



IX. Revisión de los programas y políticas de reactivación económica durante la pandemia de COVID-19 en México

Pedro Macario García Caudillo¹ *Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*

Lucia Guadalupe Olivier y Carmona² *Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*

Oscar Castillo Caballero³ *Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*

Introducción

Tras el cierre casi total de la económica mexicana provocado por la crisis de salud de COVID-19, el gobierno federal retomó su papel activo en la sociedad y en la economía, para dirigir o diseñar diferentes programas y mecanismos encaminados a la reactivación económica del país. En ese sentido, durante los años 2020 y 2021 se ejecutaron estrategias rigurosas para reglamentar las actividades económicas e industriales, con la finalidad de afectar lo menos posible la economía mexicana, sin embargo, fue una tarea difícil ya que los centros de trabajo resultaron ser lugares propicios para la propagación del virus SARS-CoV-2.

Dichas estrategias implicaron restricciones a la actividad industrial y empresarial, lo cual aceleró una crisis económica (ya existente anteriormente) que impactó a la cadena de valor, al encadenamiento productivo, al comercio y a la productividad industrial. Cabe señalar que aun con la caída drástica de la economía, se logró una pronta recuperación a nivel macro, lo cual plantea un futuro de estabilidad, pero no de crecimiento aún. Es por dicha situación que resulta relevante realizar una recapitulación de las acciones del Estado, comprendiendo que estas, a pesar de estar diri-

1 Pedro Macario García Caudillo es profesor investigador de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y Coordinador de la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional (MDECI). Es maestro en Administración de Pequeñas y Medianas Empresas (FA-BUAP) y doctor en Economía Política del Desarrollo (FE-BUAP).

2 Lucía Guadalupe Olivier y Carmona es licenciada en Comercio Internacional por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y estudió la maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional en el Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la BUAP.

3 Oscar Castillo Caballero es investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Estudió la licenciatura en Comercio Internacional en la BUAP y la maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional en el CEDES de la BUAP.

gidas al control de una pandemia, también tuvieron consecuencias en las diferentes actividades económicas del país.

De acuerdo con el contexto antes mencionado, el objetivo del presente trabajo es revisar en orden cronológico, los diferentes programas y políticas de reactivación económica con la finalidad de hacer frente a la crisis económica y de salud causada por la pandemia de COVID-19 en México.

Lo anterior se lleva a cabo mediante la identificación de tres momentos esenciales dentro de la pandemia en México: el primero de ellos es el cierre económico, el segundo es la implementación de la nueva normalidad y el tercero es la ejecución del plan estratégico de vacunación. Por lo tanto, se establece una metodología de orden mixto bajo la necesidad de abarcar diversos ámbitos dentro de la relación gobierno-empresa-sociedad. En este punto el trabajo se respalda de información obtenida de fuentes oficiales quienes han trabajado en observatorios y bases de datos a escala regional, revelando así un panorama más amplio de la situación.

De hecho, dentro de los aspectos más importantes de esta revisión se encuentra: la recuperación económica, los altos índices de desempleo, el apoyo a empresas, la salud de la población y las consecuencias de los planes de salud dirigidos a la reactivación. Todos los aspectos antes mencionados, resultan fundamentales en cada una de las políticas que se han aplicado a lo largo de este periodo, empero, se debe recordar que esta crisis tiene el antecedente del deterioro de las condiciones productivas durante los últimos treinta años, por lo cual, las políticas aplicadas tienen mayor valor ante este momento histórico.

Marco teórico

La aparición de la pandemia de COVID-19 ha cambiado el paradigma de las crisis humanitarias, debido a que no se tenía un registro en los últimos cien años de una situación semejante en donde la industria, la economía y la sociedad se detuvieran de un momento a otro condicionando la existencia humana y la salud pública. Bajo este panorama tan adverso, la toma de decisiones económicas, políticas y sociales, fueron inmediatas y sumamente complejas. El cierre de fronteras, las altas tasas de mortalidad, las restricciones de movilidad, entre otras, son solo algunas de las principales condiciones que se establecieron como características fundamentales de esta crisis de salud.

Por lo tanto, resulta de suma importancia la revisión del concepto crisis, el cual “se entiende como un salto dialéctico que permite la evolución, el cambio, la modificación de una situación dada” (Bustos, 2005, p.55). Una crisis propone cambios,



modificaciones y alteraciones de lo habitual, lo cual puede percibirse como ruptura del estatus quo e incluso afectar a las relaciones interpersonales del individuo con sus semejantes o de algunos grupos de personas con otros. Ya que “es una situación extraordinaria que provoca una ruptura en el equilibrio de una organización, altera los procedimientos regulados de funcionamiento y provoca un efecto perturbador de las relaciones con sus públicos internos y externos” (Mínguez, 2017, p.27).

Una crisis es “nada más que una situación en que las cosas que siempre ocurrían de una manera empiezan a suceder de otro modo” (Mellafe, 1987). En este sentido, el concepto de crisis se vuelve multidisciplinario, delimitando sus bases en diversos elementos que, según menciona Mínguez (2017), pueden ser factores que lo caractericen, como sorpresa, amenaza, desestabilización, estrés, presión mediática, escasez y tendencia descendiente de la calidad de la información, entre otros aspectos.

Las crisis pueden ser clasificadas desde diferentes perspectivas, por ejemplo: se puede tomar en cuenta la previsión y la influencia, es decir, la percepción del ente sobre el evento específico que causó la disrupción, y la capacidad del ente de resolver esta disrupción con las experiencias y conocimientos previos. Con estos elementos se presenta la clasificación de crisis según Gundel (2005) de la siguiente forma:

- Crisis convencionales
- Crisis intratables
- Crisis inesperadas
- Crisis fundamentales

En esta clasificación dada por Gundel (2005), se observa una categorización según el nivel de influencia y previsión que tenga el ente en cuestión para resolver, tratar, prevenir o aminorar la crisis.

Las crisis convencionales son crisis previsibles y sobre las que los líderes políticos o los directivos públicos pueden ejercer una cierta influencia. En cambio, las crisis intratables son fácilmente previsibles pero muy difícilmente influenciables y gestionables. De los dos tipos de crisis más difíciles de prever, las crisis inesperadas son más fácilmente influenciables y manejables que las crisis fundamentales (Mínguez, 2017, p.31).

