

CIGLOB

CENTRO INTERNACIONAL DE
GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO

International Center for Globalization and Development

Documento de Trabajo **N°56**
Working Paper



Pandemia, política pública y panorama de la economía mexicana en 2020

Pandemic, public policy and the outlook for the Mexican economy in 2020

Juan Carlos Moreno-Brid
Profesor de la Facultad
de Economía, UNAM
<mbrid@economia.unam.mx >

Journal of Economic Literature (JEL):
I12, I18, H, H5

Palabras clave:
mortalidad, enfermedad
y comportamiento económico
Política gubernamental
Sanidad pública
economía del sector público
Gasto público de la administración
central

Keywords:
Mortality, Morbidity
and Economic Behavior
Government Policy
Public Health
public economics
National Government Expenditures

Fecha de recepción:
19 de mayo de 2020

Fecha de aceptación:
29 de junio de 2020

Resumen

El artículo identifica los aspectos más importantes de las políticas económicas frente a las pandemias, con énfasis en las problemáticas singulares de las economías emergentes en estos duros episodios. Con base en dicha identificación, se examina el caso actual de la economía mexicana ante la crisis detonada por el covid-1. En este empeño se identifican los principales canales de transmisión de los efectos de la pandemia y el subsecuente colapso de la producción y el comercio mundiales en la economía mexicana. Asimismo, se evalúa la política de respuesta del gobierno de México a la pandemia, y se dan recomendaciones de un giro importante. Se incluyen también reflexiones en torno a las lecciones que deja la crisis actual. Quizá la principal para México es la necesidad de convocar a un gran acuerdo nacional por una política de emergencia frente a la pandemia, incluyendo una agenda de desarrollo de mediano y largo plazo hacia la futura fase, llamada, de nueva normalidad.

Abstract

The article has two objectives, The first is to identify the key macroeconomic policy responses available in semi- industrialized nations in the face of pandemias. These represent a far more adverse and complex phenomenon than the typical external shocks that Latin America and most emerging markets frequently suffer. The second objective is to examine the Mexican case, with emphasis on the fiscal and monetary policies implemented by the government in response to the Sars-Covid19 crisis and the international recession it brought about. The paper ends with a series of recommendations for the Mexican government, arguing for a major shift in fiscal and social policies. In this same line, it concludes that a major National Pact based is urgently needed in Mexico with a New Short Term Strategy to face the pandemia. Most important, this Pact should serve to launch a new agenda for development including an in-depth fiscal reform, an active industrial policy and a strategy to put in place a system of universal social protection.

Introducción

La pandemia del coronavirus y sus efectos brutalmente disruptivos sobre absolutamente todos los mercados representa el reto más fuerte que ha enfrentado la economía mundial en un siglo. Además del daño a la salud y a la vida misma, ha colapsado el comercio y el turismo del orbe, congelado actividades productivas y sociales, provocado gran incertidumbre y volatilidad en los mercados financieros y cambiarios. En el 2020, la vasta mayoría de las naciones está sufriendo una recesión, un deterioro

335

*ECONOMÍA*unam vol. 17, núm. 51,
septiembre-diciembre, 2020

© 2020 Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

dramático en sus condiciones de empleo y, con ello, en el bienestar de sus poblaciones. El empeoramiento del clima de inversión es inmenso y empeora día a día, lo que mina las perspectivas de recuperación en el futuro cercano y, también, recorta el potencial de expansión de largo plazo.

Las proyecciones del Producto Interno Bruto (PIB) mundial para el año por parte de los analistas, gobiernos y organismos financieros, han ido ajustándose repetidamente a la baja. El Fondo Monetario Internacional (FMI), en su documento *Perspectivas Económicas Mundiales* señala una contracción media de 8% de las economías desarrolladas y de -3% en las emergentes; mismas que como grupo, por vez primera en muchos años, se contraerán. Hace unas semanas, el *National Bureau of Economic Research*, con base en la abismal contracción del empleo, declaró que la economía de Estados Unidos está en recesión; cierra así su fase más larga de expansión (128 meses) desde que se tiene registro. En esta vorágine, América Latina verá una caída del PIB real que rondará 6%; con millones que se sumirán más en la pobreza, incluso de modo extremo, tal impacto social tan devastador en la región en su conjunto es inédito en su historia moderna.

El presente artículo tiene dos objetivos. El primero es identificar los aspectos más importantes de las políticas económicas frente a las pandemias; con cierto énfasis en la problemática de las emergentes. El segundo es presentar un panorama de la economía mexicana, tomando en cuenta, por un lado, los diversos efectos de la pandemia y la recesión internacional y sus diversos canales de transmisión y, por el otro lado, las acciones en respuesta del gobierno mexicano. Se ofrece una serie de recomendaciones en materia de política pública y de reflexiones en torno a las lecciones que está dejando la pandemia hacia la reorganización de nuestra arquitectura financiera, productiva y social en la futura fase, llamada nueva normalidad.

