



Análisis de las políticas públicas aplicadas en la ciudad de México ante el COVID-19

Analysis of public policies applied in Mexico City in the face of COVID-19

Análise das políticas públicas aplicadas na Cidade do México contra a COVID-19

Cesaire Chiatchoua ¹

Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional- Ciudad de México, México

<https://orcid.org/0000-0001-8915-7562>

cchiatchoua@ipn.mx

Omar Neme

Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional- Ciudad de México, México

<https://orcid.org/0000-0001-8509-7937>

oneme@ipn.mx

DOI: <https://doi.org/10.35622/j.rg.2022.02.003>

Recibido: 26/01/2022 Aceptado: 11/03/2022 Publicado: 15/03/2022

PALABRAS CLAVE

economía, estrategias,
gobierno,
infraestructura,
pandemia.

RESUMEN. El año 2020 ha sido marcado por la pandemia del COVID-19 que paralizó las actividades humanas y económicas, por lo que el gobierno de la Ciudad de México implementó estrategias a través de políticas públicas. De lo anterior, el objetivo de este documento es analizar las políticas públicas o medidas aplicadas por el gobierno de la Ciudad de México antes, durante y a un año de la pandemia del COVID-19 con la finalidad de generar propuestas de mejora ante la crisis. Se utilizó una metodología analítico descriptiva y los datos de fuentes secundarias oficiales entre febrero 2019 y junio 2021. Los resultados muestran que el gobierno durante los tres brotes de la pandemia ha implementado diversas políticas públicas como: aumentar el presupuesto, anticipar y organizar la respuesta, aprovechar las ventajas medioambientales, reacomodo de las infraestructuras, espacio público, mayor oferta monetaria y apoyo a las MIPYMES. Es indispensable dejar atrás todo intento de austeridad fiscal local, y sustituir una fuerte política anticíclica que provea mayores cantidades de recursos para encarar el desafío de la crisis COVID-19.

KEYWORDS

economy, strategies,
government,

ABSTRACT. The year 2020 has been marked by the COVID-19 pandemic that paralyzed human and economic activities in the world. To face this pandemic, the government of Mexico City has implemented strategies through public policies. From the foregoing, the objective of this document is to analyze the public policies or measures applied by the government of Mexico City before, during and one year after the COVID-19 pandemic in order to generate proposals for improvement in the face of the crisis. Through an analytical and descriptive methodology, taking data from official

¹ Doctor en Ciencias Económicas por la Escuela Superior de Economía. **Correspondencia:** cchiatchoua@ipn.mx



infrastructure,
pandemic.

secondary sources between February 2019 and June 2021, the results show that the government during the three outbreaks of the pandemic has implemented various public policies such as: Increase the budget, Anticipate and organize the response, Take advantage of environmental advantages, Rearrangement of infrastructure and public space, and Greater money supply and support for MSMEs. It is essential to leave behind any attempt at local fiscal austerity, and replace a strong countercyclical policy that provides greater amounts of resources to face the challenge of the COVID-19 crisis.

PALAVRAS-CHAVE

economia, estratégias,
governo,
infraestrutura,
pandemia.

RESUMO. O ano de 2020 foi marcado pela pandemia do COVID-19 que paralisou as atividades humanas e econômicas, para as quais o governo da Cidade do México implementou estratégias por meio de políticas públicas. A partir do exposto, o objetivo deste documento é analisar as políticas públicas ou medidas aplicadas pelo governo da Cidade do México antes, durante e um ano após a pandemia de COVID-19 para gerar propostas de melhoria diante da crise. Foi utilizada uma metodologia analítica descritiva e dados de fontes secundárias oficiais entre fevereiro de 2019 e junho de 2021. Os resultados mostram que o governo durante os três surtos da pandemia implementou várias políticas públicas como: aumentar o orçamento, antecipar e organizar a resposta, aproveitar os benefícios ambientais, reorganização da infraestrutura, espaço público, maior oferta de dinheiro e apoio às MPMEs. É essencial deixar para trás qualquer tentativa de austeridade fiscal local e substituir uma forte política anticíclica que forneça maiores quantidades de recursos para enfrentar o desafio da crise da COVID-19.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2020 ha sido marcado por la pandemia del COVID-19 que paralizó las actividades humanas y económicas en el mundo. A medida que los casos provocados por este virus aumentan, tanto a nivel nacional como internacional, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otras autoridades sanitarias de todo el mundo han recomendado medidas como el distanciamiento social y confinamientos para combatir la propagación del virus (Shah et al., 2020).