Lo anterior resulta relevante para el análisis de cualquier crisis, porque se brindan elementos para lograr identificar los entes que son capaces de prever, detectar o en su caso resolver crisis según sus conocimientos, experiencias previas, así como su propio alcance.

En el análisis de los tipos de crisis, despierta mayor interés la diferencia entre los modelos de gestión de crisis [...]. El elemento diferenciador, detección de una señal de alerta, condiciona la



relación de medidas reactivas necesarias que se deben implementar [...], se deben tomar decisiones para evitar y contener la crisis, [...], las medidas se dirigen a superar la situación y recuperar el estadio de normalidad previo a su aparición (Mínguez, 2017, p.34)

A razón de todo lo anterior, se plantea a la pandemia de COVID-19 como una crisis de salud, ya que es un fenómeno disruptivo que trastoca de manera drástica a las sociedades con un aumento de la mortalidad y una alta demanda de los servicios médicos llegando a la saturación hospitalaria o quiebre de sistemas de salud. No obstante, a consecuencia de estas condiciones sociales y de salud, se generan nuevas crisis en diversos ámbitos, por ejemplo, en el cierre de sectores productivos clave para cada país, volviéndose una labor compleja el hecho de afrontar esta situación que sumerge a los países también en una crisis económica.

La pandemia es mucho más que una crisis de salud es también una crisis socioeconómica sin precedentes. Al poner a prueba a cada uno de los países que toca, la pandemia tiene el potencial de crear impactos sociales, económicos y políticos devastadores que dejarán profundas y duraderas cicatrices (PNUD, 2020).

De acuerdo con estos impactos multidimensionales que genera la crisis de salud, se reconocen las afectaciones directas que se tienen sobre la vida productiva de los países, generando a escala global una crisis económica. Y es que, desde la gripe española, no se tenía registro de una crisis de salud que afectara de manera tan contundente la economía⁴, la cual llevaba un ciclo económico determinado y que ya enfrentaba sus propias desventajas.

Para el caso específico de México, la crisis de COVID-19 se presentó en un momento crucial en la vida económico-política del país, ya que el aparente cambio de modelo económico que se da a partir de la Cuarta Transformación, genera una transición progresiva del modelo neoliberal a un modelo que antepone a las clases más bajas, lo que implica el hecho de afrontar todos los desajustes heredados del modelo anterior, entre ellos: el bajo nivel de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), el desempleo, la migración, la precarización laboral y las privatizaciones de algunos sectores productivos. Sumado a esto aparecen los factores externos, como lo son la desaceleración global de la economía, la constante incertidumbre financiera y la renegociación de tratados comerciales.

Este escenario se traduce en restricciones presupuestales, tanto en la capacidad para generar ingresos públicos como en las consecuentes reducciones al gasto. Asimismo, la consolidación de la po-

4 Durante la década pasada, la crisis de salud causada por la cepa H1N1 del virus de la influenza generó un panorama de precaución, sin embargo, la naturaleza de la misma cepa, la hacía dos veces menos contagiosa que el denominado SARS-CoV2.



lítica ortodoxa de disciplina fiscal que impide el endeudamiento del Estado y la aplicación de medidas anticíclicas, terminan por aumentar la fragilidad económica sobre la que va a impactar la epidemia del coronavirus (Martínez, Torres y Orozco, 2020).

Lo anterior plantea un panorama general de un ciclo económico⁵ en donde se define un comportamiento general de recesión, recuperación y expansión. No obstante, anteponiendo que, México en base a su cambio de políticas trataba de redireccionar su ciclo económico, la crisis de COVID-19 se presentó como un verdadero remolino que desajustó absolutamente todas las expectativas y planes que se tenían, precarizando aún más las condiciones generales del país. Pero, es precisamente este punto en el que el accionar de los Estados se vuelve fundamental para que las naciones no caigan en un estado de desajuste total.

Las medidas formales para superar una crisis que abarca diferentes aspectos económicos y sociales como es el caso de una pandemia, se espera que sean tomadas por el Estado, ya que dicha situación “demanda una toma de decisiones urgente y una política de comunicación transparente orientada al cierre de la situación crítica [...], así como la capacidad de liderazgo de sus gestores y la posición de poder de estos dentro del sistema” (Mínguez, 2017, p.27).

La participación de los Estados en periodos de crisis es clave en las recuperaciones de crisis económicas, sociales y en este caso de salud. Sin embargo, la participación debe ser asertiva y cooperativa, sobre todo, tratándose de un problema tan emergente y voraz para la humanidad.

Este problema intergubernamental ha generado una enorme presión para establecer mecanismos de colaboración que son difíciles de lograr incluso en condiciones ideales. Además, esta pandemia ha creado barreras para la colaboración porque ha puesto en tela de juicio los equilibrios de poder existentes y las narrativas sobre cómo trabajar juntos y compartir responsabilidades en el sistema intergubernamental mexicano (Navarro, 2020).

Finalmente, al ser una crisis de salud, que tiene implicaciones negativas para la economía, se vuelve pertinente la revisión del papel del Estado en la protección de su población, tanto a nivel social como económico, por lo cual a continuación se presenta un análisis que revele las fortalezas y debilidades que ha tenido el Estado Mexicano en la toma de decisiones sociales y económicas del país.

5 Los ciclos económicos son los altibajos que experimenta la actividad económica a través del tiempo. Estas variaciones pueden resultar de los ajustes en la política económica interna o en los realizados en otros países, de una guerra, de fluctuaciones en los precios de los commodities (materias primas) o por desequilibrios existentes en ciertos mercados. No hay dos ciclos económicos iguales (INEGI, 2012).



Metodología

El presente trabajo presenta una revisión cronológica de las políticas y programas que se implementaron para la reactivación económica del país, por lo tanto, se plantean tres momentos esenciales dentro de esta crisis de salud: el primero de ellos es el gran cierre económico fomentado a nivel nacional durante el mes de marzo y abril del 2020, el segundo gran momento es la implementación de la nueva normalidad que trajo una reestructuración en el accionar de diversas industrias y finalmente, el tercer momento a destacar es el plan estratégico de vacunación que se ejecutó en forma durante los primeros meses del 2021, manteniéndose desde ese entonces como el eje fundamental de la política en salud.