La pandemia del Covid-19 y las economías en vías de desarrollo

Las repercusiones de esta extraordinaria crisis, ya de por sí mayúsculas en el mundo industrializado, se agudizan en las economías emergentes. Estas ven agravarse de manera dramática sus –de por sí preocupantes– niveles de pobreza y desigualdad, al revertir en poco tiempo sus avances de larga data en materia de desarrollo socioeconómico. Son muchas las razones que explican la potenciación de estos efectos adversos y la mayor complicación para frenar la caída y comenzar a remontar la crisis. Unas se remiten a la fragilidad de sus estados en materia de espacio de instrumentación de políticas públicas, en especial la fiscal, pero también la monetaria y social. Sus sectores públicos tienden a estar limitados por la escasa y regresiva carga tributaria, su dependencia de ingresos externos –sea ligados al precio de *commodities* o créditos o donaciones

externas–, la inexistencia de mecanismos automáticos de estabilización económica significativos ni de un sistema de protección social universal. El Estado de bienestar, así puesto, no se ha construido en ellas. Otras tienen su raíz en deficiencias o limitaciones estructurales en la calidad de su especialización productiva y en sus formas de inserción en la economía global, al tender menos a la innovación y generación de valor agregado y más a fincar su ventaja comparativa en la mano de obra barata o en la exportación de *commodities*. Así, estos rasgos se traducen en que su capacidad de crecimiento potencial está restringida por la balanza de pagos. A la vez, la pandemia y la recesión mundial que ha provocado, al empañar el clima de negocios y las expectativas de inversión privada y recortar recursos públicos dirigidos a la formación de capital; deprime la actividad productiva y, por demás importante, mina su potencial de expansión de largo plazo. Mientras más caiga y más tarde en repuntar la inversión, más se entranpan estas economías en sendas de muy lento crecimiento de la producción y el empleo.

Rasgo característico, lacerante de las economías en desarrollo, es su elevada incidencia y profundidad de la pobreza y de la desigualdad. Estos se manifiestan en aspectos que van más allá del nivel de ingresos, que incluye condiciones de acceso al agua y saneamiento, salud y protección social, seguridad alimentaria, vivienda y educación. Sus sistemas de protección social, que incluye infraestructura, laboratorios, médicos y enfermeras especializadas e insumos médicos; ya distaban de garantizar de manera universal entre sus poblaciones acceso oportuno y sistemático a los servicios. Asimismo, muchas de estas economías atraviesan una transición epidemiológica con alta prevalencia de diabetes y obesidad; factores de riesgo ante el Covid-19. El tema de la escasez de vivienda digna cobra puntual relevancia. Se convierte en obstáculo casi insalvable para cumplir con la recomendación de distanciamiento físico para contener contagios. En condiciones de estrechez en la vivienda, ya no se diga hacinamiento, y restricción a la circulación en los espacios públicos en aras de minimizar contagios, la violencia de género puede exacerbarse. Reconocerla y atenderla a tiempo es otro reto especial en las economías emergentes –con marcadas desigualdades y discriminaciones de género– en su estrategia frente a la pandemia.

Aunada a la ya mencionada fragilidad de sus finanzas públicas, está su limitada capacidad de expandir los recursos presupuestales con fondos adicionales externos, sean de los organismos internacionales o de los mercados de capitales. En muchos de ellos el cociente deuda a PIB es tal que restringe y dificulta mucho la expansión del espacio fiscal. En otros simplemente el servicio de la deuda asfixia el margen de acción pública frente al Covid-19.

La estructura financiera de las economías emergentes es otro reto en la estrategia contra la pandemia. Por una parte, en un marco de escasa profundidad

financiera, el ancho margen entre la tasa de referencia interbancaria y las tasas activas de la banca privada, limita el multiplicador de una política monetaria expansiva para evitar que los problemas de liquidez se traduzcan en insolvencias y quiebres por el congelamiento temporal de la actividad productiva y la caída de las ventas. Además, gran proporción de los negocios son MyPimes, con nulo o mínimo acceso al sistema de intermediación formal. Y, son pocas las economías emergentes que cuentan con una banca de desarrollo robusta que pueda asumir un papel de líder de apoyos financieros para preservar empleos, en una emergencia de la magnitud actual. Finalmente, la vasta proporción de la población que labora en el sector informal y no está bancarizada, complica la instrumentación de esquemas temporales de amplia cobertura de ingreso básico ciudadano en la emergencia. En la misma línea, la insuficiencia del ahorro y del sistema de pensiones de la gran mayoría de la población, sobre todo aquella en pobreza o vulnerabilidad, vuelve muy difícil su subsistencia en condiciones de confinamiento de múltiples semanas. Para muchos la pandemia los obliga a una elección muy complicada, quedarse en casa y pasar privaciones económicas cada vez más agudas al carecer de ingresos y recursos, o salir a trabajar y arriesgar contagio, enfermedad e incluso pérdida de la vida. ¿Cómo asegurar el acceso a alimentación adecuada a esta, vasta, población pobre con muy disminuidas o nulas remuneraciones durante la parte más dura de la pandemia? Es una interrogante vital sin fácil respuesta en las economías emergentes.