Las consecuencias de esta carencia de movilidad son una contracción de 4.6 por ciento en el producto interno bruto (PIB) de Estados Unidos, y caídas en Europa, las que varían entre un rango de 4.3 a 6.2 por ciento, en España, Reino Unido, Francia y Alemania, respectivamente; y en América Latina un crecimiento negativo de entre 1.5 a 6.7 por ciento (Martin & Reyes, 2020).

La dinámica económica se ha acompañado de un incremento en la tasa de desempleo por el cierre o situación crítica de empresas, particularmente las micro y pequeñas, la interrupción de las cadenas de producción, la caída de la producción y los ingresos, así como el incremento en el número de muertes, más de 2 millones en el mundo. En México, la pandemia según Muñoz et al. (2020) ha cobrado la vida de más de 77 mil personas en septiembre de 2020. Para el 31 de enero de 2021, la cifra pasó a 158,536 mil muertos y una pérdida de 220 mil puestos de trabajo.

Con la expansión acelerada de la enfermedad COVID-19, Ortiz (2020) señala que los diferentes gobiernos se enfrentan a condiciones que ponen a prueba sus capacidades para dar seguridad y protección a la vida de su población, además de minimizar los efectos negativos en la actividad económica. Son diversas las estrategias que los distintos países implementan para tratar de generar una desaceleración en la curva de contagios y defunciones por COVID-19 (Luna, 2020).

Una de estas capacidades es desarrollar y aplicar políticas públicas (PP). Cuando se habla de PP se piensa en el diálogo de los ciudadanos y las autoridades con el fin de establecer líneas de acción en conjunto, para resolver

asuntos públicos que requieren ser atendidos y obtener la mejora de la construcción ciudadana y fortalecer la gobernabilidad del Estado.

Frente a las restricciones de movilidad causadas por la enfermedad y las consecuencias mencionadas, el gobierno mexicano aplicó PP en varios sectores de la sociedad para encarar la crisis sanitaria. No obstante, el diseño y aplicación de las mismas ignoran las heterogeneidades sectoriales y territoriales con resultados asimétricos, sin considerar las diferencias culturales, de densidad y estructura poblacional, así como rezagos estructurales en temas de salud, educación y de acceso a tecnologías de la información y la comunicación.

Así, las condiciones socioeconómicas previas en el país, resumidas en bajo crecimiento económico, pobreza y desigualdad, debilitan los efectos esperados de la respuesta estatal vía PP. Aún más, las PP implementadas no se enmarcan en una estrategia sanitaria y económica integral en clave de coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno. Asimismo, otro estudio de González et al. (2020) muestra que la falta de PP en salud pluriculturales y plurilingüísticas dirigidas a los pueblos indígenas, así como la falta de información sobre el COVID-19 vienen a oscurecer más la situación de las comunidades indígenas.

Adicionalmente, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2021) señala que existen tres ejes que las PP deben atender en el contexto mexicano de la pandemia, a saber: i) contener contagios y evitar morbilidades en la población; ii) enfoque contra-cíclico en las políticas de corto plazo orientadas a mantener y crear empleos, y en general de fomento a la actividad productiva, así como de carácter asistencial; iii) cambios de fondo en las medidas económicas estructurales (sistema de salud, protección social, finanzas públicas, etc.), una vez superada la parte más severa de la crisis.

Los resultados anteriores señalan que las PP aplicadas no ha traído el impacto esperado por lo que este estudio tiene como objetivo analizar las políticas públicas o medidas aplicadas por el gobierno de la Ciudad de México antes, durante y a un año de la pandemia del COVID-19 con la finalidad de generar propuestas de mejora ante la crisis.

I.1 Política Pública: definición

Según Salazar (2012) la política pública es la respuesta que tiene el Estado frente a una problemática en la sociedad. Estos problemas se pueden etiquetar según la fuerza que afecte al entorno, estas fuerzas pueden ser: económico-sociales, por ejemplo, en el sector empresarial, político-legales, culturales, tecnológicas, naturales y demográficas. De lo anterior, la PP es el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental (Meny & Thoenig, 1992).

Para Canto (2008) las políticas públicas son aquellos cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.

Roth (2010) por su parte define a la política pública como un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, por medios y acciones, que son tratados, al menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Las anteriores definiciones señalan que las PP son acciones o medidas de índole público y que el gobierno tiene la facultad de llevar a cabo su implementación en todos los ámbitos de la sociedad y según las necesidades de esta, pero para su construcción se necesita establecer reglas claras y una forma de gobierno que garantice el cumplimiento de estas reglas.