Para esta revisión cronológica se establece una metodología de orden mixto, ya que la necesidad de abarcar diversos ámbitos dentro de la relación gobierno-empresa-sociedad requiere una revisión de datos y de posturas críticas al respecto, que permitan ampliar el panorama general de las acciones implementadas. Esto último, relacionado principalmente con el accionar del Estado dentro de la crisis, ya que después de mucho tiempo, el Estado recobró un papel activo dentro de la vida económica del país.

En este sentido, desde la perspectiva de lo cuantitativo, se retoma como primer eje al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que mediante las encuestas ECOVID-IE 2020 y 2021, así como del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE), genera resultados económicos de diversos sectores industriales y sus empresas. Mientras que, de manera regional, se recuperan los estadísticos y la estructura propuesta desde el Observatorio COVID-19 en América Latina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) obteniendo así, una visión general de México en la región.

En lo que respecta al ámbito de lo cualitativo resulta adecuado señalar que, se delimitó la revisión bibliográfica a diversas visiones críticas sobre: las políticas de reactivación económica, el papel del Estado en el control de la crisis y las diversas posturas de actores económicos del país, con el fin de guiar la lectura de los resultados antes obtenidos.

Resultados

Primera fase: Actividades esenciales en México y la propagación del virus

Durante los meses de enero a febrero el SARS-CoV-2 paso de ser una epidemia para convertirse en una pandemia, es decir; se pronosticó un estado de emergencia a escala global caracterizado por el alza en contagios, el derrumbe de los sistemas de



salud y el incremento de la tasa de mortalidad a causa de problemas respiratorios. Ante esta situación, a finales de marzo del 2020, el gobierno de México impuso un cierre de actividades económico-sociales que impactó directamente la vida pública y económica de la nación, marcando así; el comienzo de esta crisis sanitaria.

Una de las decisiones más importantes que tomó el gobierno federal, se presentó mediante el decreto bajo el cual se establece como acción extraordinaria, para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2, la modificación de la integración del Consejo de Salubridad General (DOF, 2020a), esto encabezado por la Secretaría de Salud (SS) y conformado por otras secretarías de Estado para definir la toma de decisiones a fin de afrontar la situación, basándose siempre en el respeto de la ciencia por encima de los intereses particulares.

Mediante este consejo, se logró establecer la clasificación de actividades esenciales en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 31 de marzo, dicho decreto describió las actividades que por su naturaleza tuvieron que seguir funcionando a una escala reducida dentro de la economía nacional (por ejemplo: los servicios de salud, logística, agricultura y proveeduría de alimentos) con el objetivo de no generar desabasto de artículos básicos en la población. Por otro lado, se normaron las actividades consideradas no esenciales que, por su naturaleza de contacto social, pudieron generar focos de infección para la población.

Derivado de esta política de Estado, las empresas de diferentes tamaños y ramas, consideradas dentro de las actividades no esenciales se vieron obligadas a cerrar (parcial o totalmente) sus actividades. Como ejemplo, el Mapa 1 muestra el caso de las denominadas grandes empresas del sector manufacturero⁶, de las cuales se pudo observar una drástica reducción en las actividades productivas, de hecho, el DENUE estima que para los meses de marzo y abril del 2020, estuvieron en actividad un total de 1762 unidades económicas grandes, lo que representa menos de la mitad del total actual de grandes empresas activas, es decir, 4546 unidades económicas grandes a nivel nacional.

Por otra parte, de la Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por el COVID-19, desarrollada por el INEGI, se obtiene el gráfico 1, que muestra el porcentaje de empresas que instrumentaron paros técnicos. En este se observa que las empresas grandes tienen mayor porcentaje de paros y por más tiempo, lo cual coincide con el comportamiento del virus que prolifera en lugares con alta concentración de personas como lo son las plantas, naves industriales, entre otras instalaciones de las grandes empresas y en general se observa que el 59.6% realizó

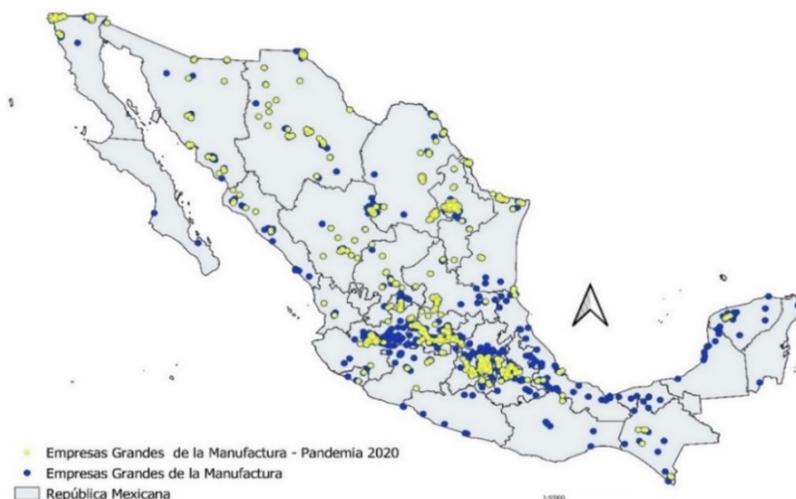
⁶ Según la clasificación del SCIAN 2018 cuenta con más de 250 trabajadores



cierres temporales o paros técnicos. La mayoría tuvo una duración de 21 días o más (46.7%) (INEGI, 2020).

Esta situación marcó el comienzo de un duro panorama para las grandes industrias que no solo se vio en el país, sino que se sufrió a escala global y posteriormente se reflejó en bajas ventas, baja productividad e incluso, efectos inflacionarios por el paro en las cadenas de valor.

Mapa 1. Comparativo de la gran empresa manufacturera activa a nivel nacional durante el periodo 2020 y 2021.