La política económica frente a las pandemias tiene como unos de sus componentes la política de estabilización macroeconómica, pero va mucho más allá. En cierto sentido, constituye una política de desarrollo a todo vapor. En primer lugar, debe dedicar recursos al sector salud para atender la emergencia por la pandemia con dos prioridades: *i*) minimizar la pérdida de vidas y aliviar a los enfermos por el Covid-19 sin poner en peligro a quienes sufren otros padecimientos de urgencia y *ii*) proteger lo más posible de contagios al personal de médicos, enfermería y apoyo hospitalario. Las acciones al respecto incluyen contratar al personal médico y técnico especializado necesario, capacitar al existente que se requiera, adquirir o producir el material y equipo de atención necesario –respiradores, por ejemplo, en el caso actual, asignar y preparar pisos o áreas especiales aisladas en los diversos hospitales públicos y privados e incluso, la construcción o adecuación de unidades de emergencia hospitalaria en localidades idóneas. Asimismo, se requiere personal especializado en estadística y salud pública, y en recopilación y manejo de datos para fines de proyección de usos y necesidades de recursos.

Una segunda responsabilidad de la política económica es dirigir en todo lo posible apoyos fiscales y financieros para preservar fuentes de trabajo y para compensar parcialmente –vía recursos monetarios o en especie– a quienes pierden sus empleos durante este episodio. Preservar fuentes de empleo es

vital para agilizar la recuperación económica una vez controlada las fases de mayor contagio. Implica dar recursos –condicionados de diversas maneras–, a empresas para que no despidan trabajadores y mantengan remunerándolos en una proporción significativa. En el apoyo a los desempleados se ha recurrido –en países desarrollados y algunos en desarrollo– a la instrumentación de un ingreso básico universal de manera temporal; todo un reto en poblaciones escasamente bancarizadas, proliferación de empleos informales y sin mecanismos estabilizadores de ingresos de manera cuasiautomática. La tercera tarea de la política macro es, una vez superada la fase de congelamiento de la actividad productiva y al entrar a la reapertura de la vida económica y social, es la acción propiamente contracíclica mediante el gasto público; de preferencia en proyectos intensivos en mano de obra con multiplicadores importantes del ingreso en la economía local.

En épocas de recesión la política fiscal debe ser expansiva, actuar rápidamente, incluso al registrar déficit presupuestario. Esta tarea, claramente, es inmediata en economías que cuentan ya con la normativa institucional para la instrumentación de dichas políticas contracíclicas, por ejemplo basadas en reglas de balance estructural. En las otras que no cuentan con tal marco, hay que ponerlas en marcha, acompañadas de un programa de reforma fiscal para ser aplicada una vez superada la emergencia y con la economía en franco repunte. El cuarto desafío de la política pública es diseñar y avanzar hacia la economía post-pandemia. Para ello debe instrumentar una agenda de desarrollo que corrija las fragilidades, los rezagos y desigualdades que la emergencia sanitaria reveló y agudizó de manera dramática. Tarea crucial en ello será poner en marcha una reforma fiscal profunda que sirva de base a un desarrollo sostenido, sustentable con la igualdad en el centro.

Hay un par de elementos de naturaleza política muy importantes que no deben dejar de mencionarse. El primero es la capacidad institucional y técnica del gobierno en general y ante la emergencia. Dicha capacidad cubre, por una parte, su habilidad para diagnosticar prontamente la magnitud de emergencias, identificar los diversos canales de transmisión de sus efectos –en salud y lo económico– al nivel macro, como micro y regional. Igualmente, debe ser capaz de distinguir y ser sensible y responder a las diferentes necesidades y retos que se presentan a nivel de entidades federativas, localidades, ramas de actividad seleccionadas como indispensables y, sobra decir, los estratos más vulnerables o afectados de la población. Por otra parte, una vez hecho el diagnóstico, la capacidad técnico institucional debe traducirse rápida y efectivamente en programas y políticas públicas diseñadas para enfrentar la emergencia. A quienes ya eran vulnerables y pobres antes de la pandemia, se les añaden en forma acelerada contingentes antes aparentemente fuera de riesgo social de tal magnitud y, por ende, ajenos a todo padrón de beneficiarios de programas de asistencia.

En estas condiciones de urgencia, el reto de los gobiernos en las economías emergentes –en todas, de hecho, aunque puede ser más difícil en ellas– es concertar pronto voluntades a escala nacional en torno a una intervención que implica una movilización de recursos masiva, de magnitud inédita. Lograr ese acuerdo para enfrentar la crisis implica construir en la emergencia una agenda de desarrollo, una visión común de país, una visión de Estado. Logrado esto, se allana la discusión sobre cómo financiar la estrategia mediante recomposición del gasto público, incremento en los ingresos tributarios o vía endeudamiento.