Desde una visión más integral, Aguilar (2012) establece que la PP es producto de la interacción entre gobierno y sociedad, siguiendo diversas formas y grados de interlocución e influencia. Por lo que, en su determinación, la participación activa de la ciudadanía y, particularmente, de los afectados es crucial.

I.2 Las Políticas Públicas en periodo de crisis

Las crisis ocurren por un choque sea interno a un país (crisis hipotecaria en Estados Unidos en 2008, crisis por salida masiva de capital extranjero y devaluación del peso en México en 1994, por ejemplo) o un choque externo (pandemia del COVID-19) y afectan las actividades económicas, como la caída de la producción, el aumento del desempleo, la quiebra de empresas y el descontrol de la inflación. Esta situación obliga a los gobiernos a proponer soluciones de salida de la crisis.

En un estudio de Gutiérrez et al. (2016) se muestra que las políticas públicas (PP) no han tenido el acierto esperado en materia de condiciones que permitan orientar y soportar la dinámica de la economía y la política internacional. Por lo que recomiendan ampliar el marco de legitimidad, la preservación del sistema político-administrativo latinoamericano, a través de la garantía en el acceso al financiamiento, para ser reinvertidos en los planos administrativos y sociales. Porque el marco actual de las PP muestra una clara debilidad estatal e institucional para solucionar problemas que surgieron a la hora de defender los avances del modelo económico reinante o las políticas internacionales ejecutadas bajo la consigna de recetas, pero que hoy, como prueba de su inoperancia, han arrastrado consigo a los países hacedores. Y de no detenerse rápidamente, tendrán consecuencias notorias en los países discrecionalmente llamados emergentes como las naciones latinoamericanas.

Lo anterior indica que las PP son un instrumento social que para una efectiva aplicación debe tomar en cuenta las necesidades de la ciudadanía. Al respecto, Rosas (2016) menciona que el contexto es un elemento clave en el diseño de PP, es decir sus características, atributos y dimensiones socioeconómico, institucional, político y organizacional. Además, para Hernández (2009) las PP, su formación e impacto en la ciudadanía deben mantener una relación con la realidad del ciudadano que busca normar, reglar o influenciar. En la medida que las decisiones detrás de una política se alejen de la realidad que buscan recoger, menores serán los beneficios que genere el sistema y menores serán los beneficios para el ciudadano.

Finalmente, para Eslava y Puente (2003) el marco para el análisis y evaluación de una PP se presenta como una herramienta para la identificación y comprensión de factores que limiten o posibiliten futuros ajustes y se configura como una práctica integrada al proceso político. Aquí se considera no sólo su contenido sino también el entorno en el que se introduce la política (influencias, grados de resonancia, expectativas de los subsistemas de su entorno como el económico, el propio sistema político, el jurídico y el personal), el proceso por el que se formula y se implementa, los instrumentos políticos y sus efectos sobre el entorno del sistema social: las personas.

Las PP en periodo de crisis se deben orientar hacia la solución de los problemas urgentes de la población por lo que es primordial involucrar a la ciudadanía (empresarios, universitarios, sociedad civil, políticos) para su construcción. La participación de la ciudadanía permite resaltar las condiciones del entorno de la región o del país y así asegurar un impacto significativo de las PP. Sin embargo, la eficacia y eficiencia de la PP en tiempos de crisis depende de cada etapa seguida para el diseño e implementación de la misma, donde la urgencia de la intervención gubernamental es alta y los recursos monetarios, institucionales y de tiempo insuficientes que impiden avanzar por el proceso tradicional de formulación de PP.

2. MÉTODO

El tipo de investigación es bibliográfico-documental, donde el nivel de investigación es descriptivo, de corte transversal, de diseño no experimental y con enfoque cualitativo. Dentro del aspecto bibliográfico documental, se consultaron a diversas fuentes a través de los repositorios virtuales como Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), revistas científicas especializadas e indizadas y páginas oficiales de organismos nacionales (Secretaría de Salud de la Ciudad de México y el Economista) como internacionales (PNUD, CEPAL y Banco Central Europeo). Se utilizaron los métodos analítico, sintético y deductivo (Achinelli et al., 2018).

El estudio se centra en la Ciudad de México (CDMX) puesto que es una de las entidades más afectadas por la pandemia con el mayor número de casos totales confirmados, de casos por cada mil habitantes, 425,558 y de muertes vinculadas al coronavirus, cerca de 21,695 en enero 2021 (Gobierno de la Ciudad de México, 2021).