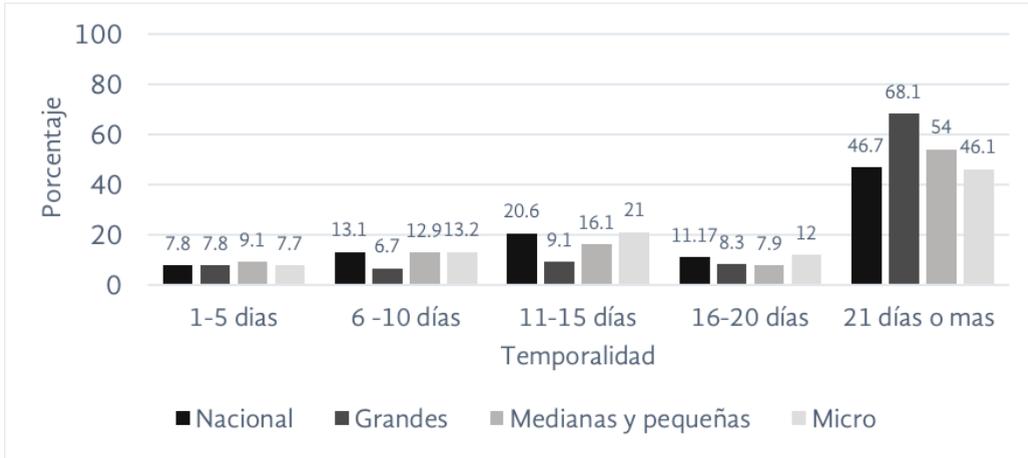


Fuente: Elaboración propia con información del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas para 2021

Estos cierres de empresas trajeron consigo, además de un freno a la generación de los productos o servicios, un incremento de las pérdidas de empleo y/o reducciones en salarios, tal como lo muestra el gráfico 2, en el cual predomina la reducción de remuneraciones y prestaciones. Cabe señalar que en el peor de los casos se vieron en quiebra varias de las mismas a corto plazo.

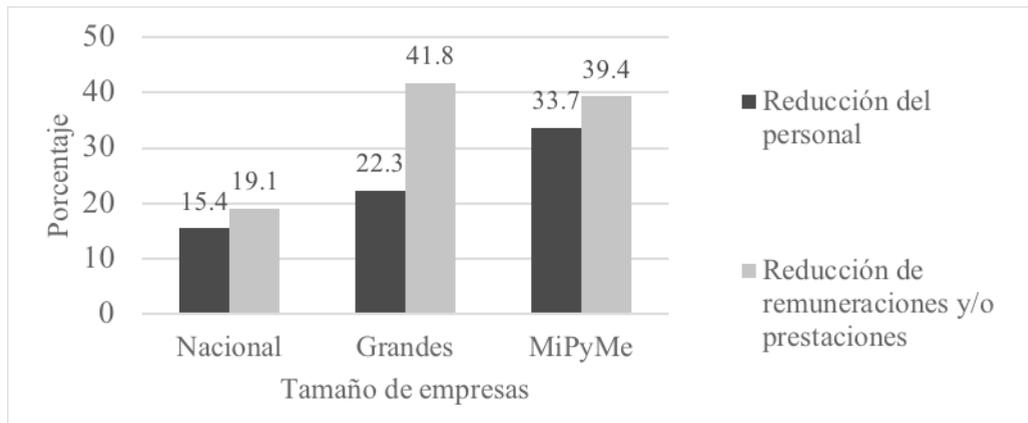


Gráfico 1. Porcentaje de empresas que instrumentaron paros técnicos o cierres temporales, por tamaño en México, 2020



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas de INEGI.

Gráfico 2. Porcentaje de afectación por contingencia sanitaria en los diferentes tamaños de empresa en México, 2020



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas de INEGI

Según reporta INEGI, hasta el 93.2% de las empresas encuestadas se vieron afectadas por la contingencia sanitaria, mientras que el 33.7% de las MiPyMes sufrieron

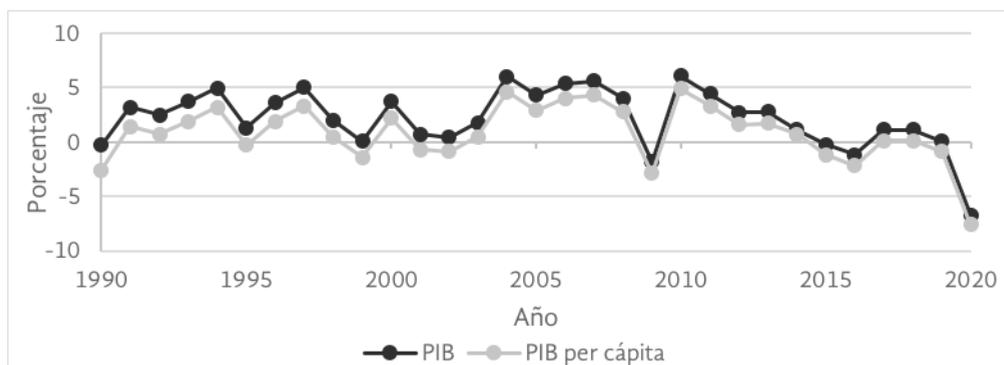


reducción en su personal y el 39.4% de las mismas, optaron por reducción de remuneraciones y prestaciones, prácticamente todas las empresas registraron afectaciones de tipo económico, siendo la más importante la disminución de sus ingresos en 91.3% de las empresas, sobre todo en las PyMES en un 87.8% y las micro 92% (INEGI, 2020).

Derivado de estos cierres se reportaron afectaciones a las ventas. Según INEGI (2020), hasta un 85.1% de empresas tuvieron que disminuir sus ventas mensuales. Por su parte la CEPAL y su estadístico Perfil Regional y Económico, señala que, a escala regional, el PIB tuvo un drástico descenso en todos los países de América Latina y el Caribe, como lo muestra el gráfico 3, dicha situación pronosticó a inversionistas, gobiernos y población en general, un panorama de crisis en donde la precariedad y las brechas sociales se intensificarían en la región.

Dicho panorama provocó incertidumbre tanto en los empresarios como en la sociedad en general, ya que la pérdida de empleos, la disminución de salarios, de prestaciones y de ventas, recrudecieron la crisis económica y de salud por la pandemia. Por lo tanto, en cooperación con los diferentes niveles de gobierno, así como con las instituciones, en México se planeó una nueva estrategia de reactivación económica, formulada desde la necesidad de la apertura económica, considerando como eje rector la salud de la población.

