CONDICIÓN DE POBREZA	POBLACIÓN TOTAL					
	3-5 AÑOS		6-11 AÑOS		12-14 AÑOS	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016
Pobreza	66.9	66.9	98.2	98.6	90.8	91.2
Pobreza extrema	53.3	53.3	95.1	97.0	79.6	77.5
Pobreza moderada	71.3	71.3	99.0	98.9	93.9	93.6
Vulnerable por carencias sociales	65.2	65.2	99.1	99.0	91.9	92.1
Vulnerable por ingresos	99.8	99.8	100.0	100.0	99.9	99.9

Fuente: INEE, cálculos con base en la Medición de la Pobreza en México 2012 y 2016 (Coneval, 2013 y 2017).

#### TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y DE LA POBLACIÓN QUE RESIDE EN MUNICIPIOS DE ALTA MARGINACIÓN POR GRUPO DE EDAD (2012 Y 2016)

POBLACIÓN	RANGO DE EDAD	2012	2016
Población indígena (CDI)	3 a 5	72.2	76.5
	6 a 11	98.0	98.0
	12 a 14	87.2	88.3
Municipios de alta marginación	3 a 5	74.2	78.8
	6 a 11	97.9	98.5
	12 a 14	90.9	88.4

Fuente: INEE, cálculos con base en la Medición de la Pobreza en México 2012 y 2016 (Coneval, 2013 y 2017).

3 INEE La Educación Obligatoria en México, Informe 2019

nota una considerable reducción en las cifras en comparación con los ciclos 2016–2017 y 2017–2018. No obstante, dadas las condiciones de pobreza y bajo crecimiento económico que se esperan en el país para los siguientes meses, se estima que este número pueda volver a incrementarse a rangos no vistos anteriormente. Se deberá de poner especial cuidado en este nivel educativo para evitar que el abandono escolar se convierta en un detonador de otras problemáticas sociales como violencia intrafamiliar, incursión en la delincuencia, y otros.

#### EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

AÑO	ABANDONO ESCOLAR	MATRICULACIÓN
2015-2016	13.3%	4,985,080
2016-2017	15.2%	5,128,518
2017-2018	14.5%	5,237,003
2018-2019	12.9%	5,239,675

Fuente: Elaboración propia con datos de SEP: <https://tinyurl.com/y6va683x>

Una de las principales prioridades y deudas del gobierno mexicano debe estar en las poblaciones más necesitadas. No obstante, a pesar de que existen rezagos en materia educativa en localidades vulnera-

bles y que la educación a distancia en línea se otorga principalmente en los puntos geográficos que cuentan con la infraestructura y equipamiento necesarios, es innegable que esta modalidad se ha convertido en una alternativa real, útil y relativamente eficiente para dar seguimiento a los programas educativos durante la contingencia por COVID-19.

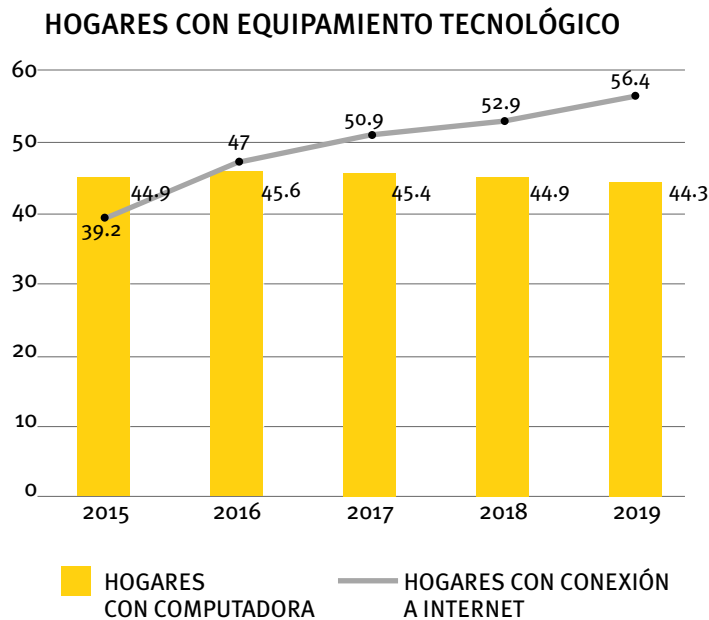


Imagen: horario de clases para secundaria de la SEP. Fuente: matyapoyo.com

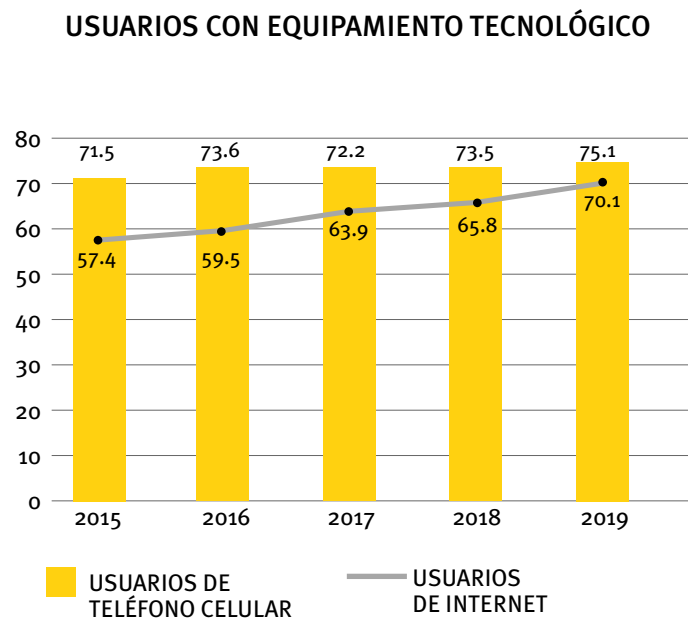
## EL RETO DEL ACCESO AL INTERNET Y EL USO DE LAS TECNOLOGÍAS

De acuerdo con el INEGI, el 70.1% de la población mayor a seis años cuenta con un acceso a internet y este número se ha venido incrementando desde el año 2015 cuando los usuarios representaban el 57.4%. Esto aunado a que solamente el 44.3% cuenta con equipo de cómputo en sus hogares. Lo anterior, significa que menos de la mitad de la población en el país podría tener acceso a tomar cursos a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

**Solo el 44.3% de la población mayor a seis años cuenta con equipo de cómputo en sus hogares.**



Fuente: INEE, 2019.



Fuente: INEE, 2019.

Considerando una población de estudiantes de 25,500,723,<sup>4</sup> y teniendo en cuenta el porcentaje de la población que cuenta con al menos un equipo de cómputo en casa (44.3%) y con servicios de internet (70.1%), un estimado de los estudiantes que están tomando clases podría estar cerca de los 8 millones de estudiantes. No obstante, si se toma como referencia que hay un solo equipo de cómputo en casa y que el número de hijos por hogar en México es de dos, es probable que el número pueda disminuir a cerca de 4 millones de estudiantes que estén tomando clases en línea.

En este sentido, surge una pregunta determinante para formular las estrategias y recomendaciones necesarias para el ciclo escolar en agosto: ¿con qué calidad se están impartiendo estos cursos y cómo es que están aprendiendo los alumnos? De acuerdo con el sondeo realizado por Valora Consultoría, en las primeras semanas de la pandemia, el 43.1% de los docentes encuestados se sintieron poco o nada preparados para la educación en línea, mientras que el 50% percibe muy difícil desarrollar el trabajo en línea.

<sup>4</sup> Referir a la Tabla Matriculación de EB en la República Mexicana.

Esto parece reflejar el escaso trabajo por parte del Sistema de Educación Básica Pública (SEBP) en la formación de habilidades digitales entre los docentes y en los recursos para aprender en línea. La asignación del presupuesto federal a la capacitación docente y a los recursos previstos para la inclusión digital en educación básica pública puede explicar la situación. El gasto en capacitación ha disminuido en términos reales 74.8%, mientras que el programa de Inclusión Digital no tuvo gasto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2019 y 2020.



Imagen: <https://unionguajuato.mx>

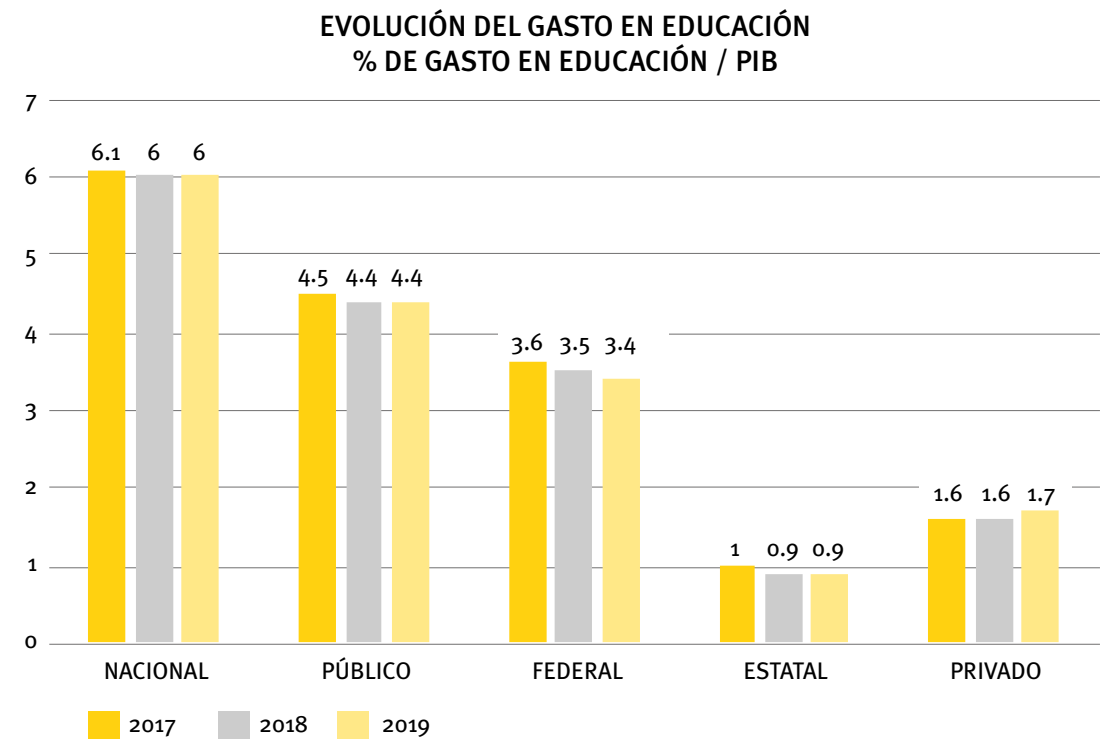
## AGENDA DE PRIORIDADES

Para el sector educativo, en el ramo 11 del PEF, se destinó al comienzo del año la cantidad de 326,282.7 millones de pesos, de los cuales al final del primer trimestre se había utilizado el 42.8%. Durante el análisis se detectó que durante los dos primeros meses se presentó un subejercicio de -11.54% y -6.65%, respectivamente. Llama la atención que para el mes de marzo se registró un incremento en el gasto de 0.76% de lo que se había programado originalmente. Lo anterior sugiere un indicio de que muchas de las alertas en torno a la pandemia ya se habían encendido dentro de la SEP y que, a la vez, se tuvieron que hacer muchas adaptaciones para atender diversos requerimientos dentro del sector.

El gasto nacional en educación, público y privado, ha oscilado alrededor del 6% del Producto Interno Bruto (PIB) desde hace varios años. En el presupuesto para el 2020 se previó un aumento de 2.2% en términos reales comparado con el presupuesto del 2010.<sup>5</sup> Este aumento es muy moderado si lo pensamos en relación con las ausencias en el sector y la muy ambiciosa agenda gubernamental. Lo cual es

<sup>5</sup> El presupuesto para el año 2010 fue de 203,143 millones de pesos. La fuente consultada para este dato es Valora Consultoría.

visible en las carencias que continúan presentes en el SEN, pues éstas ejemplifican cómo en la toma de decisiones se deben asignar al sector educativo muchos más recursos de los que ha tenido hasta el momento, más aún, en el futuro podría ser un indicador importante para valorar si estamos en el camino correcto.



Fuente: SEP, Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2018 – 2019.

Como se ha mencionado a lo largo del Reporte, el país enfrentará en el corto plazo, una crisis en todos los sectores de la sociedad como no se ha visto en muchas décadas y, por lo mismo, se requerirán medidas que estén a la altura de las dimensiones y alcances de esta realidad.

Este escenario, demanda por sí mismo un replanteamiento de las prioridades que están a cargo del gobierno federal. Una reasignación de presupuestos para atender verdaderamente a los más necesitados, implicaría posponer proyectos como el de la construcción de la Refinería de Dos Bocas con un presupuesto de 41,300 millones de pesos solo para el 2020 y la construcción del desarrollo peninsular denominado Tren Maya con un presupuesto de más de 139 mil millones de pesos para este 2020.

Imagen:<https://www.portalpolitico.tv/nacionales/atrae-scjn-amparo-para-analizar-derecho-a-la-educacion-de-comunidades-indigenas>





## ¿QUÉ INFORMACIÓN SE ESTÁ PERDIENDO EN ESTE SECTOR?

El éxito de toda política pública está basado en dos principales acciones. La primera es contar con un diagnóstico preciso y concienzudo sobre el origen que tiene un determinado problema público. Regularmente, este diagnóstico está basado en el análisis de datos e indicadores que permiten a los tomadores de decisiones ser más precisos al momento de generar un dictamen. El segundo reto es contar con las herramientas adecuadas para resolver dicho problema. Estas herramientas refieren a una serie de capacidades institucionales, que van desde contar con un presupuesto amplio y suficiente, hasta disponer del personal y la organización adecuados para la implementación y seguimiento de los programas. Todo ello exige contar con infraestructura y equipamientos suficientes.

En materia de educación, México ha ido ampliando y mejorando las estadísticas. Esta información, cada vez más detallada y analizada, ha permitido tomar decisiones mejor fundamentadas. Las pruebas ENLACE (Exámenes Nacionales del Logro Académico en Centros Escolares) y EXCALE (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo) son una muestra de este esfuerzo.

PLANEA (Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes), que nace en el año 2013, mantiene su intención de conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes clave en diferentes momentos de la educación obligatoria, a fin de ofrecer información válida, confiable y relevante para la toma de decisiones en el ámbito escolar y de política educativa.<sup>6</sup>

En 2019, el gobierno federal extinguió el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo encargado de dar vida y sustento a esta importante herramienta. Con la desaparición del INEE se corre el riesgo de que la prueba PLANEA, que aplicaba el Instituto, pueda desaparecer también: hasta ahora, la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (MEJOREDUC) no ha emitido señalamientos de querer rescatar o implementar la prueba. Por su parte, la SEP podría continuar con la aplicación censal, para uso interno de las escuelas, con base en pruebas que diseñaba el mismo Instituto.

<sup>6</sup> INEE, 2018, ¿qué hay de nuevo con PLANEA? Textos de divulgación.