3. RESULTADOS

Políticas Públicas en la Ciudad de México ante el COVID-19: Estrategias de contención

En este apartado se detallan las tres etapas de aplicación de políticas públicas por el gobierno de la CDMX, la etapa pre-pandemia, luego la etapa durante y finalmente la etapa de apertura progresiva de las actividades económicas entre febrero 2019 y junio 2021.

Periodo antes de la pandemia: febrero 2019- febrero 2020

Previo a la llegada del COVID-19, México enfrentaba una serie de situaciones complicadas. El inicio de un nuevo gobierno en diciembre de 2018 implicó una serie de cambios para la implementación de la política de gobierno denominada cuarta transformación. Sin embargo, el gobierno muy pronto se enfrenta a una recesión. La economía en México ya estaba en declive desde el 2019, cuando el PIB cayó 0.1% en términos anuales respecto del 2018. Esta caída se explica por el deterioro de la actividad industrial, que completó cinco trimestres en contracción, un estancamiento prolongado del sector servicios que se extendió por cuatro trimestres consecutivos, desde enero 2019. Y el despliegue de las actividades agropecuarias, que, sin embargo, tiene peso poco para compensar la debilidad de las otras (Morales, 2020).

Con respecto a la inversión e infraestructura pública, Rubio (2020) menciona que la cancelación del aeropuerto, el freno de las subastas de energías limpias y las rondas petroleras, generaron incertidumbre al cambiar las

reglas del juego, lo que ahuyentó las nuevas inversiones. Aunado a eso, la guerra comercial entre Estados Unidos y China, así como el proceso de renegociación del tratado de libre comercio (T-MEC) entre Estados Unidos, Canadá y México, agregó incertidumbre externa a la economía, cuyo manejo interno ya no dejaba mucho margen de maniobra.

Asimismo, a nivel internacional, el conflicto entre Irán y Estados Unidos no sólo tuvo efectos en los mercados financieros, sino también en el precio del petróleo debido a un ataque en la mayor refinería de Aramco, Arabia Saudita. Este hecho provocó que el precio del barril de Brent se disparara 14.6% pasando de 60.22 dólares por unidad a los 69.02 dólares en diciembre. En enero se observa una caída lenta hasta los 65 dólares. La drástica caída del mes de febrero a 55 dólares, tiene que ver con el inicio de la crisis petrolera entre Rusia y Arabia Saudita y posiblemente, la pandemia del COVID-19 (Expansión, 2020).

Siguiendo con el sector internacional, el dólar interbancario cerró en 19.62 unidades, en un máximo no visto desde el pasado 6 de junio de 2019, en el día, el peso retrocedió 28.45 centavos, lo que equivale a 1.47 por ciento. Al comparar esto con el 2 de febrero de 2020, el peso alcanzó una recuperación histórica (con respecto al sexenio anterior) de 18.84 por cada dólar (Banco Central Europeo, 2020).

Con respecto al mercado laboral antes de la pandemia, Jiménez et al. (2020) muestran que los indicadores presentaron mejoras significativas durante 2018 y 2019, de forma particular, la población ocupada sin prestaciones presentó su nivel más bajo en 15 años lo que representa un retroceso de la precariedad laboral. Asimismo, el desempleo disminuyó durante el mes de marzo a 3.3%, lo mismo que la informalidad laboral a 55.8%. Además, el salario mínimo real tuvo su más grande recuperación desde 1976 y se alcanzó el poder adquisitivo equivalente al de 1991. Los datos anteriores reflejan que antes de la paralización económica derivada de la contingencia sanitaria, el mercado de trabajo tenía resultados positivos.

Si bien antes de la pandemia la economía mexicana alcanzó indicadores como una mayor estabilidad en las variables monetarias, control de la inflación y tipo de cambio, así como en la confianza de los consumidores. Sin embargo, la economía enfrenta una desaceleración, el desempleo ha aumentado ligeramente y la actividad industrial se ha deteriorado de manera significativa (García & Caballero, 2019).

El análisis sobre diferentes actividades económicas desarrolladas antes de la pandemia en México muestra que la economía del país estaba en construcción, a través de varias PP implementadas por el gobierno federal de las cuales se pueden mencionar: el aumento del salario mínimo, las becas para alumnos de educación básica, media superior y superior; el programa de capacitación laboral para jóvenes y la pensión universal a adultos mayores (Padilla, 2019). Además, con el objetivo de dinamizar los estados rezagados del sur-sureste del país, el gobierno decidió rehabilitar el sistema nacional de producción y refinación de petróleo, modernizar varios puertos-aeropuertos y construir el Tren Maya y el Transístmico.