Gráfico 3. Tasas de variación anual (%) del PIB total y PIB per cápita a precios constantes de 2010 para el periodo de 1990 a 2020



Fuente: Retomado de Perfil Regional y Económico de CEPAL 2021

Cabe señalar que las presiones internacionales estuvieron presentes mediante propuestas de endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional, bajo el argumento del “rescate empresarial”, pero estas no fueron tomadas en cuenta, ya que



históricamente se ha beneficiado solo a un sector de la economía mexicana con dichas medidas. De igual manera, las sugerencias en materia de política fiscal fueron ignoradas, ya que el gobierno federal solo redireccionó recursos económicos que no afectaron ni a los proyectos del gobierno en turno ni a la población en general⁷.

Segunda fase: mediano control de la pandemia y la nueva normalidad

Después de diversas reuniones para coordinar esfuerzos y analizar las necesidades de los diferentes estados, industrias y población en general, fue el 14 de mayo de 2020, cuando se publicó el decreto bajo el cual se establece la normativa⁸ para la reapertura paulatina de las diferentes actividades económicas, en función del llamado semáforo epidemiológico.

Este sistema operó para regular el aforo de las diferentes actividades sociales y económicas de cada una de las entidades federativas, dependiendo de diferentes variables epidemiológicas y de su capacidad de atención a la salud, que van desde el número de contagios hasta el número de camas disponibles en el sector de salud público y privado de cada estado. Esta nueva metodología de apertura propuso que las empresas adoptaran diferentes medidas protocolarias, de capacitación, así como de infraestructura, para asegurar en la medida de lo posible, la salud de los trabajadores y evitar ser un foco de contagio.

Basado en las estadísticas de INEGI (2020), el gráfico 4 muestra las principales tres medidas operativas implementadas por las empresas: la primera giró en torno a la adopción de turnos de trabajo, siendo esta la medida más ejecutada; la segunda fue la diversificación de las cadenas de suministro, por la que optaron tanto grandes empresas, como MiPymes en porcentajes similares, (29.6% y 28.5% respectivamente). Mientras que la tercera fue el trabajo en casa. Esta medida fue bien recibida por las grandes empresas, hasta en un 64.3%, ya que ayuda a evitar aglomeraciones en centros de trabajo, abonando a la medida del sector salud de quédate en casa⁹.

Las medidas operativas y el programa de reapertura de inicio fueron complicados, ya que en México existió un desabasto de equipo médico y de sanidad para la ejecución de este tipo de planes, sin embargo, los puentes comerciales establecidos

7 El 18 de marzo de 2020, la Cámara de Diputados aprobó la creación de un fondo emergente de hasta 180.733 millones de pesos para enfrentar cualquier emergencia, como la pandemia COVID-19. Para cubrir estos recursos, se autorizó al gobierno a disminuir hasta el 100% del saldo primario aprobado en los Criterios Generales de Política Económica para 2020 (0,7% del PIB) (CEPAL, 2021).

8 El presente Acuerdo tiene por objeto establecer una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como establecer acciones extraordinarias (DOF, 2020b).

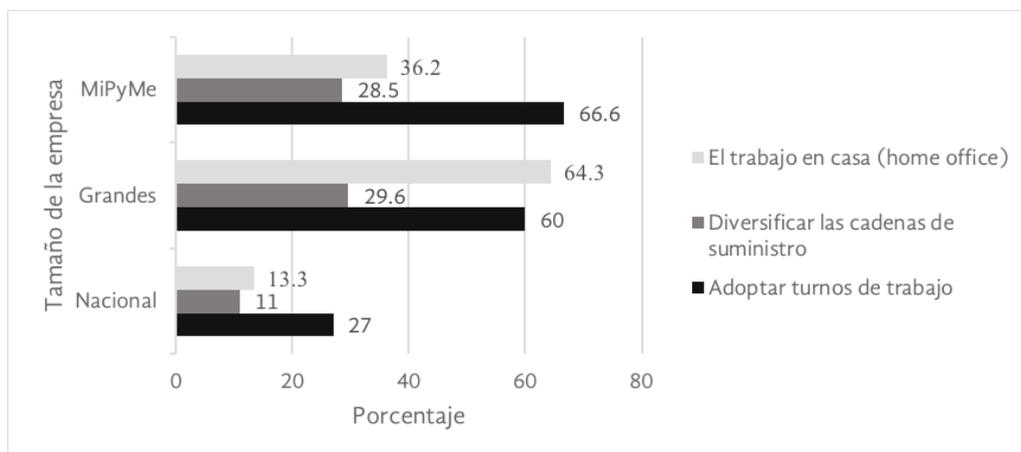
9 Cabe señalar que esta medida de trabajo solo aplica para un sector de la Población Económicamente Activa (PEA), ya que según señala la UNAM: En nuestro país los trabajadores manuales y operativos, las amas de casa, los jubilados y pensionados representan el 94% de los decesos, en tanto que el resto corresponde a profesionales, directivos y trabajadores del arte y espectáculos (Cortés y Ponciano, 2021).



con países como China y Estados Unidos permitieron el reabastecimiento de insumos para el cuidado de la salud.

Por otra parte, el Estado optó por brindar diferentes políticas de apoyo a las empresas para motivar e incentivar a las unidades económicas a la reapertura con precauciones y sobre todo para evitar el cierre definitivo de las mismas. El artículo de Bull y Robles, (2020) publicado en la Revista CEPAL, identifica al menos 20 diferentes medidas de política económica para México, donde ocho son de tipo monetario, y las menores son comerciales, fiscales y condonación de deudas o estímulos económicos, y finalmente hay tres medidas de restricción de la actividad económica siendo estas las señaladas anteriormente como actividades no esenciales.

Gráfico 4. Porcentajes de adopción de medidas operativas por tamaño de empresa 2020-2021



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas de INEGI (2020).