De no continuar la aplicación de PLANEA por parte de MEJOREDU, se estaría perdiendo la oportunidad de continuar conociendo sistemáticamente el avance en los aprendizajes clave establecidos en el currículo de la educación básica. Más específicamente, de la continuidad de PLANEA depende el que se aporten ideas y recomendaciones a:

---

**Las autoridades educativas federal y locales y a los organismos descentralizados sobre el logro de aprendizajes clave de los estudiantes en la educación obligatoria, así como de las brechas existentes entre diferentes grupos poblacionales, todo ello con el fin de contribuir a las decisiones de política educativa.**

---

**La sociedad en general sobre el estado que guarda la educación obligatoria respecto a lo que logran aprender los estudiantes, así como de las diferencias en los aprendizajes entre distintos grupos de la población escolar.**

---

**Los equipos docentes y directivos de las instituciones escolares y planteles de educación básica y media superior acerca de lo que se espera que aprendan sus estudiantes en los ámbitos evaluados, el nivel de logro de aprendizaje que alcanzan, así como el tamaño del reto para la enseñanza y el aprendizaje al que se enfrentan.**

---

## Una reflexión en torno a esta posible pérdida de información: ¿cómo se van a tomar las decisiones en el país en materia educativa para lograr avances y llegar a las metas programadas años atrás?

A la gravedad del hecho de que se perdiera una brújula crítica para el sistema educativo, habría que sumar el costo de la pérdida de un esfuerzo de generaciones llevado a cabo por educadores y técnicos de diferentes estilos de pensamiento para medir los aprendizajes en nuestro país.

De igual importancia son las metas que se plantean en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En su Objetivo 4, que refiere a la Educación de Calidad, existen varias metas que se ponen como fecha límite el 2030.

El estancamiento que va a dejar la pandemia por COVID-19 en muchos sectores, incluido el de la educación, obligará a las autoridades nacionales a replantear sus compromisos en torno a las metas que se proyectan para el año 2030. Con índices de pobreza nunca antes vistos en el mundo, con una recesión económica similar a la vivida hace 100 años y con

severas afectaciones en temas como hambre, salud y desarrollo industrial, entre otros más, se deberán modificar las rutas originales y crear nuevas alternativas para abordar la realidad que se nos está presentando.

El reto, además de cumplir con los acuerdos internacionales a los que México se ha comprometido, es continuar con la generación y difusión de información certera y de calidad que pueda hacerse llegar a las diferentes organizaciones internacionales. México ha sido un referente internacional por muchos años y en muchos sectores, por lo que deberá retomar los principios de transparencia y efectividad para continuar con una ruta asequible en la credibilidad dentro y fuera del país.

## COMENTARIOS FINALES

El sector educativo en México requiere de manera urgente que se tomen decisiones que orienten las estrategias que deberán enfrentar los estragos de la pandemia por COVID-19. La manera en la que los sistemas gubernamentales han venido trabajando, incluyendo el educativo, deberán de reformularse mejorando los análisis y diagnósticos de los problemas sociales, así como los tiempos de respuesta para implementar políticas más eficientes, certeras y transparentes.

Los efectos de la pandemia no se verán reflejados únicamente en los sectores de salud y economía, éstos estarán presentes en la totalidad de las áreas productivas y de desarrollo del país. Por esta razón, el sector educativo requerirá de una convocatoria audaz que permita en primera instancia, unificar y fortalecer al SEN para que se mantenga como un referente de información y solución de problemas, y en segundo lugar, provocar de manera urgente que se atienda a las poblaciones más vulnerables y marginadas del país.

Como se ha visto, los problemas educativos son varios y diversos. La manera de abordarlos dentro de

esta crisis provocada por COVID-19, requiere de una minuciosa estrategia que sume esfuerzos y alternativas de solución.

Es responsabilidad del Estado garantizar la educación con calidad independientemente de los contextos geográficos y sociales, no obstante, se deberá privilegiar un enfoque de equidad frente a las poblaciones más vulnerables, por lo que es imprescindible contar con una mejor coordinación institucional en todos los niveles de decisión. De la misma manera, se deberán de robustecer los sistemas de información con la finalidad de contribuir a mejorar la toma de decisiones para que impacten verdaderamente en la resolución de problemas educativos, así como en una mejor asignación de recursos en el presupuesto del próximo año.







# LA ECONOMÍA EN ESTADO CRÍTICO

El desplome del empleo

# La economía en estado crítico



## RESUMEN

México se enfrenta a una de sus mayores crisis económicas, el choque de oferta inducido por la crisis sanitaria ha tenido un grave impacto sobre la demanda de empleo. El paro de actividades sin embargo puede crear mayores diferencias de ingresos entre los mexicanos ya que, desde el análisis del empleo formal se puede observar que poco más del 92% de la pérdida acumulada de empleos entre enero y mayo de 2020 se concentra en los empleos con salarios menores o iguales a 3 umas, es decir hasta 7,923.45 pesos al mes, en cambio los empleos con un nivel de ingresos mayor presentan pérdidas poco significativas respecto del total.

## ESCENARIO ECONÓMICO Y REDUCCIÓN DE EMPLEO

Los varios y diversos problemas de crecimiento económico que se han presentado en el mundo durante los últimos 30 años, han derivado en la pérdida irreversible de empleos formales e informales. Posterior a la crisis de los años del 2008 y 2009, el problema del empleo se ha convertido en una alerta que requiere de atención inmediata por parte de las economías más fortalecidas y en especial, de la iniciativa privada.

Con motivo de la actual pandemia por COVID-19, la caída de la economía mexicana ha sido notable y el efecto de las crisis, sanitaria y económica, sobre el mercado laboral son aún más alarmantes. En lo que respecta a México, se puede asegurar que los temas que giran en torno a la alerta del empleo, están sumamente afectados. En caso de continuar con las medidas aplicadas hasta el momento por el gobierno federal, dichas crisis dejarán daños colaterales que serán irreversibles en el país.

Se debe precisar que la economía mexicana se encontraba ya en una desaceleración dos años atrás, no obstante el año anterior terminó finalmente por decrecer. El paso de la pandemia en el país sirvió no solo para evidenciar las debilidades de la economía

mexicana, sino que también dejó ver los riesgos de tener cadenas de valor de magnitudes transatlánticas y a mostrar el costo de la inviabilidad, al menos en este contexto, de las políticas económicas implementadas en el gobierno federal para salvaguardar los ingresos de los mexicanos provenientes del trabajo, sobre todo de aquellos con los ingresos más bajos.

Al igual que la mayoría de las economías en el mundo, se prevee que la mexicana se contraiga drásticamente en 2020. La última estimación del Fondo Monetario Internacional para el mes de junio, es que el PIB mexicano caerá 10.5%, al tiempo que la economía mundial se contraerá, en promedio, -5.2%. Países como Francia, Estados Unidos, España, Brasil y Alemania también se desplomarán para lo que resta del 2020, como se puede observar en la siguiente tabla.



**TABLA 1. PRONÓSTICOS DE CRECIMIENTO  
ECONÓMICO EN 2020 PARA DIVERSOS PAÍSES**

PAÍS	ESTIMACIÓN PIB 2020 (%)
Alemania	-7,00
Arabia Saudita	-2,30
Argentina	-7,30
Brasil	-8,00
Canadá	-6,20
Chile	-4,50
China	1,00
Colombia	2,40
España	-8,00
Estados Unidos	-6,10
Francia	-7,20
Grecia	-10,00
India	-3,20
Italia	-9,10
Japón	-6,10
Libia	-58,70
<b>México</b>	<b>-8,20</b>
Reino Unido	-6,50
Rusia	-6,00
Sudafrica	-7,10
Venezuela	-15,00
Economía mundial	-5,20

Fuente: Tabla realizada a partir de datos de SEP: <https://tinyurl.com/y88b6ctm>

No obstante, el impacto de la crisis en el mediano plazo será muy distinto en los diversos países. La velocidad de recuperación dependerá de cómo sus gobiernos y sociedades hayan enfrentado los diversos choques de la oferta y la demanda; y cómo éstos a su vez, se enfrentaron por sus socios comerciales. Si el gobierno actuó con toda su fuerza para preservar 1) el ingreso de la población, 2) los empleos y las empresas, y 3) brindó apoyos para evitar el contagio de la crisis al sistema financiero; es muy probable que la recuperación sea más rápida y sus secuelas sean menos graves.

**No obstante, si el gobierno 1) no preservó el ingreso y 2) no cuidó la solvencia de las empresas; el contagio al sistema financiero será altamente probable y la recuperación será muy lenta, misma que podría prolongarse por años. Las consecuencias en este último caso, serían extremadamente severas y podrían afectar el bienestar de toda una generación.**

Cuesta mucho trabajo reestablecer los empleos perdidos, o peor aún, las fuentes de empleo en entidades o empresas establecidas, después de una crisis como la que estamos enfrentando. Muy probablemente, una parte importante del capital se habrá esfumado al tratar de enfrentar las dificultades propias de una crisis; por lo que reunir de nueva cuenta ese capital tomará un tiempo considerable y a su vez, un nuevo proyecto y un ambiente propicio para desarrollarlo. De ahí la importancia de preservar las fuentes de trabajo formales y el bienestar de los empleados.

Para el caso de trabajadores informales que tenían un patrón también informal, al no tener apoyos gubernamentales para sobrevivir y quedarse en casa, tuvieron que regresar a trabajar con el riesgo de contagiarse del virus. Para este sector, las opciones se redujeron a: 1) dejar de pagar servicios, 2) pedir prestado para sobrevivir o 3) vender sus activos para mantener a su familia mientras no hubiera demanda por sus productos o servicios.

De acuerdo con la encuesta Encovid-19 de mayo de este año, misma que realizó la Universidad Iberoamericana campus CDMX, el 24.2% ha pedido prestado a conocidos, el 17.7% ha dejado de pagar su tarjeta de crédito o deudas previas, el 16.9% ha dejado de pagar

servicios como luz y agua, el 11.3% ha empeñado objetos de valor, el 7.9% ha vendido cosas o hecho otras actividades y el 4.3% ha usado la tarjeta de crédito o ha pedido préstamos a bancos o casas de crédito.<sup>1</sup>

Es decir, no haber contado con ingresos supletorios durante el distanciamiento social implicó: 1) la reducción de sus ahorros, o bien, 2) un mayor endeudamiento. En ambos casos, los recursos para retomar su actividad normal quedan mermados y es mucho más difícil y tardada la recuperación. Por esta razón, es indudable que la rapidez con que muchos países recuperarán el ritmo de crecimiento que sus economías venían presentando antes de la pandemia, será completamente distinto para cada uno de ellos. De la misma manera, las secuelas y consecuencias serán muy particulares para cada uno de los países.

**24.2% ha pedido prestado a conocidos**  
**17.7% ha dejado de pagar su tarjeta de crédito**  
**16.9% ha dejado de pagar servicios como agua y luz**  
**7.9% ha vendido cosas**  
**4.3% ha pedido préstamos a bancos**

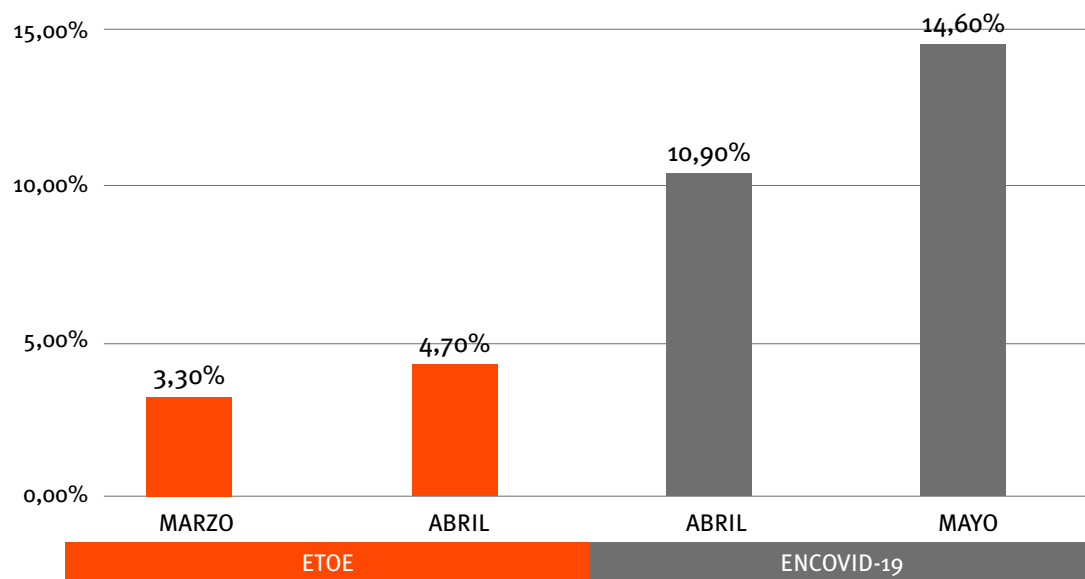
<sup>1</sup> <https://tinyurl.com/ycrkjxr>

Un dato igualmente importante, es que desde el 2018, el empleo en México no ha crecido a la velocidad necesaria para brindar oportunidades a todos los jóvenes que se incorporan a la fuerza laboral año con año. La tendencia gradual a la baja del empleo formal en México, de acuerdo con las cifras de trabajadores inscritos en el IMSS, inició desde julio de 2018. La generación de nuevos empleos está íntimamente relacionada con la fuerza de la actividad económica, por lo que la creación de empleo en 2019 fue menor que en 2018, dado el estancamiento económico. Esta paralización se ha agravado a partir de las medidas de contención y distanciamiento social que empezaron en marzo de este año y que son propias de la pandemia.

Otro dato alarmante es que desde mediados de febrero, hasta el mes de mayo de este año, se han perdido un millón 30 mil 366 empleos formales registrados en el IMSS.<sup>2</sup>

**De la misma forma, también se han perdido más de 12 millones de empleos en el sector informal, de acuerdo con datos preliminares del INEGI y de la Encovid19.<sup>3</sup>**

GRÁFICA 1. COMPARACIÓN DE LA TASA DE DESOCUPACIÓN ETOE VS. ENCOVID-19



Fuente: INEGI, ETOE, abril y EQUIDE, UIA, CDMx, Encovid-19, mayo 2020

<sup>2</sup> <https://tinyurl.com/ya8et5eg>

<sup>3</sup> <https://tinyurl.com/y9mb7dgz> y <https://tinyurl.com/y7ko7x8u>

La pérdida de empleos representa también una pérdida de ingresos de personas y familias. Esto, a pesar de que la masa salarial de los trabajadores formales ha aumentado dado el incremento en los salarios mínimos legales en enero de 2019 y de 2020; lo que necesariamente impacta las estadísticas del IMSS. Este dato, aparentemente contradictorio, se debe a que la mayoría de quienes están perdiendo su empleo en el sector formal son quienes tienen ingresos menores o iguales a tres UMAS (Unidad de Medida y Actualización), es decir los trabajadores con los ingresos más bajos



Imagen: <https://www.hoytamaulipas.net/notas/419733/Infonavit-atiende-123-mil-74-solicitudes-por-desempleo.html>.