El segundo tiene que ver con la legitimidad y capacidad política que tenga el gobierno de convocar –explícita o implícitamente– a un acuerdo nacional para enfrentar la emergencia con una visión de largo plazo. En economías emergentes, con democracias en construcción, nos parece que tiende a ser poco frecuente llamar ya no se diga concertar tal acuerdo con los representantes de todos los actores políticos, económicos y sociales relevantes, en tanto que implica generar o soldar una “visión de país” compartida.

La economía mexicana, la pandemia y la respuesta de política económica

Una vez identificados algunos rasgos centrales de la problemática general de las economías en desarrollo en la actual pandemia, nos centramos a revisar el caso de México. Como señalamos arriba, son múltiples los canales de transmisión del actual doble choque externo a su dinámica de funcionamiento. Para comenzar, con el tema de salud, pues para la economía mexicana, la explosión de la pandemia encuentra al país en medio de una profunda reforma del sector salud. En efecto, la administración de Andrés Manuel López Obrador –prácticamente desde sus primeros días– se planteó una reforma del sector salud de gran envergadura; la más ambiciosa planteada en muchos sexenios. Esta incluyó la eliminación del Sistema de Seguro Popular; el cual había sido empujado por la administración anterior para tratar de dar cobertura en algunas enfermedades a la población que no contaba con protección alguna en ese aspecto. Se procedió a sustituirlo por una nueva entidad, el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI). Asimismo, como parte de un intento de bajar costos, el nuevo gobierno puso en marcha una centralización en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la adquisición de medicamento para todos los hospitales, clínicas y demás unidades de salud del sector público. Tal centralización, en nuestro país, si bien puede ser bienvenida, requiere quizá años para ser exitosamente concluida. A estas vulnerabilidades, digamos coyunturales, se agregan las insuficiencias de larga data. Para empezar, en su infraestructura, pues en buena parte porque la inversión pública en ella ha caído de manera persistente en los últimos diez años (CIEP, 2020: 252). Tendencia alarmante que no ha sido

revertida en los presupuestos de 2019 y 2020. Así, como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), en el 2019 se encontraba en niveles muy bajos, tanto en términos históricos como en comparación con economías en similar grado de desarrollo. Sin pretender juzgar los méritos de la nueva reforma en salud, el hecho es que la pandemia pescó al país con ella todavía en proceso.

Sin ser experto en epidemiología, es imposible hacer una evaluación de la estrategia oficial para tratar de contener o aminorar los efectos de la pandemia en la salud de los mexicanos. Subrayemos que su impacto pega tanto a la salud física y mental de la población con efectos muy distintos entre sus diferentes estratos económicos, regiones y grupos de edad. Con base en una calendarización en fases, se aplicaron medidas de distanciamiento físico, restricción e incluso cierre temporal de negocios y actividades –distinguiendo en esenciales y no esenciales–. Recientemente se dio a conocer un sistema de, digamos, semáforos indicativos de la situación de contagio en cada entidad federativa para orientar a los gobiernos estatales y a la ciudadanía en cuanto a las decisiones de reapertura. Si bien continua el debate sobre la necesidad y conveniencia de realizar muchas más pruebas de diagnóstico entre la población mexicana, hay consenso en que la capacidad del sistema de hospitales y servicios médicos no se ha visto desbordada. Entendiendo que era un objetivo central, se saluda estarlo logrando. A la fecha de escribir este texto, es incierto cuando se llegará al “pico de contagios”, pues siguen al alza. Más aun, con el distanciamiento físico relajado en junio, es de esperar que continúe. Hoy el número oficial de decesos en México por esta causa sigue creciendo y se acerca a los 30,000; muchas veces por encima del número máximo estimado por las autoridades en los inicios de la pandemia.

En cuanto al tema económico, la pandemia encuentra a la economía nacional sumida en una trampa de largo plazo de lento crecimiento, elevada pobreza y desigualdad. Esta desaceleración de larga data inicia en la primera mitad de la década de 1980. Cubre más de tres décadas, con administraciones del PRI y del PAN; hasta hace muy poco los dos partidos políticos dominantes. Los seis gobiernos del país en este lapso, desde Miguel de la Madrid hasta Enrique Peña Nieto, se casaron con la agenda de reformas de mercado que pretendió que, al eliminar el proteccionismo, reducir la intervención del Estado en la economía –y colocar a la estabilización macro como prioridad como condición necesaria y suficiente–, se entraría en una senda de robusta y persistente expansión económica liderada por las exportaciones. Como ha sido analizado profundamente por el autor, y muchos más, la premisa de la reforma se cumplió, más no la promesa. Aunque las exportaciones manufactureras despegaron con gran dinamismo, la economía mexicana en su conjunto creció a tasas muy bajas, de las menores de América Latina. La brecha del PIB per cápita frente a Estados Unidos se ensanchó. En este panorama de lento crecimiento de la actividad

productiva, el mercado laboral se fue precarizando, y la pobreza, la desigualdad y la falta de movilidad intergeneracional continuaron siendo heridas abiertas.