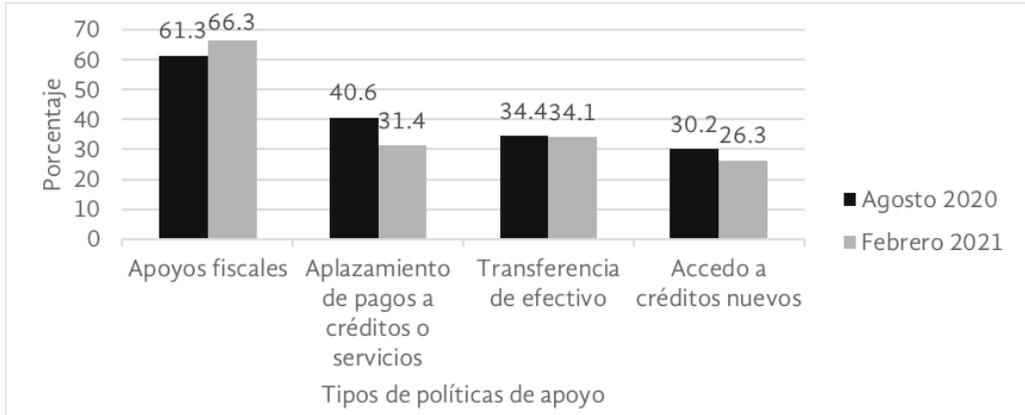
Según el gráfico 5, fueron mayormente requeridos los apoyos fiscales, hasta en un 66.3% en el último periodo analizado por las empresas. Por otra parte, se observa una disminución en requerimiento de aplazamiento de pagos a créditos o servicios, así como en el acceso a créditos nuevos y una constante entre los últimos dos periodos para la transferencia de efectivo.

Desde la implementación del semáforo epidemiológico, el desarrollo científico en materia de vacunas y tratamiento anti COVID-19 se aceleró a escala global, con el fin de poder tener una esperanza al desastre provocado por la primera ola de contagios, no obstante, el tiempo jugó un papel fundamental ya que llegando a finales de



noviembre 2020 un nuevo incremento en los contagios a escala global se presentó y en esta ocasión trastocaría de una manera más contundente a todas aquellas empresas ya debilitadas.

Gráfico 5. Porcentaje de apoyos a las empresas en México durante la crisis COVID-19, 2020



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas de INEGI (2020).

Tercera fase: Tercera ola, un plan de vacunación y reapertura

Ante la incertidumbre económica, se vislumbraba un efecto de estancamiento para diversas economías de la región, no obstante, el Gobierno Federal se planteó el objetivo de lograr un efecto en “V”, en donde la caída tan drástica del PIB no provocaría un estancamiento, sino una recuperación igual de inmediata. Sin embargo, esto no fue exclusivo de México, sino de la región de América Latina, ya que como lo señala el cuadro 1, el PIB se vio con movimientos drásticos tanto en su caída durante 2020 como en su crecimiento durante 2021.

Cuadro 1. Tasa de crecimiento del PIB en 2020 y proyecciones para 2021 y 2022

Región	2020	2021	2022
América Latina	-6.8	5.2	2.9
Centroamérica	-7.3	5.1	4.5
América del Sur	-6.3	5.1	2.7
El Caribe	-7.5	4.1	7.8

Fuente: Elaboración propia con información de (CEPAL, Informe Especial COVID-19, 2021).



No obstante, a inicios de diciembre 2020 y en enero de 2021, México fue sacudido por la denominada segunda ola de contagios, la cual fue mucho más potente y letal en comparación con su antecesora. Dos acciones fueron fundamentales para combatir esta nueva ola de contagios, primero, el inicio de un largo programa de vacunación contra COVID-19 y segundo, la cooperación entre los diferentes actores sociales nacionales e internacionales.

Las iniciativas más exitosas de cooperación para la producción de insumos y equipos se dieron principalmente en economías con capacidades construidas durante sus procesos de industrialización. La acumulación de capacidades laborales y de gestión en el largo plazo ha sido un factor crucial en la capacidad de respuesta de empresas y sectores (CEPAL, 2020, p.17).

Respecto a la cooperación entre los diferentes actores sociales, se destaca la que surgió de las empresas con el sector salud (la cual inicio desde la declaración de pandemia¹⁰) y también, la que existe entre los diferentes organismos estatales, por ejemplo: la creación del Programa Institucional con Birmex, S.A. de C.V.¹¹ establecido por decreto en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de diciembre de 2020 y el mecanismo COVAX bajo el cual se establece la cooperación entre diferentes organismos internacionales y países para crear un fondo de investigación y distribución de vacunas.¹²

Con respecto a la vacunación, la Figura 1 muestra que el Estado implementó una serie de acciones que se vieron reflejadas en la estrategia de vacunación denominada Operativo Correcaminos,¹³ el cual reúne los esfuerzos colaborativos de diferentes niveles de gobierno y centros de investigación. Poniendo así, al alcance de la población, ocho tipos de vacunas diferentes, avaladas por la Comisión Federal

10Con proyectos surgidos de la cooperación entre el sector productivo y el sector salud para ayudar en esta crisis por COVID-19, tanto en el tema de salud como a su vez generando un área de oportunidad para las empresas, se destacan la industria del acero que en conjunto con centros de investigación médica y científica así como otras empresas del sector manufacturero, el Tecnológico de Monterrey, el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán y las empresas FEMSA, Metalsa, Torey y Bocar, coordinados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, fabricaron el primer ventilador mecánico en México en cinco semanas. Es un equipo de bajo costo que utiliza componentes y diseños disponibles en el país. La capacidad de producción es de 600 equipos por semana, (CEPAL, 2020, p.17), cooperaron para el proyecto de ventiladores mecánicos, todos estos actores sociales participaron con el objetivo de solventar una necesidad específica del sector salud diversificando sus productos y procesos en vías de la apertura económica futura.

11Dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo, BIRMEX busca contribuir a la estrategia Salud para toda la población, estableciendo los objetivos, estrategias y acciones que fortalecerán los mecanismos para la producción y abasto oportuno de medicamentos y biológicos principalmente de la población en situación de vulnerabilidad, marginación o discriminación (DOF, 2020c).

12Su objetivo es acelerar el desarrollo y la fabricación de vacunas contra la COVID-19 y garantizar un acceso justo y equitativo a ellas para todos los países del mundo. (OMS, 2020).