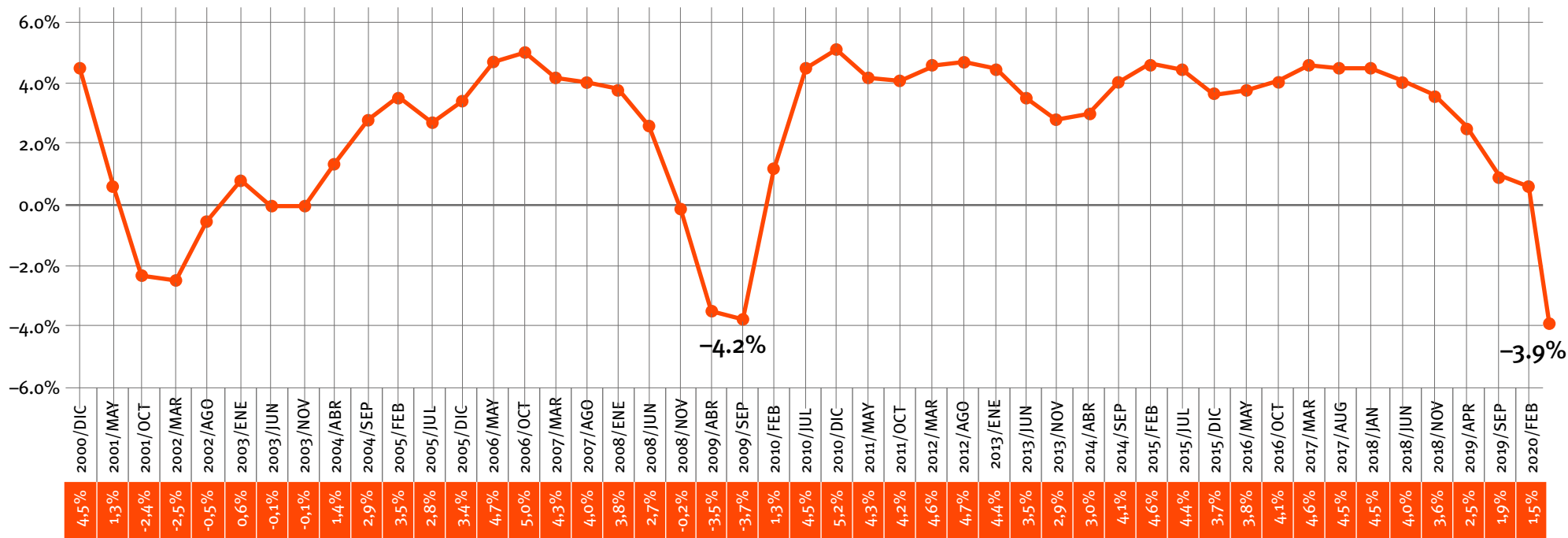
## GOLPE ECONÓMICO DE LA CRISIS COVID-19

Como se mencionó anteriormente, el indicador de empleo formal muestra signos claros de desaceleración desde el 2018, ya que en julio de ese año la tasa de crecimiento anual era de 4.1% y para febrero de este 2020 fue del 1.5%. Para marzo de este mismo año, la tasa anual fue de 0.7%, la más baja desde febrero de 2010, mes en el que la tasa de crecimiento fue de 1.3%, justo cuando veníamos de la recuperación de la crisis de 2008 y 2009.

Es importante resaltar que la tasa de crecimiento negativa se acentúa para los segmentos de la población con menores ingresos. Para aquellos asalariados con ingresos de dos salarios mínimos, la tasa anual de crecimiento del empleo en marzo del presente año es cercana al -9%. Sin embargo, dicho grupo de asalariados ya crecía a tasas negativas desde marzo de 2019.

GRÁFICA 2. TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DE EMPLEO FORMAL

VARIACIÓN ANUAL



Fuente: Cubos, IMSS.

Con esta información es posible visualizar que la crisis económica, dentro de la pandemia por COVID-19, podrá afectar a cierto tipo de empleos y que en principio es al menos tan severa sobre el mercado laboral como la crisis financiera de 2008 y 2009, cuando la caída fue de  $-4.2\%$  anual.

Para mayo de este año se puede observar una contracción del empleo formal de  $-3.9\%$ , dato similar e igualmente severo, al que se registró en el segundo trimestre de 2009, el peor momento de esa crisis financiera.

## 2. LA CRISIS DEL EMPLEO EN MÉXICO

Prácticamente todos los sectores, en todos los niveles socioeconómicos están resintiéndose, de una u otra forma, los estragos del desempleo. Este efecto, como se ha venido mencionando, se estará sintiendo en aquellas personas que cuentan con los menores ingresos. Dentro de este cúmulo de personas, la mayor afectación evidentemente la van a tener aquellas personas que estén laborando en el sector informal y aquellas que no cuenten con las prestaciones necesarias para generar ahorro y fondo de contención. De acuerdo con el INEGI, la tasa de desocupación para el primer trimestre del 2020 quedaría así:

**TABLA 2. DESOCUPACIÓN POR GÉNERO, ENERO-MARZO, 2020**

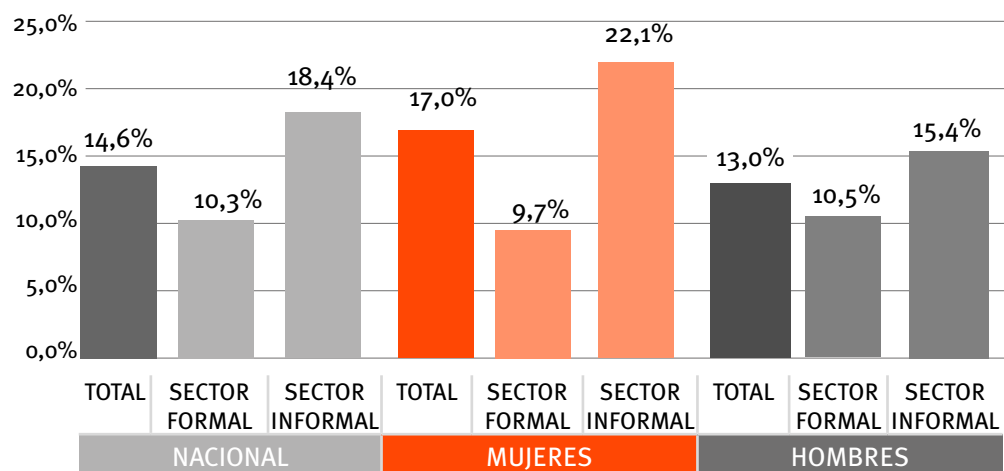
MES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
ENERO	4,3	4,3	4,4
FEBRERO	4,7	4,7	4,4
MARZO	4,4	4,4	4,5

La pandemia parece haber modificado ese patrón. De

Fuente: INEGI, 2020

acuerdo con la Encovid-19, la tasa de desocupación de las mujeres es mayor que la de los varones (Gráfica 3), al considerarse tanto el sector informal como formal de la economía: 17% para las mujeres contra 13% de los hombres. Esta situación es especialmente importante en el sector informal, donde el nivel de desocupación de mujeres llega al 22.1%. Solo en el sector formal la desocupación de los varones es ligeramente mayor al de las mujeres pero corrobora lo que se puede observar a partir de los datos del IMSS, en el sector formal de la economía la pérdida de empleo la están resintiéndose más los hombres que las mujeres.

**GRÁFICA 3. TASA DE DESOCUPACIÓN POR SECTOR DE ACTIVIDAD Y SEXO**

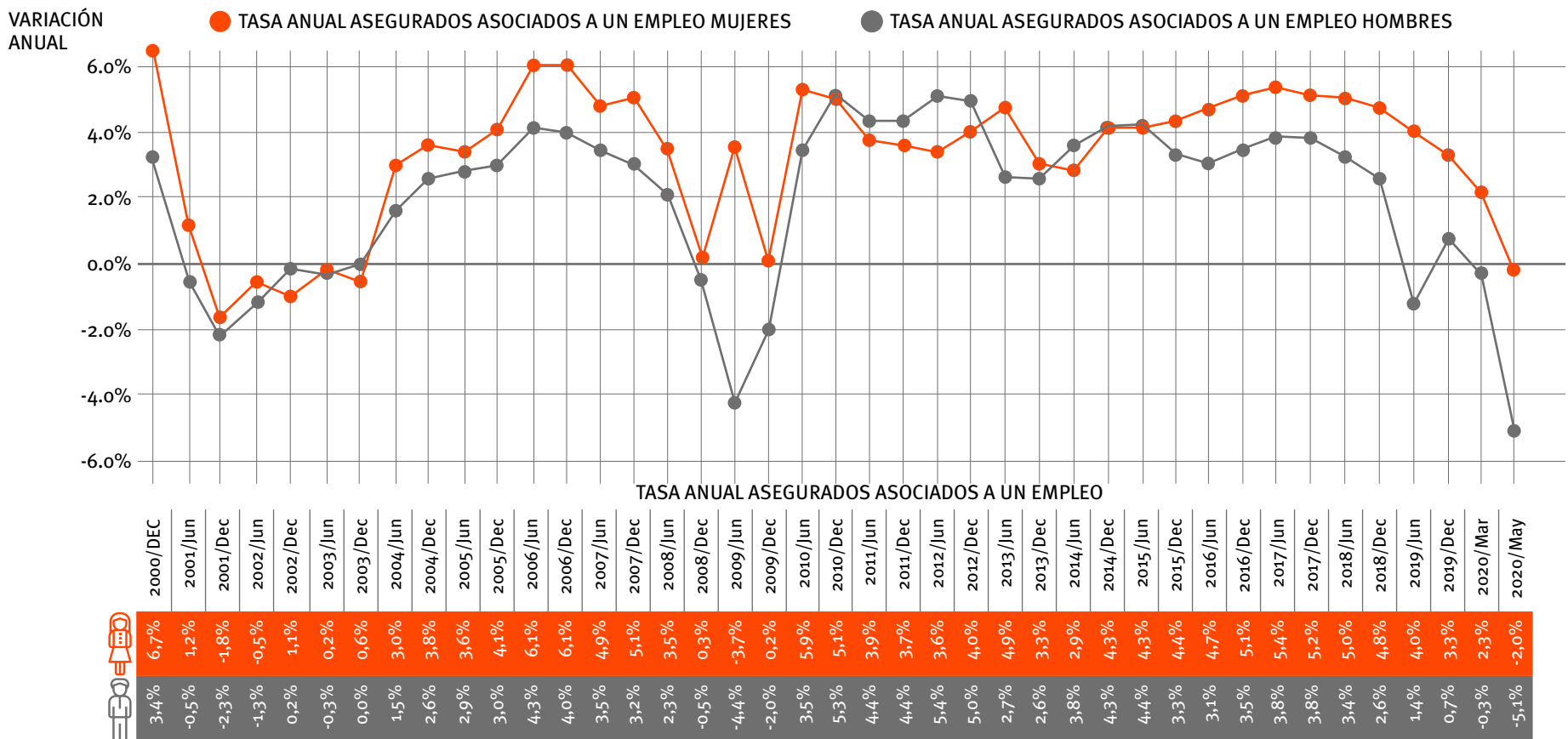


Fuente: ENCOVID-19, mayo 2020.

Se desprende de ahí que las mujeres se han quedado en casa más que los hombres para atender a los niños y a personas mayores, lo que ha implicado que pierdan sus ingresos en mayor cantidad que los hombres. En ese sentido, las mujeres cargan con un peso mayor de la crisis que los varones.

Sin embargo, durante la pandemia, en el sector formal de la economía, la generación de empleos de hombres se ha reducido mucho más que el de las mujeres (Gráfica Tasa anual de crecimiento de empleo).

**GRÁFICA 4. TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DE EMPLEO FORMAL POR SEXO**



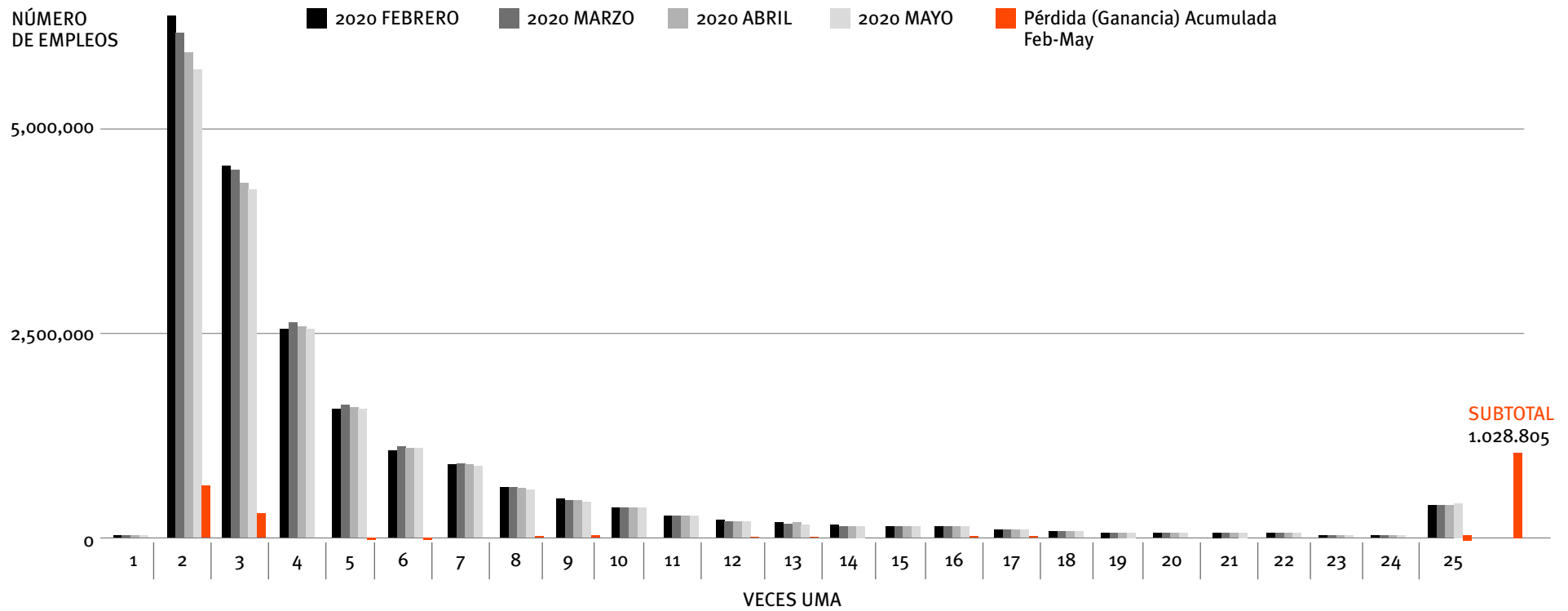
Fuente: Cubos, IMSS.

Si bien estos periodos de crisis han sido producto de diferentes acontecimientos económicos nacionales e internacionales, la población más vulnerable es la que regularmente sufre mayores afectaciones. Prácticamente todos los empleos formales que se han perdido son los de menores ingresos, agrupados en los tres estratos más bajos de ingresos, mismos que representan el 92.8% del total de empleos perdidos entre febrero y mayo de este año.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, las pérdidas de empleos en niveles de ingresos mayores a 3 UMAs<sup>4</sup> son mucho menores. Es más, el rango más elevado de ingresos ha presentado una ligera variación positiva (en naranja se observan los positivos). Lo anterior ha traído como resultado presiones al alza del ni-

<sup>4</sup> Una UMA es la unidad de referencia económica en pesos para determinar la cantidad del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

**GRÁFICA 5. EMPLEOS PERDIDOS POR RANGO SALARIAL EN VECES UMA (FEBRERO-MAYO)**



Fuente: Cubos, IMSS.