Para evaluar la estrategia de respuesta oficial a la pandemia, es indispensable tomar como punto de partida el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 y la agenda macroeconómica fijadas al inicio de sexenio. En diciembre de 2018, tomó posesión Andrés Manuel López Obrador, habiendo ganado abrumadoramente las elecciones con una campaña centrada en el combate a la corrupción y el abatimiento de la pobreza como prioridades, y una condena persistente al neoliberalismo. Una vez en el poder, sin embargo, en lo que concierne a las políticas económicas –con la excepción de revertir la apertura en el sector de energía y frenar la transición a energía limpias para tratar darle de nuevo un papel central a Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE)–, se mantienen las mismas líneas que se habían venido siguiendo.

En efecto, la política monetaria continuó centrada en el régimen de metas de inflación, sin fortalecer el rol de la banca de desarrollo. La política industrial continúa subordinada a la política de apertura comercial concentrada en el nuevo tratado con Estados Unidos y Canadá (T-MEC). La política social eliminó los programas de transferencias condicionadas focalizados en los pobres, y los reemplazó por otras iniciativas de transferencias a grupos considerados vulnerables, en general ya no condicionadas. La política fiscal, desechando realizar una reforma fiscal al menos en la primera mitad del sexenio, se comprometió con mantener un superávit primario fiscal para todo el sexenio, no elevar el cociente de deuda a PIB, imponer topes salariales a los funcionarios públicos; además de un recorte de plazas y dependencias considerable. La inversión pública estuvo programada para caer como proporción del PIB, tanto en 2019 como en 2020. En el área laboral, empero, se dio un quiebre con la reforma para equilibrar las relaciones empleado-patronal, y modernizar la regulación del mercado, en línea con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El desempeño de la actividad económica en el 2019 tuvo claroscuros. Por una parte, la inflación fue muy baja, el balance fiscal generó un superávit primario, y el tipo de cambio frente al dólar se fortaleció. Por otra, la actividad productiva siguió perdiendo impulso, y la formación bruta de capital fijo (pública y privada) se redujo. Entre las dificultades típicas que enfrenta toda nueva administración en su primer año, la toma de una serie de decisiones muy controvertidas por parte del nuevo gobierno respecto a la cancelación del aeropuerto internacional de la Ciudad de México, la incertidumbre respecto a la aprobación del T-MEC y la aplicación de una política fiscal de austeridad, la economía mexicana se estancó. A pesar del impulso del sector exportador, el PIB real permaneció en el mismo nivel de 2018; es decir, tuvo una caída en términos per cápita; la primera en una década. La desaceleración, ya ma-

nifiesta desde el último trimestre del 2018, no se revirtió en los dos primeros meses de 2020. La pandemia terminó por acentuarla y empuja a la economía mexicana a su recesión más profunda en casi un siglo.¹

Al seguir con el marco de análisis de la sección previa sobre economías en desarrollo, procedamos a examinar sus especificidades en el caso mexicano. El colapso del comercio y de la producción mundial –sobre todo de Estados Unidos– y la caída en la confianza en los mercados de capitales golpean todas las fuentes de divisas de la balanza en cuenta corriente del país: exportaciones tanto petroleras como no petroleras –incluyendo la caída del precio del crudo en el mercado internacional– turismo, remesas. También está cayendo la Inversión Extranjera Directa (IED); desincentivada en parte por el giro del gobierno actual en cuanto a la conveniencia de la participación externa en algunos sectores, en particular en el energético. Además, se dio una considerable fuga de capitales importantes por varios meses; amenaza que condiciona en alguna medida la política monetaria y cambiaria.

El desempeño económico ha ido deteriorándose rápidamente. En marzo parecían exageradas las proyecciones de una caída de la actividad de 5% en 2020. Hoy se ve muy factible que la contracción sea más aguda; de 8 a 10% o más. Con el retroceso del PIB en 1.2% en el primer trimestre de 2020, van seis de los últimos ocho trimestres que registra bajas en términos reales. El mercado laboral ya revela severos impactos. La tasa de desempleo abierto supera 4% y hay más de 20 millones de personas en edad de trabajar que están en la población económicamente inactiva pero disponibles. Fueron despedidos y ya desisten de buscar nuevo empleo, por convencimiento de que no lo encontrarán en el contexto actual de aguda recesión. Las proyecciones de Coneval apuntan a un alza cercana a diez puntos en la incidencia de la pobreza, con un deterioro preocupante similar en los indicadores de pobreza laboral y de pobreza extrema. El horizonte pinta a millones de familias cuyos ingresos laborales –los más importantes o únicos para muchas– en pocos muy pocos meses han desaparecido, y se ven empujadas o sumidas más en la pobreza.