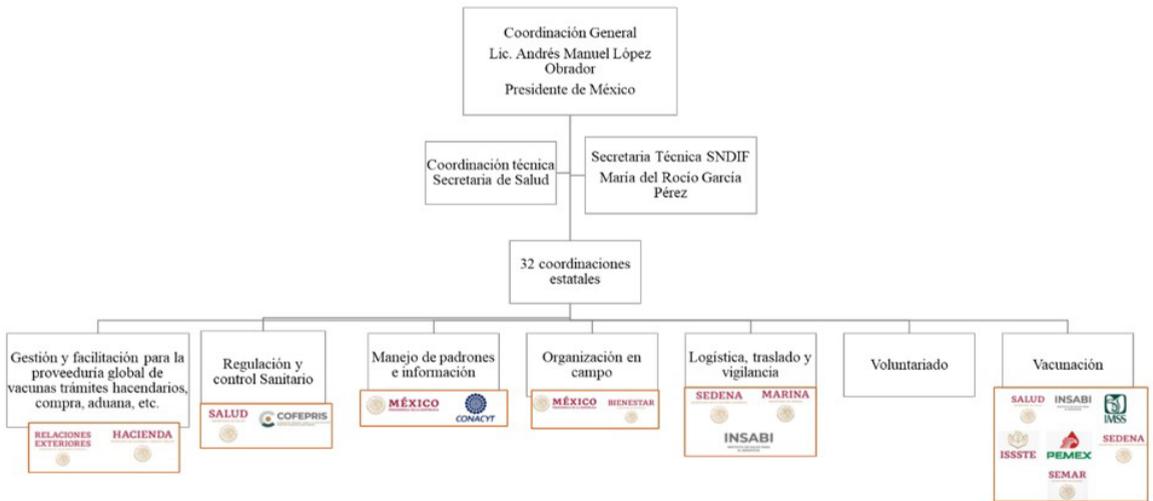
13Cuyo objetivo es lograr la cobertura de vacuna contra el virus SARS-CoV-2 de manera eficaz y efectiva de toda la población mexicana (susceptible a recibir la vacuna), de acuerdo con las diferentes etapas y ejes de priorización definidos en el documento rector Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México (Salud, 2021).



para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) y adquiridas con diversos laboratorios de salud.

Además, el Estado mexicano realizó otras estrategias de vacunación a sectores clave para la reactivación económica, tal es el caso de la estrategia de vacunación en la frontera norte, para acelerar la reapertura de actividades. En el Comunicado número 256, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) informó que las vacunas serían utilizadas para inmunizar a un tercio de la población mexicana de 18 a 39 años en los 38 municipios que colindan con el vecino país del norte (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2021). Respecto al mismo tema, el canciller Marcelo Ebrard, en conferencia matutina del 4 de junio 2020, señaló que “el objetivo es que a fines de junio tengamos cubierta esta población y podamos entonces acordar con Estados Unidos que se reabran las actividades en la frontera entre México y los Estados Unidos” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2021, párr. 4).

Figura 1. Organigrama de Coordinación Federal para el Operativo Correcaminos. México, 2021



Fuente: Retomado de Salud, Estrategia Operativa de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención del COVID-19 en México, 2021.

De igual manera el Estado mexicano en coordinación con la iniciativa privada puso en marcha los centros estratégicos¹⁴ de vacunación, para asegurar que los trabajadores de las industrias clave del país, obtuvieran la vacuna y con ello, avanzar a

¹⁴Por ello es que se ha puesto a su consideración más de 20 potenciales ubicaciones (macrocentros) de vacunación en instalaciones del sector industrial, las cuales están estratégicamente repartidas en toda la Zona Metropolitana de Monterrey (Flores, 2021).



la reapertura económica, por ejemplo el secretario de Salud de Nuevo León, Manuel de la O. Cavazos señaló que “para Heineken se destinaron 10,000 vacunas, para la armadora KIA México se dispondrá de otras 10,000 dosis, y 8,000 más para los empleados de Nematik, así como del sector hotelero” (Flores, 2021, párr.2).

Estos esfuerzos están dirigidos a hacerle frente a la crisis de salud por la pandemia de COVID-19 y a asegurar la salud de la población en general, pero también están formulados estratégicamente para dos objetivos principales: proteger primero al sector más pobre del país y segundo, posibilitar la apertura económica que tanto necesita la economía nacional.

Finalmente, y a manera de síntesis en esta revisión de las acciones y programas de reactivación económica, se identifican cuatro tipos de políticas ejecutadas por el Estado, encaminadas a atenuar la crisis económica con el objetivo principal de salvar vidas ante el desastre global causado por la pandemia y procurando mitigar el impacto a los sectores productivos, para que en un mediano plazo, se lograra incentivar y motivar la reapertura económica del país.

La Figura 2 muestra en primer lugar lo referente a la viabilidad económica, es decir, el redireccionamiento de fondos para cubrir las necesidades de salud pública de la población sin recurrir al endeudamiento, como tampoco al incremento de las tasas impositivas. Esto se vio reflejado en una estabilidad en el mediano plazo.

En segundo lugar, se plantea la importancia de las políticas del Banco Central, que se encaminaron al cuidado del consumo y de la supervivencia de las MiPyMES. Se debe recordar que de acuerdo con el Censo Económico 2019 del INEGI, estas representan el 98% de las unidades económicas del país, por lo cual, es esencial direccionar políticas que apoyen a este segmento de empresas, dada su relevancia en materia de empleo, producción y movilidad social.

En tercer lugar, está ligado con dos aspectos clave, el primero, relacionado con la demanda de apoyos del Estado realizada por las MiPyMES durante la crisis, y el segundo, concerniente con uno de los principios ideológicos del actual gobierno, que, para evitar la corrupción, optó por el apoyo a empresas de manera directa.

En cuarto y último lugar, se aborda la gestión estratégica de vacunación, la cual permitió un manejo integral para el establecimiento de convenios de cooperación internacional que aseguró la proveeduría de vacunas, su logística de manejo a nivel nacional, y el plan operativo de la estrategia federal de las brigadas especiales, donde se retoma la necesidad de la reapertura en zonas estratégicas.



Figura 2. Clasificación de las políticas económicas del Estado mexicano durante la pandemia

Redirección de fondos
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) transfirió a las entidades federativas recursos del Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federales (FEIEF)
Se aprobó la creación de un fondo emergente.
El Banco Central
Para incentivar el consumo, se redujó la tasa de interes como parte de una política monetaria.
Se facilitaron programas para brindar recursos de instituciones bancarias a PyMES.
Del Gobierno a las empresas
Se otorgó un millón de créditos a PyMES inscritas en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que no hubieran despedido trabajadores y que no hubieran reducido salarios.
Apoyos fiscales
Instauración de la “nueva normalidad” y estrategias de reapertura (semaforo epidemiológico)
El plan de vacunación.
Firma de convenios de cooperación con organismos internacionales para la adquisición de vacunas.
Vacunación en zonas estrategicas del país para reactivación de actividades económicas.