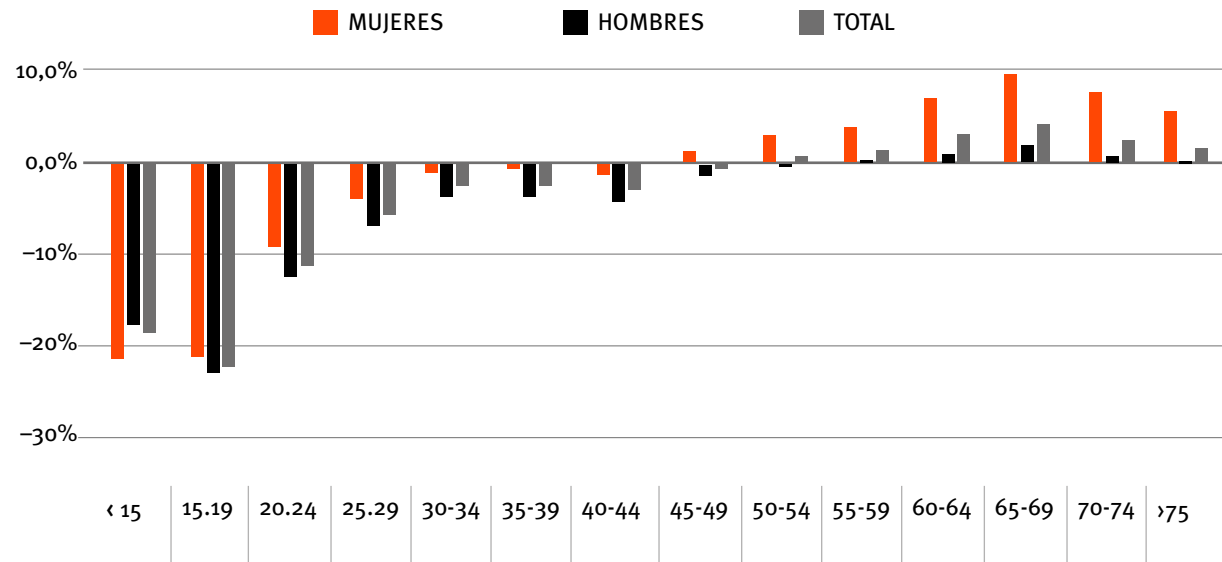
vel de salarios del empleo formal. Pero ello no implica necesariamente que estén mejorando las condiciones salariales de los trabajadores en el sector formal.

Nota: En 2020 una UMA equivale a \$2641.15 al mes.

De acuerdo con datos de CONEVAL,<sup>5</sup> a partir de enero del 2019 se registró una caída del empleo para la población menor a los 29 años de aproximadamente 2 puntos porcentuales. Para enero de 2020, esta caída se ha remarcado aún más debido a la crisis de la pandemia por la COVID-19, en aproximadamente -1 punto porcentual. Para marzo del 2020, este dato cayó en aproximadamente -3 puntos porcentuales.

Efecto contrario es el del empleo registrado en el IMSS de personas mayores a 65 años, pues aumentó 5% en julio de 2019, y para marzo del 2020 se disparó a casi 8%. Muy probablemente este efecto tenga que ver con los apoyos de los programas sociales del gobierno federal que fueron puestos en marcha el año pasado, y que a la fecha aún siguen vigentes. La permanencia de estos apoyos dependerá de la continuación de estos programas en el futuro, mismos que no se pueden considerar empleos permanentes.

GRÁFICA 6. EMPLEO FORMAL A TASA ANUAL POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD



Fuente: Cubos, IMSS.

Para marzo de 2020 la caída del empleo para la población menor a los 29 años ha sumado aproximadamente 6 puntos porcentuales.

<sup>5</sup> Información que refiere al Cambio porcentual del empleo registrado ante el IMSS por grupo etario. México, 2017 – 2020

A mayo de 2020, la pérdida de empleos a tasa anual en el mercado formal se concentra entre aquellos trabajadores menores de edad y hasta los 44 años, tanto hombres como mujeres. Para las mujeres mayores de 45 años se puede observar crecimiento positivo, no obstante en el caso de los hombres este comportamiento no se cumple del todo, presentando pequeños avances en los grupos poblacionales de entre los 55 a 74 años.

Es importante aclarar que para los menores de 15 años había una tendencia a la baja previo a la pandemia, sin embargo la caída se hizo más pronunciada en los últimos meses. No obstante, no deja de llamar la atención que entre los meses de enero y abril dicho grupo poblacional presentó un incremento de 14.7%.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, la pérdida de empleo es diferenciada de acuerdo al sector de la economía y a la región del país. Para el pasado mes de mayo, a tasa anual, la pérdida más profunda se acentúa en Quintana Roo con una disminución de 22.7%, la mayor contracción desde que se tiene registro; seguida de Baja California Sur con 13.2% y Guerrero con una disminución de 6.9%. Destacan también por encontrarse por debajo del -3.9% nacional las siguientes entidades:

Nayarit (-5.9%), Puebla (-5.4%), Coahuila (-5.3%), Ciudad de México (-5.2%), Hidalgo (-5%), Nuevo León (-4.2%) y Yucatán (-4.2%). Es preocupante que la tasa anual de crecimiento a nivel nacional se encuentre casi al mismo nivel que en el punto más crítico de 2009, cuando fue de -4.2%.

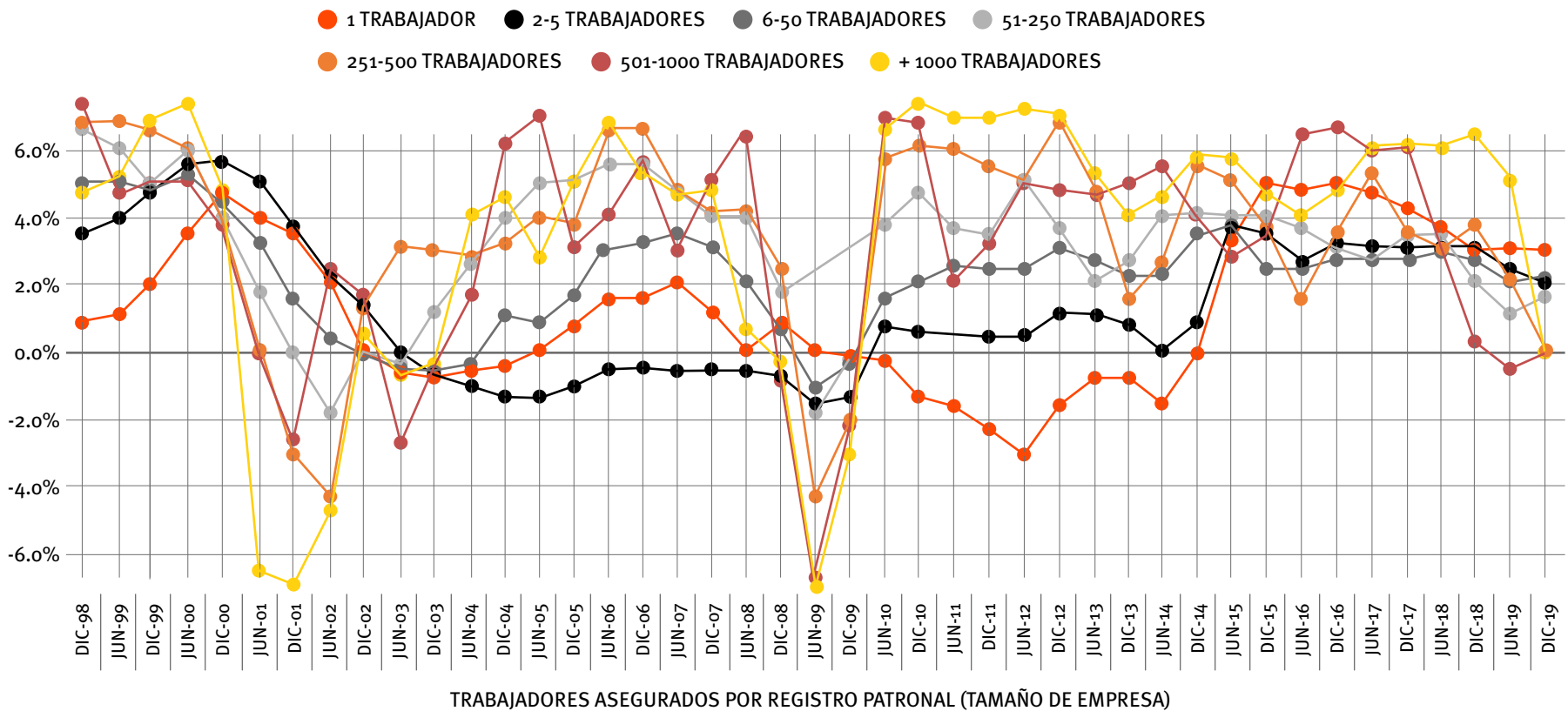
Las primeras tres entidades antes mencionadas destacan por ser entidades cuya vocación es la prestación de servicios. Lo que hace cada vez más evidente el impacto del declive en el turismo sobre el comportamiento del empleo en dichas entidades, así como su importancia en la actividad económica. Es importante señalar que otras entidades orientadas al sector de servicios, como lo es Oaxaca por ejemplo, no evidencia la gravedad en torno a al empleo, debido a que es una economía con una alta tasa de informalidad laboral.

Además, del total de los empleos perdidos entre los meses de marzo y abril (685,840), cinco entidades de la República concentran el 51% del total de la pérdida: Ciudad de México (17.1%), Quintana Roo (13.5%), Nuevo León (8.4%), Jalisco (6.4%) y Estado de México (5.3%). Es alarmante el caso de Quintana Roo, tanto por su aportación a la pérdida total de empleos, como en términos relativos.

Por otro lado, si se analiza el problema por sectores, se encuentra que la industria de la construcción tuvo una reducción de 15% (la mayor contracción desde que se tiene registro), seguido de la industria extractiva con una pérdida de 5.5% y el de servicios para empresas, personas y el hogar con una reducción de 4.2%. No debe sorprendernos que el sector de la agricultura,

ganadería, silvicultura, pesca y caza muestre un crecimiento de 3.1%, esto en concordancia con el comportamiento del sector primario desde 2019 y sobre todo durante la crisis sanitaria, en donde se ha observado que el gasto de los hogares se ha incrementado de igual forma en el sector alimenticio.

GRÁFICA 7. TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DE EMPLEOS POR TAMAÑO DE EMPRESA



Fuente: Elaboración propia con información del IMSS.

Un aprendizaje de las crisis de 2008 y 2009, es que las empresas que mantuvieron un menor ritmo de crecimiento posterior a la recuperación fueron las empresas de menor tamaño; es decir, aquellas que contaban con un registro patronal de entre uno y cinco trabajadores. En cambio las empresas de mayor tamaño (> 50 trabajadores) presentan tasas de crecimiento negativas más pronunciadas en los periodos de crisis, con una recuperación más sólida en los años siguientes.

Este caso no parece ser la excepción, al mes de abril del presente año, las empresas más pequeñas muestran una caída menos pronunciada, tanto en su tasa de crecimiento como en el acumulado anual. Sin embargo, como proporción del total de la pérdida, las empresas que tienen registrados más de 6 y hasta 500 trabajadores son las que aportan una mayor pérdida de empleos (393,273).

**Entre marzo y abril se perdieron 685,840 empleos; cinco entidades de la República concentran el 51% del total de la pérdida.**

## ¿QUÉ ALTERNATIVAS HABÍA PARA ENFRENTAR LA CRISIS?

Las medidas adoptadas por el gobierno respecto de los ingresos de los trabajadores han sido escasas, pequeñas y tardías. El gobierno mantuvo los programas sociales que ya tenía en operación y solo adelantó ciertos apoyos, como las pensiones a los adultos mayores, o amplió el número de becas en los diversos programas para jóvenes construyendo futuro. Por otra parte, ofreció tres millones de créditos solidarios de 25 mil pesos cada uno, de los cuales apenas se han otorgado alrededor de 200 mil,<sup>6</sup> lo que representa el 6.6% solamente.

En el primer caso, los apoyos se han direccionado a personas que se encuentran fuera del mercado laboral, lo que reduce significativamente su impacto. El CONEVAL determinó que la mayoría de los programas sociales en operación tendrán muy poco impacto para mejorar las condiciones de ingreso de la familia.<sup>7</sup> En el caso de los créditos solidarios, se trata de una buena decisión, pero se han otorgado muy pocos préstamos tomando en cuenta la dimensión del problema que se enfrenta. Esos son todos los programas gubernamentales a nivel federal que se han implementado, además de las nulas acciones

<sup>6</sup> <https://tinyurl.com/y7rz2zhe>

<sup>7</sup> <https://tinyurl.com/y8tcep26>

en materia de política fiscal con ánimo de reducir el impacto de dichas crisis sobre el mercado laboral.

Por otra parte se cuenta con el ingreso vital de emergencia, que es una iniciativa de diputados de todos los partidos, acompañados de organizaciones de la sociedad civil como Nosotrxs, Oxfam México y Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, para dotar de un ingreso vital a 20 millones de personas que han perdido su fuente de ingreso por la pandemia y no pueden, o no deben salir a trabajar. La mayor parte de los posibles beneficiarios, se encuentran en el sector informal y se dedican a ofrecer bienes y servicios primordialmente en las ciudades. Se trata de un ingreso de un salario mínimo, 3 696 pesos mensuales a otorgarse solamente durante tres meses. El partido Movimiento Ciudadano introdujo una iniciativa de ley para darle sustento jurídico y hacerla operativa<sup>8</sup>. El costo de este programa se estima en 221.8 mil millones de pesos que equivalen a menos de un punto porcentual del PIB ó 3.6% del Presupuesto anual de la Administración Pública Federal.

<sup>8</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley del Ingreso Mínimo Vital para Situaciones Especiales y reforma la Ley General de Desarrollo Social y la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, presentada por Senadores y Senadoras del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

Se encuentra también el salario solidario, mismo que trata de un programa tripartita (gobierno, empresa y trabajador) impulsado por la Coparmex para asegurar un ingreso mínimo a todos los trabajadores inscritos en el IMSS y preservar las fuentes de trabajo mientras se desarrolla la pandemia<sup>9</sup>. El apoyo es del 100% del salario para quienes ganan hasta 3 salarios mínimos, 80% para quienes ganan de 4 a 6 salarios mínimos y así sucesivamente se va reduciendo. Conforme esto ocurre, el trabajador deja de ganar la diferencia del 100%. El tope es cuando el trabajador gana 17 salarios mínimos o más. En ese caso, el trabajador solamente percibe el 50% del salario.

Para la masa más grande de trabajadores, aquellos que ganan hasta tres salarios mínimos, el gobierno aporta el 50% de los apoyos y la empresa participa con el otro 50%. Para salarios más altos, el trabajador también aporta una parte. Por ejemplo, quien gana hasta 6 salarios mínimos, su ingreso es del 80% de su sueldo normal. La mitad la pone el gobierno y la mitad la empresa. En el tope, quien gana 17 o más salarios mínimos, recibe solamente 50% de su salario. El otro 50% proviene del gobierno (17%) y de la empresa (33%).

<sup>9</sup> <https://coparmex.org.mx/salario-solidario/>

El apoyo pretende evitar la pérdida de fuentes de trabajo y asegurar los ingresos de todos los trabajadores. El costo estimado para el gobierno de este apoyo a los trabajadores formales alcanza los 95.1 mil millones de pesos por un mes, por lo que de darse el apoyo durante un trimestre la erogación representaría alrededor de 1.3% del PIB.

Existen también los subsidios para evitar colapso de la clase media. Székely, Acevedo y Flores estiman que 12.2 millones de personas caerán de la clase media vulnerable a la pobreza por la crisis económica causada por el COVID-19, y plantearon una serie de medidas para evitarlo en el transcurso de 6 meses<sup>10</sup>. Las cinco medidas para “amortiguar” el golpe se presentan en la tabla 3.

El costo fiscal para esta serie de medidas alcanza los 159 mil millones de pesos, ó 0.66% del PIB.

Como puede observarse, existen una variedad de iniciativas factibles propuestas por diversos grupos de la sociedad al gobierno para evitar la catástrofe social que significa aumentar la pobreza en el país.

<sup>10</sup> Miguel Székely, Ivonne Acevedo e Iván Flores “Magnitud del Impacto social del COVID-19 en México, y alternativas para amortiguarlo” Centro de Estudios Educativos y Sociales, mayo 2020.