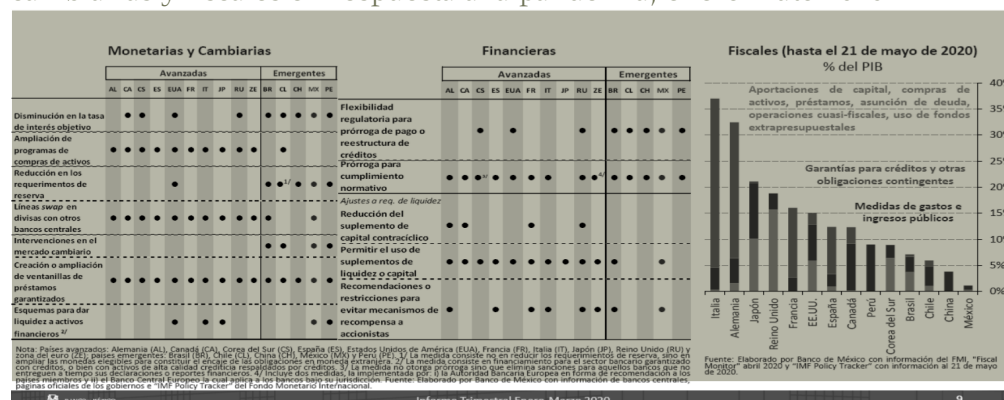
En la contracción en curso de la economía mexicana pesa con fuerza la caída de exportaciones, único factor de impulso el año pasado. Por demás preocupante, hay consenso en que además de la aguda contracción de la economía de Estados Unidos su repunte en 2021 será muy moderado, lejos de compensar la caída en sus niveles de producción, empleo y remuneraciones. Todo ello apaga el motor tradicional de la economía mexicana por décadas, y nubla su panorama. A la caída de la demanda externa se le añade el colapso de la formación bruta de capital fijo, en una profundización de la tendencia a la baja que acusa desde hace más de un año. Su reducción en 18% real en la inversión en maquinaria y equipo en enero-abril frente a doce meses atrás es mala señal. Deprime la demanda

¹ Los estimados recientes (junio 2020) de Banco de México auguran una caída superior a 8%, mientras que algunos bancos y analistas la colocan más cercana a 10% real.

interna mina la competitividad internacional y reduce su crecimiento potencial de largo plazo; ya de por sí muy limitado antes de la pandemia. Los datos sobre la caída de la actividad industrial, el retraimiento de pedidos manufactureros, y de deterioro en el clima de negocios y el deterioro en las expectativas de inversión apuntan a que –a menos que haya un cambio en la política económica y se cimente un acuerdo nacional ante la emergencia económica– no se revertirá pronto la pauta a la baja en la formación bruta de capital fijo por parte del sector privado. Finalmente, el consumo privado ya registra una contracción respecto a su nivel real doce meses atrás. Y, con el drama que se vive en el mercado laboral, la baja probable en las remesas, y la mayor incidencia de la pobreza y de la desigualdad, es virtualmente imposible esperar que el consumo privado detone un repunte el resto de año; quizá el siguiente.

En este preocupante desempeño de la actividad productiva y del empleo en el país –el peor en décadas–, llama la atención la respuesta del gobierno en materia de política macroeconómica ante la crisis dual detonada por el Covi-19 y sus efectos sobre la recesión internacional. Un primer elemento que llama la atención es la divergencia de orientación de la política monetaria y la fiscal. Así, Banco de México ha adoptado una francamente expansiva, e inmediatamente dio lugar a una depreciación sustancial del tipo de cambio para frenar el primer impacto del shock externo y de la especulación en las reservas internacionales. En efecto, ha puesto en marcha la baja en la tasa de interés, y medidas inéditas para incrementar la liquidez y el crédito a través del sistema de intermediación bancaria a empresas formales. Como muestra la Tabla 1, de las doce medidas más importantes en materia de política monetaria y financiera que se han aplicado en esta coyuntura en economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y emergentes, México ha instrumentado diez.

Tabla 1: México y países seleccionados. Principales medidas monetarias, cambiarias y fiscales en respuesta a la pandemia, enero-mayo 2020



Únicamente no ha aplicado, todavía, la reducción del suplemento de capital contracíclico y la ampliación de programas de compras de activos.

En contraste con esta política de la Banca Central de apoyo a la actividad productiva, la SHCP redobló su apuesta por la *austeridad* a pesar de las inéditas, tan adversas condiciones que enfrenta la economía nacional. Efectivamente, mantuvo en términos generales para 2020 el presupuesto público diseñado y aprobado tiempo atrás antes de que la pandemia y la recesión internacional aparecieran en el horizonte. Con tal estrechez de recursos, al no ampliar el presupuesto, complica la realización de los trabajos del sector salud. A la vez, en tanto persista con esta forma de entender y aplicar la austeridad en el gasto público –sin aplicar una reforma fiscal, ni recurrir a financiamiento adicional– tiende a profundizar y prolongar la contracción económica, agudizar el deterioro laboral, agravar la pobreza y la desigualdad.