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de programas y política ante la crisis de salud en México durante 2020-2021

Conclusiones

La actual crisis constituye un momento histórico fundamental para la humanidad, ya que representa grandes retos para el desarrollo de las economías a escala global y la preservación de la salud para las distintas poblaciones en las diferentes regiones. Dicha crisis de salud reveló la precariedad del sistema de salud y la frágil estabilidad económica de los países de menor desarrollo, sin embargo, dentro de este panorama tan adverso se pueden rescatar diversos puntos clave dentro del manejo de dicha crisis que han contribuido a la recuperación de la vida social y económica de cada población de forma paulatina.

Dentro de esta revisión cronológica de las decisiones y programas implementados para combatir la crisis de COVID-19 y la reapertura económica en México, se rescata como primer punto la redefinición del Estado y su papel en el desarrollo a través de su intervención, puesto que, durante los últimos treinta años del modelo neoliberal, el papel de este dentro de la vida pública y económica del país quedó sumamente disminuido y alejado de toda realidad.

Por otra parte, es fundamental también señalar la cooperación activa de diversos actores involucrados en la ejecución de los programas, entendiendo que el redirec-



cionamiento de fondos, las políticas fiscales, los planes de préstamos y el gran plan de vacunación, no fueron tareas fáciles para el gobierno, sino un trabajo de instituciones, necesidades y sociedad en su conjunto. Factores como el no endeudamiento, las estrategias de la nueva normalidad y el semáforo epidemiológico llevaron al país a una recuperación paulatina de su vida productiva, lo cual sin duda alguna se resalta como un punto clave para la economía nacional.

Cabe añadir que trabajos como el presente, buscan aportar elementos en el diseño e implementación de políticas encaminadas a hacer frente a una doble crisis, ya que los efectos de esta, recayeron de manera fundamental en los sectores que generan la mayor parte de los empleos, como es el caso de las MiPyMES, no solo en el caso de México sino en el contexto internacional, donde las empresas enfrentan un panorama complejo ante la nueva realidad, en la que lo urgente es adaptarse para sobrevivir, y es aquí donde el Estado les ha tratado de generar condiciones que puedan incidir en su permanencia sin alejarse de su compromiso social.

Si bien el papel del Estado es fundamental para la generación de condiciones para el desarrollo de los agentes económicos, el contexto aún es incierto, dado que en la economía mexicana los problemas estructurales se han agudizado y las expectativas de crecimiento económico para el 2021 son del 6%. Este nivel no será sostenible en los próximos años considerando que aún no se ha logrado la inmunidad frente al virus SARS-CoV-2, por lo cual, en la actualidad la estrategia de vacunación resulta ser clave para la reactivación de la economía.

Referencias

- Bull, B. y Robles Rivera, F. (2020). El COVID-19 y la crisis socioeconómica en América Latina y el Caribe. *Revista CEPAL*, 79-94.
- Bustos, R. (2005). Desarrollo local y representación: el concepto de crisis. *Diálogo Andino - Revista de Historia, Geografía y Cultura Andina*, 53-76.
- CEPAL (2020). *Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación*. Naciones Unidas, 2020.
- CEPAL (2021). *COVID-2019 Observatory for Latin America and the Caribbean*. CEPAL.
- CEPAL (2021). *Informe Especial COVID-19*. ONU.
- Cortés, M. A. y Ponciano, R. G. (2021). Impacto de los determinantes sociales de la COVID-19 en México. *Boletín COVID-19 Salud Pública*, 9-13.
- DOF (2020a). *Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2*. Ciudad de México: DOF.



- DOF (2020b). *Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- DOF (2020c). *Programa Institucional 2020-2024 de Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México S.A. de C.V.* Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Flores, L. (10 de junio de 2021). *Empresas inician la vacunación contra Covid-19 en Nuevo León*. Obtenido de <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Empresas-inician-la-vacunacion-contr-Covid-19-en-Nuevo-Leon-20210610-0099.html>.
- Gundel, S. (2005). Towards a new typology of crises. *Journal of Contingencies and crisis*, 13(3), 106-115.
- INEGI (2020). *Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas*. México: ECOVID-IE 2020.
- INEGI (2012). *Lo que indican los indicadores. Cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México*. Mexico: INEGI.
- Martinez, S. J., Torres, R. M. y Orozco, R. E. (2020). *Características, medidas de política pública y riesgos de la pandemia de Covid-19*. Mexico: Instituto Belisario Domínguez.
- Mellafe, R. (1987). Historia Social de Chile y América. *Editorial Universitaria*, 57-63.
- Mínguez, R. (2017). Comunicación en situaciones de crisis: Factores de éxito que favorecen su eficacia. Estudio comparado de casos de comunicación de crisis en el sector público español entre los años 2010 - 2014. Murcia, España: Universidad de Murcia.
- Navarro, A. (2020). Divergencias en la coordinación intergubernamental para la gestión del Covid-19. En P. Medel, N. Rodríguez, B. Jiménez y R. Rojas, *México ante el covid-19: acciones y retos* (págs. 205-213). Mexico: Universidad Metropolitana del Estado de México.
- OMS (2020). *COVAX: Colaboración para un acceso equitativo mundial a las vacunas contra la COVID-19*.
- PNUD (Consultado 25 de 08 de 2020). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Obtenido de <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/coronavirus.html>
- Salud (2020). *¿Qué tipos de vacuna existen y para qué sirven?* Obtenido de <http://vacunacovid.gob.mx/wordpress/informacion-de-la-vacuna/>
- Salud, S. d. (2021). *Estrategia Operativa de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México*. Ciudad de México: Operativo Correcaminos.



Secretaría de Relaciones Exteriores (4 de junio de 2021). *Gobierno de México presenta estrategia de vacunación en la frontera norte para acelerar reapertura de actividades*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sre/prensa/gobierno-de-mexico-presenta-estrategia-de-vacunacion-en-la-frontera-norte-para-acelerar-reapertura-de-actividades>.