**TABLA 3. ACCIONES PARA EVITAR QUE LA CLASE MEDIA CAIGA EN POBREZA**

INTERVENCIÓN	% DE POBRES EVITADOS	MILLONES DE POBRES EVITADOS
TRANSFERENCIA DE MEDIO SALARIO MÍNIMO AL MES A TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA	38%	4,68
RECALENDARIZACIÓN DE PAGOS DE ISR Y CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL A TRABAJADORES FORMALES	27%	3,34
SEGURO DE DESEMPLEO CON VALOR DE UN SALARIO MÍNIMO AL MES	19%	2,35
DUPLICAR POR TRES MESES LO APOYOS DE PROGRAMAS SOCIALES DEL 2018	14%	1,73
DOS MILLONES DE NUEVOS CRÉDITOS A LA PALABRA PARA EMPLEADORES (POLÍTICA GUBERNAMENTAL)	1%	0,13
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>12,2</b>

*Fuente:* Miguel Székely, Ivonne Acevedo e Iván Flores “Magnitud del Impacto social del COVID-19 en México, y alternativas para amortiguarlo” Centro de Estudios Educativos y Sociales, mayo 2020.

## TENDENCIA DEL EMPLEO EN MÉXICO ¿QUÉ VA A PASAR?

Los impactos de la caída en la demanda ocasionados por la disminución en la actividad económica y la contracción inducida en la oferta agregada producto de la crisis sanitaria, tendrán graves repercusiones en la economía, pero sobre todo en el mercado laboral. De no generar medidas que mitiguen el efecto de la caída en el producto, la pérdida de empleos será irreparable en el corto plazo, pero sus efectos se postergarán por mucho más tiempo, limitando las posibilidades de crecimiento en el futuro.

Aunque la reactivación económica está en curso en todo el mundo, la dependencia de México ante los Estados Unidos y de su comportamiento, puede tener externalidades sobre la actividad económica en nuestro país. Por otra parte, dada la contracción en el gasto gubernamental como resultado de la disminución en la recaudación tributaria, asegura condiciones de inestabilidad dada la presión del gasto generada por la modificación al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Imagen: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52418684>



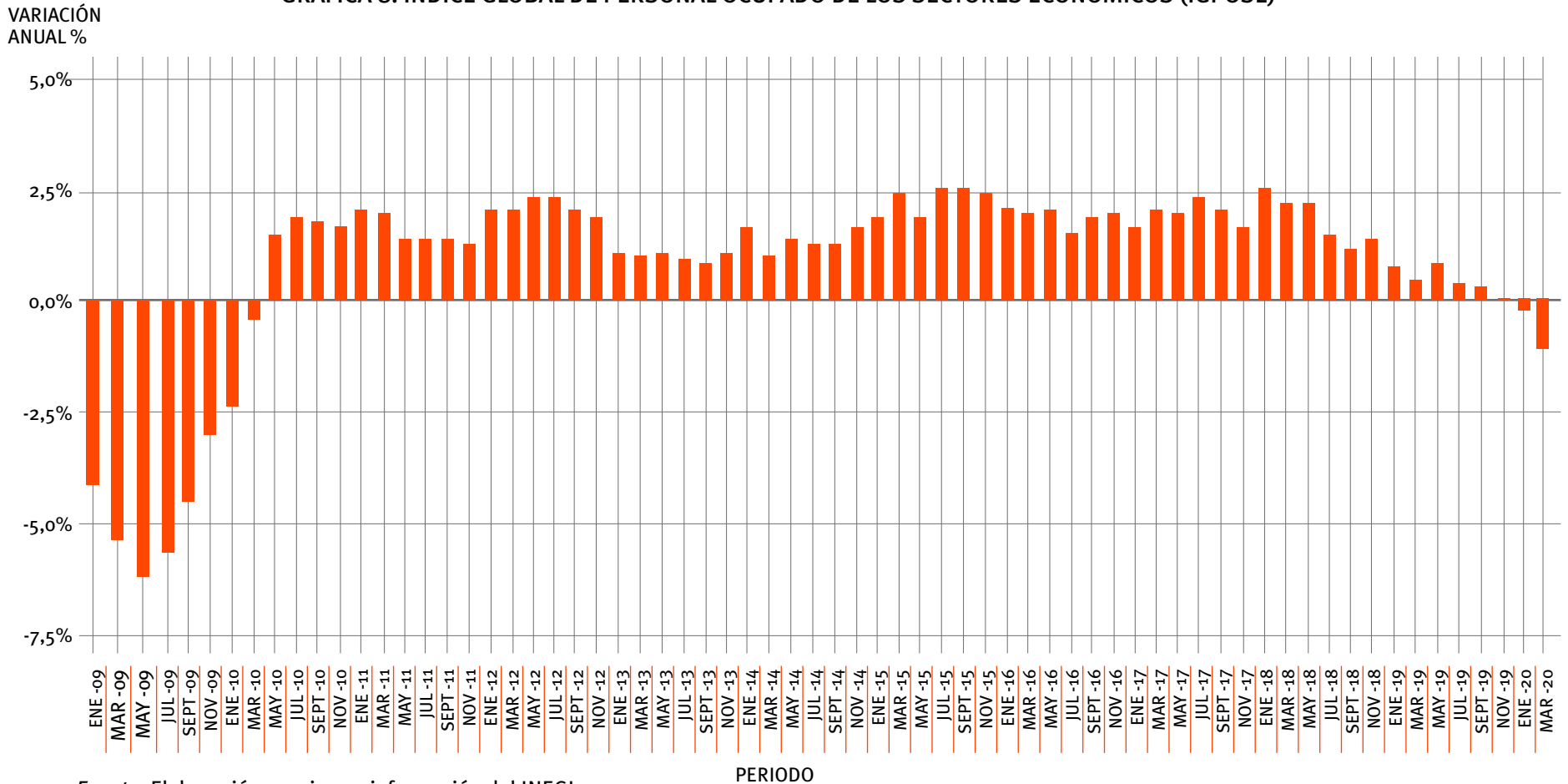
Imagen: [https://www.cronica.com.mx/notas-con\\_el\\_covid\\_19\\_aumenta\\_la\\_injusticia\\_y\\_la\\_desigualdad\\_especialistas-1155008-2020](https://www.cronica.com.mx/notas-con_el_covid_19_aumenta_la_injusticia_y_la_desigualdad_especialistas-1155008-2020)

## IMPACTO INMINENTE DE LA CAÍDA DEL EMPLEO

A partir del Indicador Global de Personal Ocupado de los Sectores Económicos (IGPOSE), el cual muestra una clara desaceleración en la ocupación desde 2018

y marca una inminente tendencia a la baja desde 2019, con una tasa anual de crecimiento de -1.2% al mes de marzo de 2020.

GRÁFICA 8. ÍNDICE GLOBAL DE PERSONAL OCUPADO DE LOS SECTORES ECONÓMICOS (IGPOSE)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.



La coincidencia en ciclos entre el IGPOSE<sup>11</sup> (el cual engloba la ocupación en los sectores secundario y terciario) y la tasa de crecimiento de empleo formal conducen a tres conclusiones:

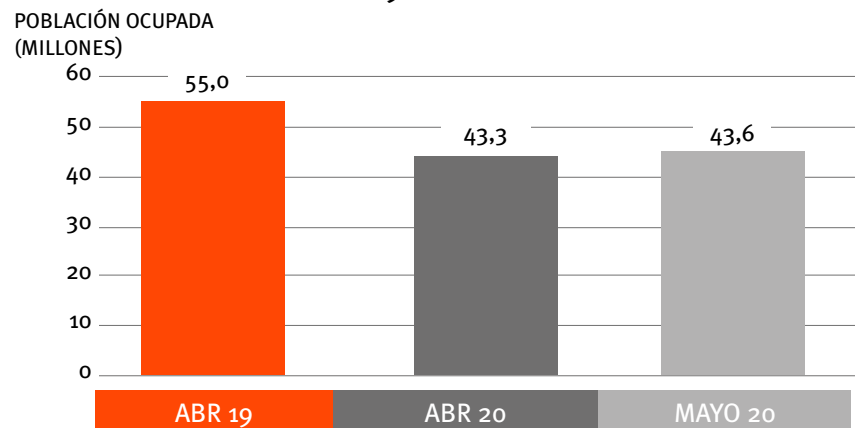
1. Una clara tendencia a la baja en la desocupación en los sectores secundario y terciario de la economía. De continuar con su trayectoria la tasa anual de empleo formal, se puede adelantar una caída mayor en los próximos meses a la registrada en 2009, es decir superior a los 6 puntos porcentuales. Ello generará una muy grave contracción del PIB el segundo trimestre del año.
2. Un repunte de la actividad primaria, dado el incremento en el consumo por alimentos y sobre todo en bienes no duraderos. Ello empujará al alza el mercado laboral en dicho sector y actuará como una especie de amortiguador del mercado laboral, pero no será suficiente para evita el descalabro.
3. La profundidad del ciclo dependerá de las medidas de política económica que sean implementadas para contrarrestar el efecto sobre la economía real, como el quiebre de empresas y la pérdida de solvencia.

<sup>11</sup> El IGPOSE representa una aproximación al personal ocupado de los sectores no agropecuarios, complementa la información generada en los hogares, muestra la evolución que registra esta variable para la economía en su conjunto. El indicador es reportado por el INEGI con una frecuencia mensual.

De contagiarse el sector financiero, la crisis se propagaría aún más y la profundizaría.

Finalmente, el incremento de la demanda de efectivo puede relacionarse con un incremento de las actividades informales y una reducción de la recaudación fiscal. Un hecho que acompaña dicha situación es el incremento en la población ocupada entre los meses de abril y mayo que reporta la ETOE (Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo). Sin embargo dicha alza es explicada en parte por el incremento del 77.3% de personas ocupadas que no perciben ingresos (976,042 personas ocupadas más). Aunque con respecto al año anterior sigue mostrando una reducción de más de 11 millones de personas ocupadas.

GRÁFICA 9. POBLACIÓN OCUPADA EN MÉXICO



*Nota:* La encuesta fue realizada entre el 15 y el 29 de mayo.

*Fuente:* Elaboración propia con información de la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE), INEGI.

LA ECONOMÍA EN ESTADO CRÍTICO

## 1. Pobreza

La contracción del empleo y la ausencia de medidas que amortigüen el golpe de la crisis se reflejará en el aumento drástico de la pobreza en el país. La pérdida de empleos formales agrega al menos tres dimensiones de la pobreza: seguridad social, ingresos, y acceso a una canasta básica (alimentación).

Desde su perspectiva más cruda, la pérdida de ingresos colocará a una gran parte de la población, que estaba posicionada apenas por encima de la línea de pobreza pero con alta vulnerabilidad, en la pobreza. De acuerdo con las estimaciones del CONEVAL, que subestima el impacto al considerar que el PIB solo caerá 5% en 2020 en lugar del 8.2% que se pronostica actualmente, la pobreza laboral tendrá un incremento de 37.3% a por lo menos 45.8% en los primeros dos trimestres del 2020, un aumento de más de 10 millones de personas, lo que supera a los registrados durante la crisis del 2009,<sup>12</sup> La pobreza por ingresos se podría incrementar entre 7.2 y 7.9 puntos porcentuales. La pobreza extrema por ingresos aumentará por lo menos entre 6.1 y 10.7 millones de personas para 2020.

<sup>12</sup> <https://tinyurl.com/y8g3heu8>

Imagen:<https://factorcapitalhumano.com/leyes-y-gobierno/coronavirus-bo-r rara-15-anos-de-avances-contra-la-pobreza-laboral-en-mexico/2020/05/>



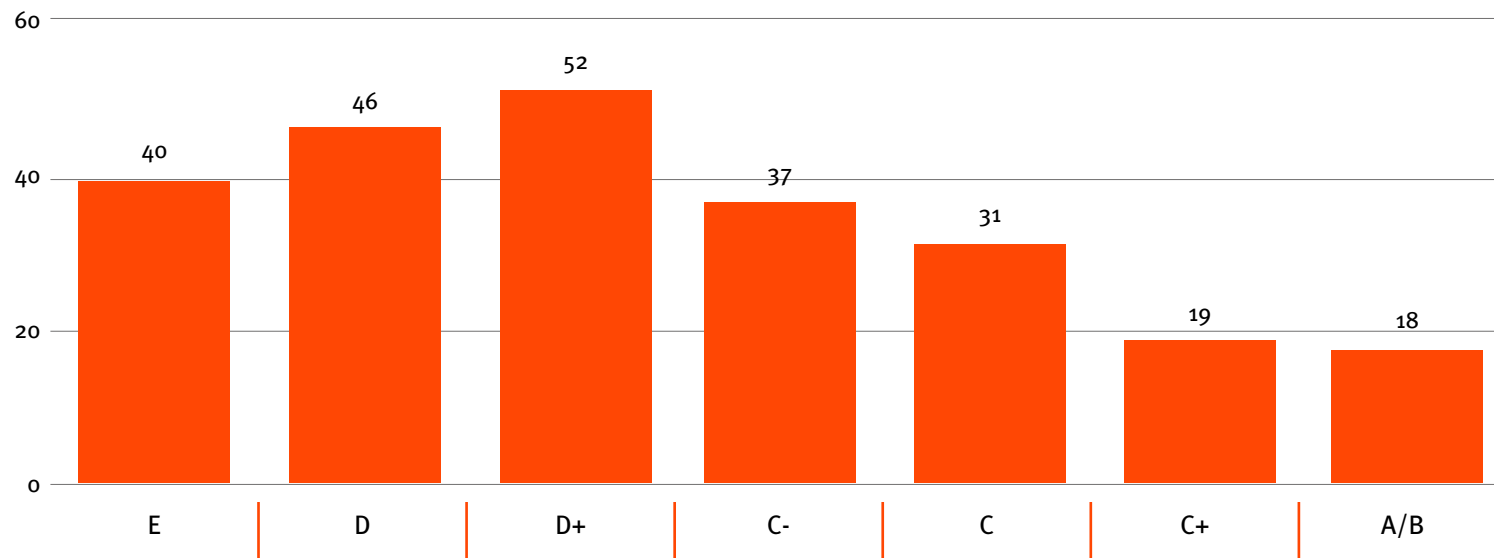
Imagen:[https://www.elconfidencial.com/mundo/2020-04-23/coronavirus-hambre-crisis-alimentaria-pobreza-africa\\_2562348/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2020-04-23/coronavirus-hambre-crisis-alimentaria-pobreza-africa_2562348/)



## 2. Desigualdad

Las brechas de desigualdad existentes también se van a ampliar. La desigualdad de ingresos crecerá por la mayor capacidad de defensa ante la crisis entre ricos y pobres. Hogares en donde al menos uno de sus miembros perdió el empleo o fuente de ingresos han sido aquellos de menor nivel económico, por lo que la desigualdad de ingresos se va a recrudecer.<sup>13</sup>

GRÁFICA 10. PORCENTAJE DE LOS HOGARES EN QUE AL MENOS UNA PERSONA PERDIÓ SU EMPLEO O FUENTE DE INGRESOS, SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO



*Nota:* El nivel socioeconómico está ordenado de menor (E) a mayor (A/B)

*Fuente:* Encovid19, abril 2020.

<sup>13</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=Z384FJzmq5I>

La brecha entre hombres y mujeres, como ya se señaló en la Gráfica 3, también se va a ampliar. Quienes más han perdido su ingreso y empleo en el sector informal son mujeres.