Efectivamente, el gobierno desechó aumentar el gasto público en el 2020 más allá de lo que había presupuestado. Así, no ha puesto en marcha apoyos fiscales –que no sean microcréditos– para preservar puestos de trabajo en las empresas, o para resarcir ingresos en familias en las que se perdió el empleo. Explícitamente ha declarado que tampoco considera necesario instrumentar un programa contracíclico en la llamada fase de nueva normalidad. Mientras que en el mundo se reconoce que la política monetaria expansiva es insuficiente para hacer frente a la crisis; que urge hacer todo lo posible en materia de política de gasto público; al aprovechar y expandir al máximo el espacio fiscal; en una casi absoluta falta de coordinación de la política monetaria y la fiscal, la política macroeconómica en México va en dirección contraria. Sumémosle a ello que no se ha instrumentado nuevos programas de apoyo, de transferencias, ni se ha modificado alguno de los vigentes para atender a los –por así decirlo–, damnificados de la pandemia; a quienes perdieron sus empleos o vieron recortarse sus ingresos poniéndolos al borde del abismo. Más allá de adelantos en desembolsos por ejemplo al programa de adultos mayores, y ampliación de esquemas de microcréditos cuya cobertura disto de ser la anunciada, no hay nada que presumir o contar.

Quizá dando por sentado que la política de austeridad seguirá con tozudez, la discusión reciente se ha centrado –más que en buscar formas de ampliar el espacio fiscal para aplicar medidas para contener la contracción económica y del empleo– en identificar la pauta que seguirá la economía mexicana en 2021-2022. Algunos desde fuentes oficiales afirman que su repunte comenzará con fuerza en la segunda mitad del año, con una trayectoria de “V” asimétrica; es decir con una recuperación pronta, aunque no tan dinámica que logre revertir en el 2021 totalmente la contracción actual. En esa tónica, voces desde el sector oficial afirman que resulta innecesario aplicar una política fiscal contracíclica. No podríamos estar más en contra.

La política monetaria y la fiscal deben actuar de manera coordinada, expansiva para atender la emergencia. La gravedad de la emergencia, la magnitud de los recursos requeridos para atenderla en tiempo y forma para aminorar los severos impactos que ya tiene en salud y bienestar socioeconómico, obliga a dejar de lado la obsesión por mantener un balance presupuestal no-deficitario.

Como afirma el FMI en su reciente informe sobre la región:

...Se prevé que el PIB real se reduzca 10.5% en 2020, y que en 2021 solo se recupera parcialmente el producto perdido. Se espera que el banco central recorte aun más las tasas de interés para absorber el shock en la demanda provocado por la crisis y preservar el funcionamiento de los mercados financieros. Sin embargo, la respuesta fiscal es la menor entre los países del G-20, y eso conlleva el riesgo de una contracción más profunda y una recuperación más lenta. México debe incrementar el gasto para proteger vidas y los ingresos familiares, y trazar un plan creíble de reforma fiscal a mediano plazo que amplíe el margen para la aplicación de políticas a corto plazo y que permita cerrar las brechas fiscales (Werner, 2020).

En síntesis, como señalamos meses atrás desde el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, urge flexibilizar las metas de balance primario, dando lugar a un déficit de digamos tres puntos. Ello permitiría expandir y aprovechar sensatamente el espacio fiscal y dar margen al gasto público para: *i)* robustecer todo lo que sea necesario al sector salud, *ii)* apoyar directamente a los millones de familias afectadas directamente por los despidos laborales o recorte de remuneraciones, *iii)* ayudar a empresas privadas a preservar fuentes de trabajo con apoyos directos, e *iv)* impulsar el gasto privado en la fase de la nueva normalidad con proyectos ya sea intensivos en empleo o fuertemente orientados a reconstruir un sistema de protección universal en materia de salud y saneamiento. El diseño de una tan necesaria reforma fiscal, a aplicarse cuando la recuperación esté firmemente asentada. Tendría que irse trabajando al parejo.

Recomendaciones

Como es reconocido por virtualmente todas las corrientes de pensamiento económico, a partir de las lecciones de la Gran Depresión, en las épocas de recesión, en las fases de declive de la actividad, los gobiernos deben incurrir en políticas fiscales deficitarias, deben alejarse de la austeridad. Como señaló la SHCP en el más reciente documento *Criterios Generales de Política Económica*, 2020, ello es particularmente cierto para países como México que carecen de estabilizadores automáticos significativos como por ejemplo seguros de desempleo. La política monetaria, en coordinación estrecha con la fiscal, debe ayudar a solventar la ampliación del espacio fiscal. Ello requerirá continuar con el apoyo de la banca central y la de desarrollo, sea directamente al financiamiento de deuda pública o indirectamente canalizando fondos al sector privado. Las expectativas y proyecciones sobre la inflación a fin de