La brecha digital va a ampliar las brechas existentes en los niveles de aprovechamiento educativo. Alrededor de 8 millones de niños no pudieron seguir sus estudios a distancia por falta de equipo de cómputo y acceso a internet. El 80% de los hogares con niños y adolescentes declararon haber tenido dificultad en seguir los estudios a distancia.

Las familias con carencia alimentaria también han aumentado entre las familias más pobres, por lo que las perspectivas nutricionales para los niños se encontrarán todavía más restringidas. Ello tendrá efectos perniciosos en el desarrollo de los niños en el mediano y largo plazo

**La brecha entre hombres y mujeres se va a ampliar.**

**Quienes más han perdido su ingreso y empleo en el sector informal son mujeres.**

### **3. Lo sanitario o lo económico: falso dilema**

La falsa disyuntiva en la que cayó el gobierno desde el inicio de la pandemia al contraponer la salud y lo económico, lo ha colocado en una trampa. Al no centrarse en controlar los contagios desde un inicio, sino incluso en promoverlos pasivamente, y al no hacer estricto el confinamiento social acompañado de medidas de apoyo a las personas para quedarse en casa y no tener que salir a trabajar, el gobierno no aprovechó los tres meses de aislamiento de una gran parte de la población. A cuatro meses del primer caso de contagio, el país se encuentra en la necesidad de salir a realizar todo tipo de actividad económica después de meses de relativo aislamiento, al tiempo que los contagios siguen imparables y los pronósticos indican que tendremos al menos 45 mil defunciones. La pandemia está sin control y no se visualizan razones por las que tenga que detenerse antes de que se encuentre un tratamiento exitoso o una vacuna y se implemente masivamente.

#### 4. ¿Qué viene y como prepararse?

La decisión del gobierno de ser simplemente espectador de la pandemia y restringirse a atender los casos que lleguen a hospitalización, aparentemente solo aceptando los casos ya muy avanzados en la enfermedad, deja a la población una sola salida: Cuidarse lo más posible mediante protocolos de higiene, evitar salir tanto como sea posible, y trabajar como siempre para tener nuevamente ingresos con los cuales subsistir. La única salida incluye proveer a los hijos de una computadora para tomar sus cursos y aceptar que los ingresos serán menores, o bien por el desempleo generado por la pandemia, o por la necesidad de que un miembro del hogar se quede en casa para cuidar a los niños y los adultos mayores.

Imagen:<https://www.infomediatico.com/2020/03/18/el-presidente-de-mexico-utiliza-amuletos-y-estampitas-contr-el-coronavirus/>

Imagen:[https://www.clarin.com/internacional/mexico/coronavirus-mexico-andres-manuel-lopez-obrador-rechaza-declarar-toque-queda-presume-trebol-hojas-suerte\\_o\\_ldmHSYnov.html](https://www.clarin.com/internacional/mexico/coronavirus-mexico-andres-manuel-lopez-obrador-rechaza-declarar-toque-queda-presume-trebol-hojas-suerte_o_ldmHSYnov.html)



EL “ESCUDO PROTECTOR” CONTRA EL COVID-19

## CONCLUSIONES

A partir de lo anteriormente expuesto se puede decir que la pérdida de empleo se encuentra focalizada en ciertos grupos de la población, ya sea por tipo de empleo (formal e informal), sexo, grupos etarios, regiones y sectores específicos. Las principales características son las siguientes:

**Empleos con bajos ingresos.** En el caso de los empleos formales hasta 3 UMAS (7,923.45 pesos mensuales), en donde se concentra un porcentaje muy elevado de la pérdida de empleos entre los meses de enero y mayo del presente año.

Lo presentado por la Encovid-19 sugiere que existe una pequeña diferencia entre hombres y mujeres, sin embargo en el caso de los empleos formales, la reducción de empleos es más aguda para el caso de los hombres.

Por grupos de edad, sabemos a partir de los datos del IMSS que las pérdidas son persistentes en la mayoría de los grupos etarios hasta los 44 años para ambos sexos, pero la pérdida es persistente hasta los 54 años en los hombres.

La contracción del empleo se puede observar en los distintos sectores de la economía, sin embargo aquellos relacionados con la construcción y los servicios están siendo los más afectados.

Las empresas que registran una mayor pérdida de empleos formales son aquellas de más de 6 trabajadores, sin embargo la pérdida es más notoria para aquellas que se encuentran en el rango de entre 51 y 500 trabajadores.







# EL COSTO DE APUNTALAR A PEMEX

Vidas humanas y medio ambiente



# El costo de apuntalar a PEMEX



## SÍNTESIS

El gobierno federal en México ha fortalecido su estrategia de beneficiar el mercado interno de producción de petrolíferos, sobre todo gasolina y diésel. Sin embargo, en su afán para lograrlo, está generando externalidades negativas de largo plazo en materia económica, ambiental y, las más graves, a la salud.

Esto sucede dado que, al incrementar la producción de petrolíferos se incrementará la producción de combustóleo, un residuo altamente contaminante del mismo proceso de refinación, el cual puede inundar el mercado interno. Para ello, la Secretaría de Energía trata de asegurar que CFE absorba el monopsonio de

dicho combustible sin perder su cuota de mercado, ya que los costos marginales por el uso del mismo son incrementales.

## PEMEX HASTA EN EL AIRE

La falta de información en materia de medio ambiente y el retraso en la publicación de aquella relacionada con la producción y el consumo energético documentada por Signos Vitales –sobre todo lo relacionada con las emisiones de partículas menores a 10 y 2.5

micras y el balance energético–, debió haber encendido una alerta amarilla, principalmente por lo que está por venir.

Aunque la generación y monitoreo de información en materia de dichas partículas es responsabilidad de las entidades federativas, la SEMARNAT también tiene la obligación de hacer pública dicha información. De acuerdo con el marco normativo vigente, los datos más recientes en el sistema de información de dicha Secretaría no han sido actualizados desde el año 2016.

No obstante, la política de producción de petrolíferos anunciada en días recientes nos permite conocer el porqué de tal ausencia de información, pues la caída en los precios del petróleo y las pérdidas a las que se enfrenta PEMEX, parecen no dejar muchas opciones tanto para el gobierno federal, como para la misma empresa, de continuar por el camino de los hidrocarburos. Desde su perspectiva, se enfrenta a una dicotomía: exportar petróleo crudo o incrementar su presencia en México disminuyendo a su vez las importaciones de petrolíferos.

El Ejecutivo federal ha optado por la segunda opción, la cual conlleva al incremento en la refinación del petróleo dando como productos la gasolina, el diésel, el gas licuado de petróleo y el combustóleo principal-

mente. Se intuye que dentro de la lógica del Ejecutivo, es mejor procesar el crudo y transformarlo –en gasolina principalmente–, que importar dichos productos. Es decir, de manera implícita se sobrepone la seguridad energética haciendo uso del concepto de agregación.

Sin embargo, el camino para llegar hasta ese punto puede no resultar tan fácil como lo parece en el discurso. Las implicaciones de tal decisión son tan profundas como lo sea la radicalización de la medida. Está por verse si las decisiones administrativas y estratégicas en torno a la empresa son las más adecuadas para el país. Sin embargo, lo más importante aquí son las implicaciones de la política energética en el medio ambiente y a su vez sobre la salud de los mexicanos.

### **Se enfrenta a una dicotomía:**

**exportar petróleo crudo o incrementar su presencia en México disminuyendo a su vez las importaciones de petrolíferos.**

## LA NOCIVA CADENA DE VALOR PEMEX-CFE

Incrementar la producción de petrolíferos no solo enfrenta limitantes como la producción de petróleo (o importación) para su posterior refinación, sino que también se enfrenta a las restricciones que impone la infraestructura de la empresa. Las condiciones de obsolescencia de dicha infraestructura imponen costos indirectos asociados a la producción de gasolina y diésel sobre todo.

Internalizar dichos costos en la empresa puede conllevar a un mayor nivel de inventarios de combustible dada su baja demanda en la industria, es decir, se genera un exceso de oferta. Por ello, para la implementación de dicha política se ha tenido que optar por la protección de CFE ante la competencia. Como resultado del incremento en la refinación de crudo que plantea el ejecutivo federal, se generará una mayor cantidad de combustible (un residuo del mismo proceso de refinación) dado que las refinerías en México no cuentan con la tecnología suficiente para refinar el crudo y convertirlo en gasolina sin producir una menor proporción de dicho combustible, como es el caso de las refinerías estadounidenses.

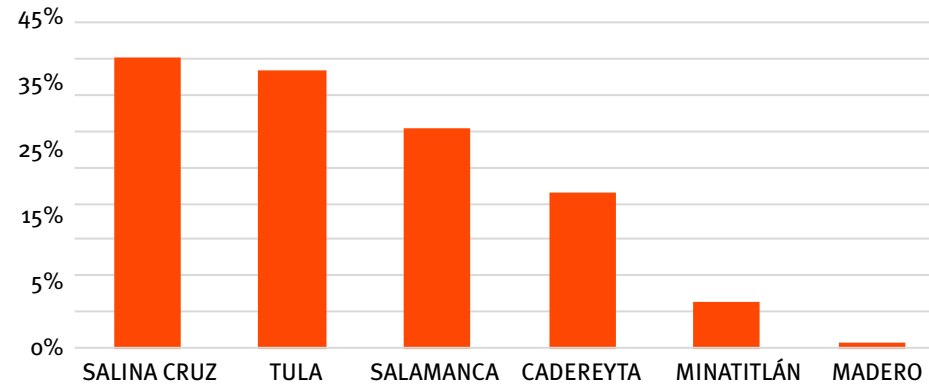


Imagen: <https://vanguardia.com.mx/articulo/gobierno-de-amlo-quemaria-combustoleo-que-no-se-ven-de-para-generar-energia-es-danino-para>

Sin embargo, es conveniente precisar aquí que no todas las refinerías en México producen la misma cantidad de combustóleo como proporción del total de su producción de petrolíferos. Al mes de abril de 2020 destacan en este caso las de Salina Cruz y Tula, donde aproximadamente 4 de cada 10 barriles producidos en dichas refinerías son de combustóleo, seguidas por la de Salamanca con 3 de cada 10. También es conveniente aclarar que la situación por la que pasan las refinerías se debe en gran parte a la escasa inversión que se realizó en éstas en gobiernos anteriores.

De la misma forma, hay que resaltar que las reglas internacionales en materia de comercio, han prohibido el uso de combustóleo en las embarcaciones debido a los altos niveles de contaminación que genera, lo que contrajo en parte la demanda por combustóleo tres años antes. Sin embargo, su producción venía en descenso desde años atrás y se puede observar una reducción de 42.1% entre enero de 2017 y noviembre de 2018. Dicha reducción en el consumo interno, fue resultado de la sustitución del uso del combustóleo por gas natural para la producción de energía eléctrica, y del esfuerzo por cumplir con los acuerdos internacionales en cuanto a reducción y mitigación del cambio climático.

PRODUCCIÓN DE COMBUSTÓLEO  
COMO PROPORCIÓN DEL TOTAL DE LOS PETROLÍFEROS



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Energética.

Lo anterior implica que PEMEX no podía colocar tan fácilmente dicho excedente en los mercados nacional e internacional. En consecuencia, dados los incrementos que se plantean en la producción de gasolina (con alto contenido en azufre), el gobierno federal ha optado por concentrar los excedentes de combustóleo en el mercado interno y para ello es necesario que el mayor consumidor de combustóleo en el país pueda usar dicha energía. CFE absorberá dicho combustóleo para la producción de electricidad, el cual resulta ser más contaminante que el gas y con mayores afectaciones sobre la salud debido a la emisión de materia particulada menor o igual a 2.5 microgramos, mejor conocida como PM2.5.

El abanico de los efectos en la salud de tales partículas es amplio, pero se producen en particular en los sistemas respiratorio y cardiovascular. Se ve afectada toda la población, pero la susceptibilidad a la contaminación puede variar con la salud o la edad.<sup>1</sup> Dichos contaminantes se depositan fundamentalmente en la región traqueobronquial (tráquea hasta bronquiolo terminal), aunque pueden ingresar a los alvéolos debido a su diminuto tamaño (aproximadamente entre 1/20 y 1/30 del diámetro de un cabello).

## ARREGLOS... INSTITUCIONALES

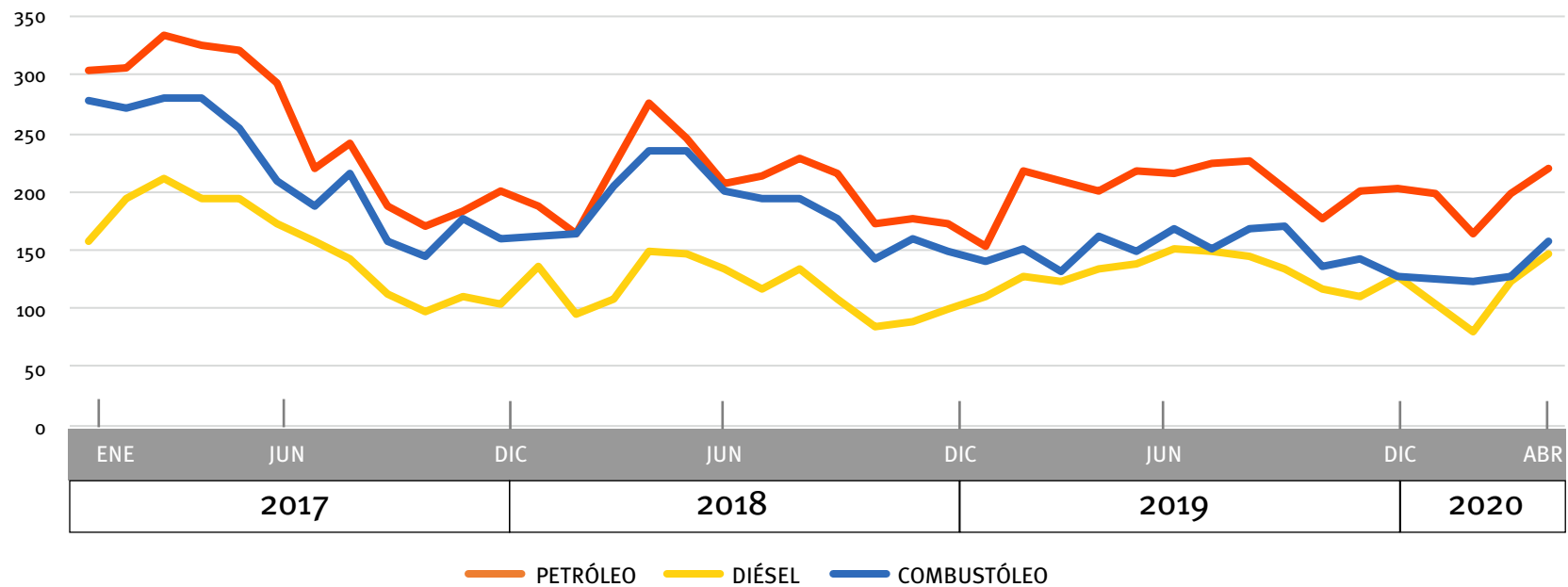
Entonces, para que dicha cadena de valor altamente contaminante pueda ser efectiva en la práctica, el gobierno de México recurrió a acciones violatorias de tratados internacionales en la materia, así como a las mismas leyes federales de la industria eléctrica, de transición energética y cambio climático. Ello ha implicado que se detenga la inversión en nuevos proyectos de energías renovables en México para generación de electricidad y ha mermado su participa-

**CFE absorberá dicho combustóleo para la producción de electricidad, el cual resulta ser más contaminante que el gas y con mayores afectaciones sobre la salud.**

<sup>1</sup> Guías de calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud (OMS) relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre (2005).

ción en el mercado eléctrico. Por otro lado, el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), al ejecutar tal acción sobrepasó sus facultades de operador por las de regulador del Sistema Eléctrico y del Mercado Eléctrico Mayorista, las cuales le corresponden a la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO, DIÉSEL Y COMBUSTÓLEO  
(MILES DE BARRILES DIARIOS)



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Energética, SENER.

Todo lo anterior, para que la CFE pudiera hacer uso en sus centrales eléctricas del combustóleo que produce PEMEX sin perder su participación en el mercado ya que, el principal criterio de asignación de centrales para generación de electricidad es en función de sus costos variables de producción, los cuales son determinados principalmente por el costo de combustible usado. Este proceso asigna primero a la central de menor costo, después a la central generadora con la siguiente mejor oferta hasta su capacidad máxima al costo asociado, y así sucesivamente, hasta que se cubra toda la demanda estimada y modelada por el CENACE. La última central asignada fija el precio del mercado, por tratarse de un mercado marginalista. El uso del combustóleo para generar electricidad eleva el costo de producción, lo que lo hace menos competitivo frente al resto de las energías como la eólica y la solar en un despacho económico. Por dicha razón, las reglas de despacho han tenido que ser modificadas de igual forma para darle mayor importancia a la confiabilidad del sistema -asunto sumamente discutible- sobre el criterio de costos y eficiencia.

También hay que mencionar que la transformación del combustóleo en energía eléctrica se puede llevar a cabo en las centrales que usan cierto tipo de tecnología y éstas pueden ser de ciclo combinado, tér-

mica convencional o combustión interna. Por tipo de tecnología, el 36.5% de la energía eléctrica en México se genera en las de ciclo combinado y un 17% en las centrales con tecnología térmica convencional, lo que significa que más de la mitad de la electricidad que consumen los mexicanos se genera con tecnologías que hacen uso intensivo de combustibles fósiles como son el combustóleo y el gas natural. Sin embargo y como ya se ha dicho, dado el exceso de combustóleo, éste tendrá que sustituir al gas conforme la demanda por electricidad vaya regresando al punto anterior al que se encontraba previo a la crisis sanitaria.

Lo anterior, sin considerar las carboeléctricas que generan el 7.7% del total de la energía eléctrica y que de igual forma, son una fuente fija de contaminación a considerar en las comunidades donde se encuentran.

## FOCOS, PERO DE CONTAMINACIÓN

Dentro del conjunto de centrales eléctricas a destacar se encuentran aquellas que fortalecen los eslabonamientos en la cadena productiva de PEMEX-CFE, como lo son las centrales de Tula (Hidalgo), Tuxpan (Veracruz) y Salamanca (Guanajuato). Esto debido a la cercanía que guardan con las refinerías de PEMEX, aunado a su importancia en la provisión de energía eléctrica en el país.

Es por ello que dicho incremento en el uso de combustibles fósiles generará tal presión sobre el resto de tecnologías, –sobre todo sobre la eoloelectrónica como la fotovoltaica, que representan el 9.4% del total–, que su presencia puede ser mermada debido a que el acuerdo en mención restringe la entrada de nuevas inversiones en la materia. Esto implica que de incrementarse la oferta de energía eléctrica, la participación de las dos tecnologías mencionadas será menor como proporción del total. Es importante hacer notar la mayor dependencia por combustibles fósiles como el efecto posterior sobre el medio ambiente.

### CAPACIDAD EFECTIVA Y CARACTERÍSTICAS DE LAS PRINCIPALES CENTRALES DE CFE A DICIEMBRE 2018

NOMBRE DE LA CENTRAL	ESTADO	MUNICIPIO	TECNOLOGÍA*	COMBUSTIBLE**	MW***
Manzanillo	Colima	Manzanillo	TC, CC	COM y GAS	2754
Tula (Francisco Pérez Ríos)	Hidalgo	Tula	TC, CC	COM y GAS	1881
Tuxpan (Adolfo López Mateos)	Veracruz	Tuxpan	TC	COM	1750
Presidente Juárez	B. California	Rosarito	TC, CC	COM y GAS	1063
Salamanca TC y Cogeneración	Guanajuato	Salamanca	TC, TG	COM y GAS	1023
Samalayuca I y II	Chihuahua	Cd. Juárez	TC, CC	COM y GAS	838
Villa de Reyes	San Luis Potosí	Villa de Reyes	TC	COM	700
Puerto Libertad	Sonora	Pitiquito	TC	COM y GAS	632
Mazatlán II (José Aceves Pozos)	Sinaloa	Mazatlán	TC	COM	616
Río Bravo (Emilio Portes Gil)	Tamaulipas	Río Bravo	TC, CC	COM y GAS	511
Guaymas II (C. Rodríguez Rivero)	Sonora	Guaymas	TC	COM	484
Altamira	Tamaulipas	Altamira	TC	COM y GAS	465
Topolobampo II (Juan de D. Bâtiz)	Sinaloa	Ahome	TC	COM	320
Lerdo (Guadalupe Victoria)	Durango	Lerdo	TC	COM	320
Francisco Villa	Chihuahua	Delicias	TC	COM y GAS	300
Valladolid (Felipe Carrillo Puerto)	Yucatán	Valladolid	TC, CC	COM y GAS	295

\*TC: Térmica Convencional; CC: Ciclo Combinado; CI: Combustión Interna

\*\*COM: Combustóleo; DIE: Diésel; GAS: Gas. \*\*\*Capacidad Efectiva en Megawatts

Fuente: Elaboración propia con información del Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (PRODESEN) 2019-2033



## LOS PASIVOS OCULTOS DE PEMEX-CFE, MUERTES POR PM2.5

Hay que aclarar aquí que solo para 2014, el INECC estimó que las muertes evitables ocasionadas por PM2.5 oscilan entre las 8,464 y 9,767<sup>2</sup> para la región centro del país. A su vez, tanto el Health Effects Institute como el Institute for Health Metrics and Evaluation, estiman que durante 2017 en México las muertes atribuibles a PM2.5 fueron 32,800 y la tasa de mortalidad por cada 100,000 habitantes es de 30,<sup>3</sup> es decir, un número más elevado que las muertes ocasionadas por COVID-19 hasta el momento.

Un asunto que abona a agravar la situación es que de acuerdo con el Informe Nacional de la Calidad del Aire 2018 realizado por el INECC, de 191 estaciones de monitoreo distribuidas en 83 ciudades y zonas metropolitanas del país, 118 de estas estaciones de monitoreo de calidad del aire distribuidas en 60 ciudades tienen la capacidad de medir las partículas suspendidas PM2.5, y de estas últimas solo cuatro cumplieron con la Norma Oficial Mexicana (NOM), 45 no cumplió con la NOM y para las 69 restantes no es posible evaluar

<sup>2</sup> La variación en el cálculo depende de la Norma aplicable, ya sea la NOM (Norma Oficial Mexicana) o la propuesta por la Organización Mundial de la Salud.

<sup>3</sup> Health Effects Institute. 2019. State of Global Air 2019.

**Las muertes evitables ocasionadas por PM2.5 oscilan entre las 8,464 y 9,767 para la región centro del país.**



*Fuente:* <https://www.univision.com/noticias/politica-ambiental/mala-calidad-del-aire-favorece-la-muerte-de-55-millones-de-personas-cada-ano>

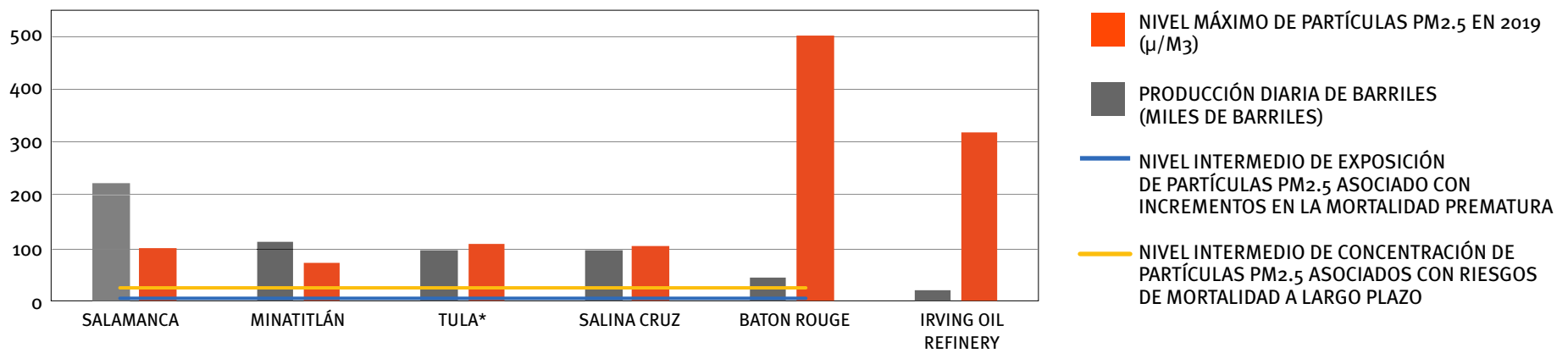
el cumplimiento de la NOM debido a insuficiencia de datos o porque no estuvieron en operación. Esto implica que, con independencia de los resultados –los que en principio no son alentadores–, solo el 41.5% contaban con información suficiente. Tan graves son los resultados como el hecho de que el Estado no tiene la capacidad para tomar decisiones que salvaguarden la salud de los habitantes en los municipios que pueden presentar mayores afectaciones.

Destaca entonces la congruencia por rescatar a PEMEX a través del incremento en la refinación, aunque ello traiga costos sobre la salud de los mexicanos, dado el aumento en las emisiones de contaminantes atmosféricos PM<sub>2.5</sub> (entre algunos otros), la reducción en la competitividad y, finalmente, los costos monetarios asociados al impacto de dicha política.

En consecuencia, de incrementarse el volumen de refinación, gran parte de las importaciones serán sustituidas por la producción interna, lo que implica asegurar la colocación de gasolina y diésel en el mercado interno donde la empresa petrolera pierde mercado a un paso acelerado como se muestra en la sección de energía. Para cerrar esta combinación de elementos que aseguran ingresos para PEMEX, será necesario el encarecimiento de las importaciones de gasolina y diésel, por lo que parecerían oportunas al menos dos medidas:

1. Cancelar los permisos a estaciones de servicio distintas a PEMEX
2. Cancelar los permisos de importación, aunque ello implique una vez más la violación al marco regulatorio, sin embargo en este contexto no sorprendería.

REFINACIÓN PETROLERA Y NIVELES DE CONTAMINACIÓN



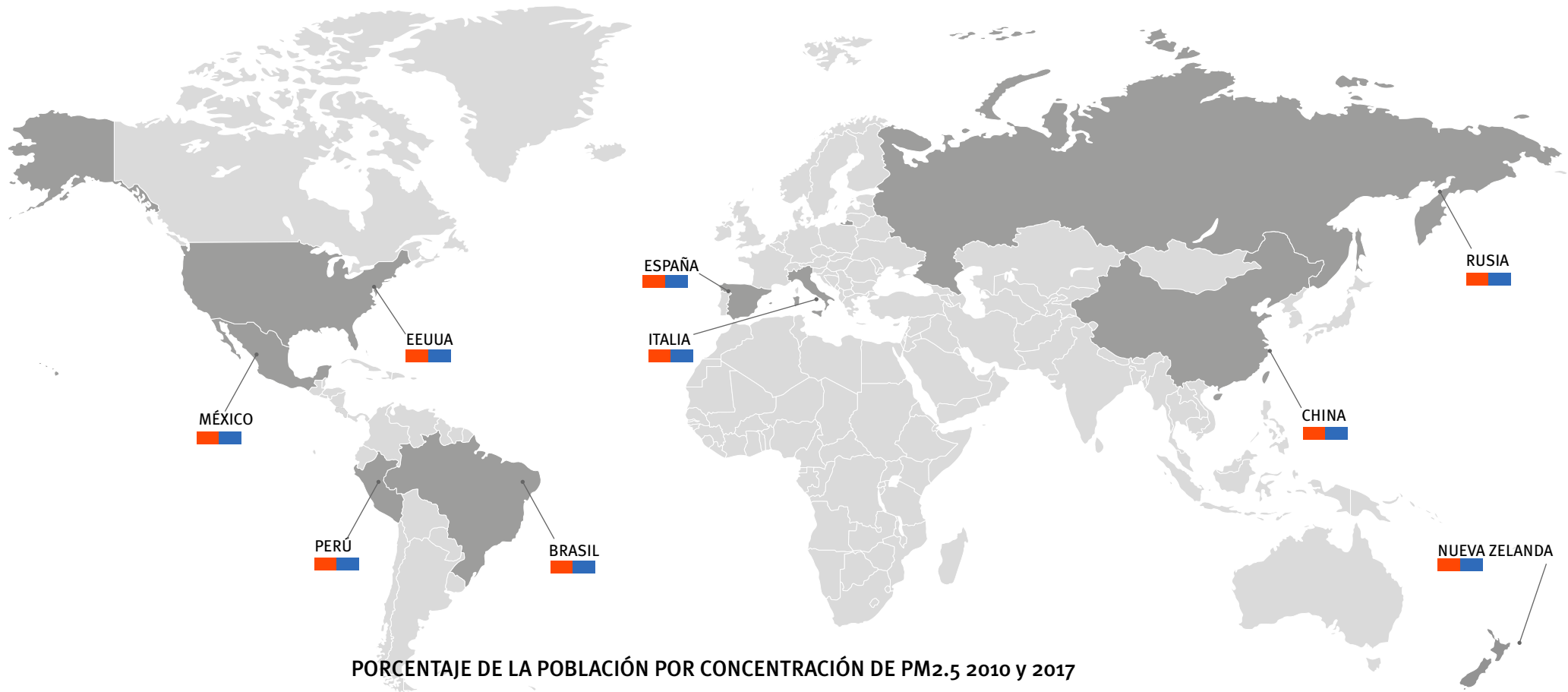
Por otro lado, aunque desconocemos con precisión qué tan letal puede ser la combinación de COVID-19 con los contaminantes de los que estamos hablando, la región centro del país es la que concentra el mayor número de infectados por el virus y la que reporta un aumento de contaminantes atmosféricos. Sin embargo, sabemos por un estudio revelador de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard,<sup>4</sup> que el incremento de  $1\mu\text{g}/\text{m}^3$  de  $\text{PM}_{2.5}$  está asociado con un incremento de 8% de la tasa de mortalidad ocasionada por tal virus, es decir, el virus se vuelve más letal bajo ciertas condiciones preexistentes al mismo. Otros resultados de tal investigación que saltan a la vista son:

1. Las poblaciones que presentan concentraciones de  $\text{PM}_{2.5}$  mayores o iguales a  $8\mu\text{g}/\text{m}^3$  tienen en promedio una tasa de mortalidad por cada 100,000 habitantes casi 3 veces mayor que aquellas poblaciones con una concentración menor a  $8\mu\text{g}/\text{m}^3$ .
2. En un estudio previo realizado por los mismos investigadores, se encontró que un incremento de  $1\mu\text{g}/\text{m}^3$  de  $\text{PM}_{2.5}$  está asociado con un incremento de .73% de la tasa de mortalidad (por todas las causas) para la población mayor de 65 años. Esto quiere decir que un incremento de la misma mag-

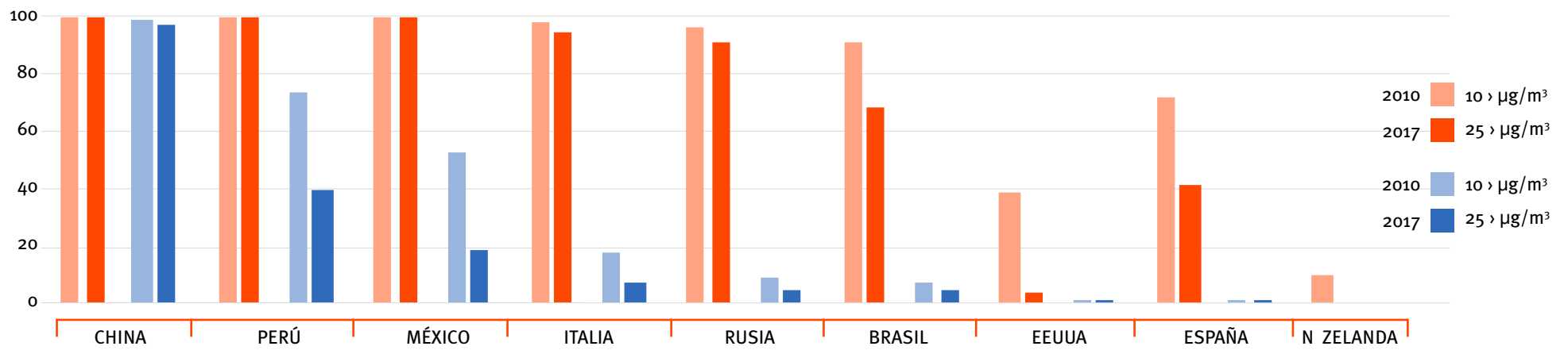
nitud conduce a un aumento en la tasa de mortalidad por COVID-19 de casi 11 veces.