2020 y 2021, así como del tipo de cambio, permiten asumir que los riesgos por ese lado son muy bajos. Claro que expandir el gasto público y el déficit presupuestal debe hacerse reconociendo la problemática de mediano plazo, en términos de garantizar una senda sostenible de endeudamiento público. En este empeño, insistimos, es indispensable que un nuevo programa económico de emergencia –al presionar el espacio fiscal en algunos puntos del PIB– se acompañe de reformas fiscales. Estas –cabe aclarar–, habrían de ser aplicadas en una futura fase de estabilización de la economía en una senda de expansión, aunque sea moderada. Hacerlo antes es torpe pues la búsqueda del retorno a una llamada prudencia fiscal asfixiaría el repunte y, seguramente aumentaría el cociente Deuda a PIB, con una caída más pronunciada de la actividad productiva y con la revalorización de la deuda externa ante la inevitable depreciación cambiaria.

La pandemia debe motivar a una reflexión sobre la calidad del marco institucional de conducción de las finanzas públicas de manera contra-cíclica, sobre los ámbitos de acción y prioridades de la banca central y la política monetaria y financiera. Debe asimismo obligar a reconsiderar las políticas sociales a seguir ante estos retos episódicos y, también, en su forma de abordar retos fundamentales de larga data: la desigualdad y la pobreza.

En un plano quizá más profundo de la discusión, más allá del diseño de la política macroeconómica, la pandemia ha traído a la mesa reflexiones sobre la agenda de desarrollo de largo plazo. En este esfuerzo hay que revalorar la noción de lo Público y de lo Privado. La frontera entre ambos que marca la cotidianidad imaginaria del ciudadano en la normalidad pre-pandemia, se ha borrado en múltiples ámbitos en el contexto actual. La emergencia hizo dramáticamente evidente que para garantizar la salud de todos es indispensable asegurar la salud, alimentación, saneamiento y acceso a agua potable, así como la prevención y atención médica de los pobres, de los más vulnerables. Hizo patente las desigualdades e inaceptable vulnerabilidad de vastas mayorías de la población cuando su subsistencia se ha visto puesta en jaque por el confinamiento de unas cuantas semanas. Ya no se diga, la forma en que evidenció las agudas desigualdades entre nuestra población en edad escolar, en tanto que gran proporción –rondando quizá 40 a 50%– se quedó sin acceso a educación de calidad: muchos de ellos además expuestos ahora a mayor violencia e inseguridad alimentaria.

La pandemia ha dado un golpe en la mesa en la discusión, añeja en México, sobre los méritos y las fallas del mercado y del Estado. Los problemas a resolver implican decisiones organizacionales que abarcan a la sociedad en su conjunto; más allá de divisiones de clases, de especificidades subregionales, o diferencias culturales, de credos, de género o de otro tipo. Estas decisiones solo pueden ser tomadas de manera legítima por el Estado. Es el único agente con

el sustento político, avalado por la elección en democracia, para decidir el uso de recursos a nivel nacional ante la emergencia. Es quien tiene el mandato y capacidad para aplicar las políticas públicas ante la pandemia en todo el territorio. Dado lo extraordinario de la emergencia, el Gobierno debe adecuar las respuestas a la emergencia con base en un renovado pacto social; en un acuerdo nacional. Dicho acuerdo social deberá cimentar un compromiso mínimo por asegurar de manera universal un sistema de protección social, alimentación y educación de calidad, con sustentabilidad ambiental. Este *acuerdo*, para cobrar expresión funcional y presupuestaria indispensables, requiere un compromiso de los actores políticos, económicos y sociales relevantes en torno a las siguientes preguntas; ¿Qué economía y sociedad queremos? ¿Cuánto cuesta, cómo se financiará, y cómo se repartirán las responsabilidades y cargas para ponerlo en marcha? ¿Qué dialogo social debemos reconstruir para ello? El camino a seguir en la búsqueda de la nueva normalidad debe apuntar a una mucho, pero mucho mayor igualdad en la repartición de los beneficios del crecimiento económico. Solo así se aprovecharán las lecciones de la pandemia en materia ética, en materia de políticas económicas y sociales, a fin de asegurar nuestro devenir como sociedad civilizada en un marco de derechos y responsabilidades ciudadanas en democracia.

Bibliografía

- Bortz, P, *et al* (2020), América Latina frente al gran Apagón, *El País*, mayo.
- CIEP (2020), *Infraestructura en México. Prioridades y deficiencias del gasto público*, Centro Investigación Económica y Presupuestaria, A. C.
- Cordera, R. y E. Provencio (coords) (2020), *Cambiar el curso: el desarrollo tras la pandemia*, Grupo Nuevo Curso de Desarrollo.
- Fondo Monetario Internacional (2020), *Panorama Económico Mundial junio 2020*, Washington, DC.
- Werner, A. 2020, *Perspectivas para América Latina y el Caribe: La pandemia se intensifica*, FMI.