3. Además podemos observar en dos periodos de tiempo la exposición a dichas partículas para un conjunto de países seleccionados, en donde se aprecia el avance de algunas naciones en cuanto al porcentaje de la población que se encuentra expuesta a concentraciones mayores a los  $25\mu\text{g}/\text{m}^3$ , situación que es sumamente dañina para la salud. No sorprende que Nueva Zelanda haya sido de los primeros países en levantar la contingencia sanitaria (sin dejar de lado los esfuerzos realizados para controlar la pandemia de COVID-19), donde los niveles de tal materia particulada son cero. Por otro lado, poco han avanzado diferentes países como China, Italia, Rusia, Perú y México en la concentración de dichas partículas mayores a  $10\mu\text{g}/\text{m}^3$  a una proporción mayor de sus poblaciones. Sorprende así, que para el caso de México poco más del 99% de la población se encuentra expuesta a concentraciones mayores a  $10\mu\text{g}/\text{m}^3$  sin observar avance entre 2010 y 2017. No así, para las concentraciones mayores a  $25\mu\text{g}/\text{m}^3$  el cual se ha reducido en 65% en el mismo periodo de tiempo.

<sup>4</sup> <https://tinyurl.com/ycb5e8te>



**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN POR CONCENTRACIÓN DE PM<sub>2.5</sub> 2010 y 2017**



Fuente: Elaboración propia con información de Banco Mundial

## POR EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO, GOBIERNOS LOCALES Y CIUDADANÍA

Los gobiernos de las entidades federativas tendrán aquí un papel de suma importancia, dado que el monitoreo de contaminantes que tienen afectaciones sobre la calidad de vida de sus gobernados, puede evitar desenlaces más graves en un futuro cercano. En el siguiente mapa se puede observar el comportamiento de las PM<sub>10</sub> en México –partículas de hasta 4 veces el tamaño de las PM<sub>2.5</sub>– durante el mes de mayo para el periodo 2003-2018 (media de dichos años). Como se puede notar existe una mayor concentración en las zonas centro, occidente y sureste del país. Este, como algunos otros mapas, se pueden consultar en el portal <https://tinyurl.com/ybbm3brb> desarrollado por la Comisión Europea.

Así también está por verse cuáles serán las medidas que las entidades del centro del país, sobre todo Hidalgo, Estado de México, Ciudad de México, Querétaro, Puebla, Morelos, Guanajuato y Tlaxcala, asuman en pro de preservar el derecho a un medio ambiente sano. No obstante, otros estados también deben interesarse en su situación ambiental dados los altos niveles de contaminantes reportados como son Jalisco, Colima, Veracruz y Oaxaca.

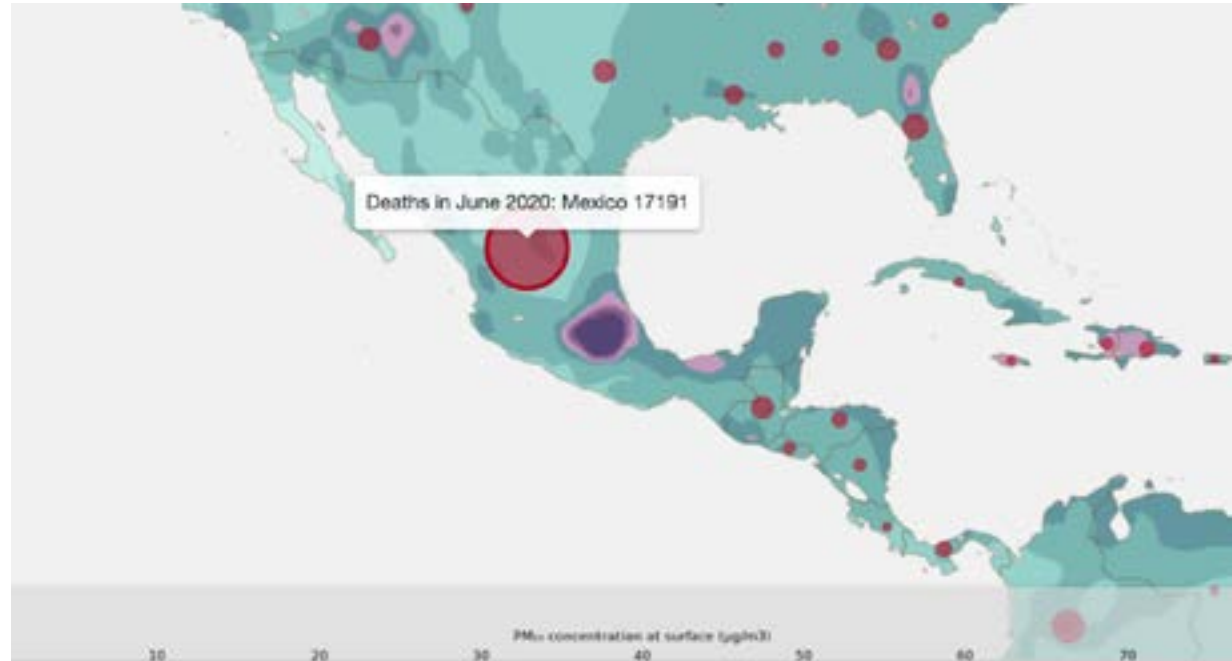


Imagen: niveles de contaminación en México, consultado el 30 de junio 2020 en <https://tinyurl.com/ybbm3brb>.

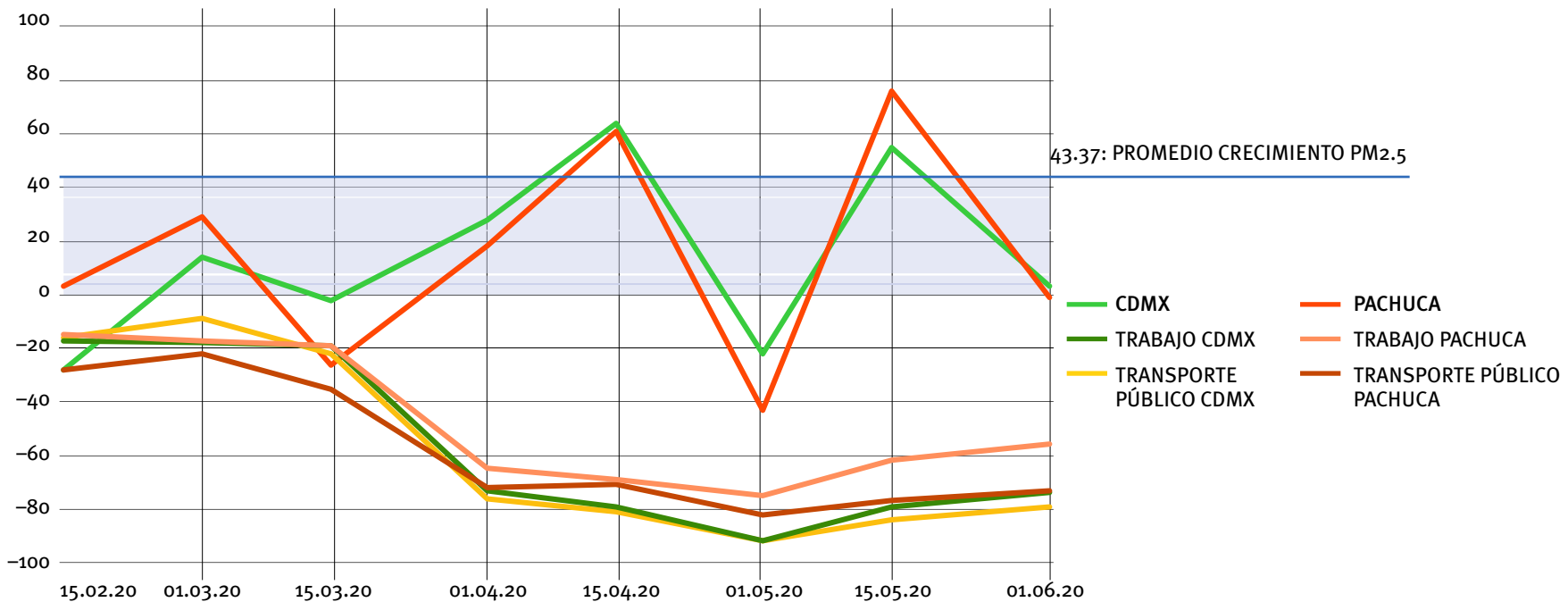
Es de suma importancia que la ciudadanía sea informada acerca del riesgo que conlleva el realizar actividades al aire libre ante la presencia de diversos contaminantes (dentro de ellos PM<sub>2.5</sub> y PM<sub>10</sub>) y pueda evaluar el riesgo al que se expone. Un instrumento que puede servir de guía es la herramienta de The World Air Quality Project <https://tinyurl.com/yb3o98jm>, en donde cualquier persona puede consultar la calidad

del aire en su ciudad en tiempo real. Es momento para repensar como sociedad si lo que necesitamos realmente son más combustibles fósiles, en especial en México por los costos indirectos asociados a la generación de gasolina y diésel y no así necesariamente por el consumo mismo de los combustibles para otros usos distintos como el transporte.

En fechas recientes el incremento de las partículas PM2.5 fue de 43.4% en promedio del 15 de febrero

al 7 de junio en una muestra seleccionada de entidades federativas, contrario al cambio en los patrones de movilidad urbana en las principales ciudades de dichas entidades, la cual comenzó a descender a mediados del mes de marzo y sobre todo a partir del cierre de actividades no prioritarias. Esto se traduce en mayor contaminación o presencia de PM2.5 (entre otros) y menor movilidad en México.

PM2.5 Y MOVILIDAD URBANA 15 FEB - 1 DE JUNIO 2020



Fuente: Elaboración propia con información de Air Quality Open Data Platform e Informes de Movilidad Local sobre el COVID-19, Google.

Dado lo anterior, destaca el hecho de que a pesar de que el mundo ha parado sus actividades, lo que ha implicado una disminución en el uso del transporte privado y público (debido a su alta dependencia de los combustibles fósiles), el nivel de contaminantes en algunas ciudades en México no ha disminuido. Una de las grandes lecciones de esta crisis sanitaria puede estar fuertemente vinculada con el medio ambiente y el impacto de las actividades humanas sobre el mismo. Quizá es tiempo de repensar la estrategia en cuanto a calidad del aire. Este puede ser un punto de inflexión que dé como resultado un golpe de timón en materia de política ambiental estrechamente relacionada con el uso y destino de la energía.

**Lo mencionado nos deja como resultado que ahora podemos centrar nuestro análisis en las fuentes fijas de contaminantes como son las refinerías y las centrales eléctricas.**

No por nada entonces las condiciones medioambientales en las ciudades que albergan tal infraestructura han presentado incrementos en la contaminación del

aire. Pero también es oportuno señalar otras causas como los incendios forestales. La experiencia que vive el mundo nos ofrece un experimento controlado como no se hubiera podido pensar en otro momento.

## **PREGUNTAS AL AIRE**

De lo anterior surgen tres preguntas:

1. ¿Es suficiente con procesar el millón ochocientos mil barriles al día que plantea el Ejecutivo para satisfacer la demanda interna? Al menos aquellos combustibles relacionados con alto contenido en azufre.
2. ¿La medida tomada es costo eficiente? ¿El beneficio de rescatar a dos empresas compensa las pérdidas humanas y económicas que ello conlleva?
3. Es de suma importancia saber qué están haciendo los gobiernos locales en cuanto a la toma de decisiones sobre aperturas de economías, bajo condiciones ambientales que no corresponden a la NOM.

## CONCLUSIONES: LAS PÉRDIDAS TAMBIÉN SE RESPIRAN

Los mexicanos tienen en sus manos la decisión de definir su futuro próximo, pues todo parece indicar que resulta más costoso el producir combustibles fósiles, que el uso que se hace de los mismos en el transporte. Si las importaciones decaen y la producción interna de combustible se incrementa, los resultados sobre el medio ambiente y sobre todo en la salud, apuntan a ser devastadores en medio de la crisis sanitaria. Es decir, respiraremos las pérdidas de PEMEX desde que dejamos pasar la corriente eléctrica en las casas, hasta cuando nos trasladamos en vehículos que hagan uso de combustibles fósiles.

De momento, el gobierno del estado de Tamaulipas ha dado un paso en el sentido de desincentivar el uso del combustóleo en la industria eléctrica, al proponer gravar la generación de electricidad cuando se hace uso del combustóleo, dado el Dióxido de Carbono que genera. Argumento que parece sólido debido a que se encuentra en concordancia con el acuerdo de París. Sin embargo, desde el punto de vista económico preocupa que dicho incremento en su costo de producción recaiga sobre los consumidores finales, por lo que políticamente también puede resultar contraproducente.

Por su parte el Consejo de Cambio Climático, el cual tiene la facultad de asesorar a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, el que ostenta dicha facultad de acuerdo a la Ley General de Cambio Climático (LGCC), se ha pronunciado al respecto, exhortando a la Secretaría de Energía a reconsiderar las acciones tomadas en días recientes .

Caso contrario el del gobierno federal que ha anunciado la construcción de un mayor número de centrales eléctricas de ciclo combinado, lo que puede perpetuar esta situación y mandar una señal clara: el rescate se profundizará aunque los costos se internalicen en la salud de los mexicanos y paguemos con vidas humanas.

Hay que aclarar que con esta serie de decisiones el gobierno de México está trasladando un asunto de seguridad energética a uno de salud pública, y dicho sea de paso, contraviniendo los Objetivos del Desarrollo Sustentable en materia ambiental. Por otro lado, dicha problemática se puede agravar con el tiempo dado que incrementará nuestra dependencia por combustibles fósiles. En otras palabras, se combate al fuego con más fuego.

**El gobierno federal exige impuestos y los mexicanos, sin saberlo, pagamos con nuestras vidas.**





SIGNOS VITALES  
EL PULSO DE MÉXICO

JULIO 2020