Si bien la OMS declaró el inicio formal de la pandemia a nivel mundial por COVID-19, el 11 de marzo, el país, y la ciudad de México en particular, permanecieron en Fase 1 de la pandemia, desde el 27 de febrero, cuando se detectó el primer caso de importación, y hasta el 24 de marzo, fecha en la que el gobierno federal decretó la Fase 2, después de informar sobre la Jornada Nacional de Sana Distancia.

El gobierno de la ciudad de México (CDMX) se mantuvo acorde a la fase 1 en la que se considera que los infectados por el coronavirus lo contrajeron en el extranjero. Asimismo, el número de casos sospechosos es

reducido, con sintomatología leve y en aislamiento. Se informa que las dependencias de salud en la CDMX están preparadas para las fases de contagio de la COVID-19, que coinciden justamente con las fases de la OMS. Las medidas principales en esta fase se refieren a la aplicación de medidas preventivas contra el coronavirus y su transmisión, como el lavado frecuente de manos, uso de gel antibacterial, estornudo de etiqueta, limpieza y desinfección de superficies comunes en casas y oficinas (Morales, 2020). No obstante, la vida social y económica en la ciudad continua bajo los estándares normales previos a la pandemia.

Periodo de cierre casi total de las actividades: marzo 20 – diciembre 2020

Al final del primer trimestre, a principios del segundo, tercero y cuarto, el gobierno aplicó una serie de medidas repartidas en tres etapas para el regreso a la nueva normalidad tras el confinamiento o cierre de las actividades.

La primera etapa entre marzo y abril con el objetivo de la reapertura de los municipios de la esperanza, se aplicaron las medidas siguientes:

El 20 de marzo de 2020

- Plan 1: medidas de acopio de recursos e Infraestructura de salud.

En general, se realiza la declaratoria de la suspensión de clases, adelantando vacaciones, del 20 de marzo al 20 de abril, con lo que desde entonces virtualmente se pasó de clases presenciales a la modalidad *on-line*.

30 de marzo de 2020: determina la suspensión de actividades en las dependencias, órganos desconcentrados, entidades de la administración pública y alcaldías de la CDMX para evitar el contagio y propagación del COVID-19.

31 de marzo de 2020: se declara la emergencia sanitaria a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), siendo la Secretaría de Salud quien determine las acciones necesarias para atenderla. En éste, se establece como acciones extraordinarias que solamente podrán continuar en funcionamiento las actividades económicas consideradas como esenciales en la Ciudad.

13 de abril de 2020: Se realiza la convocatoria para que profesionales de la salud se incorporen temporalmente, a los servicios de salud de la CDMX ante la crisis sanitaria.

15 de abril de 2020: se establecen modificaciones a las reglas de operación del Programa Social “Seguro de Desempleo” que incluyen cambios en el monto total del presupuesto autorizado.

17 de abril de 2020: se dan a conocer nuevos acuerdos sobre subsidios, condonaciones fiscales y facilidades administrativas para el pago de derechos a favor de los contribuyentes.

21 de abril de 2020: Se da a conocer la acción social “apoyo emergente a personas trabajadoras no asalariadas residentes de la CDMX” y sus lineamientos de operación.

La segunda etapa. *Mayo.* Reapertura de las actividades esenciales como la salud, la construcción, minería, transporte, finanzas, sector agropecuario, alimentos y fabricación de equipo de transporte. Mantener las estrictas recomendaciones de aislamiento preventivo, no saludar de mano, suspensión de eventos masivos en espacios abiertos o cerrados, aplazamiento de las clases tanto públicas como privadas a nivel nacional.

Hacia finales de mayo del 2020, se publica el Plan Gradual hacia la Nueva Normalidad en la CDMX. Como principios básicos para la reapertura se establece que no se relajan las medidas de confinamiento hasta que se confirme una tendencia estable de caída en número de ingresos diarios hospitalarios. Por lo que no se considera como el fin del confinamiento, sino una relajación en actividades, espacios y poblaciones que impliquen una reactivación económica con minimización de contagios. Lo anterior se mide a través de un semáforo de acuerdo al gobierno federal (rojo, naranja, amarillo y verde) así como el escalonamiento en horarios para minimizar riesgos de contagio en transporte público.

Todo lo anterior implica: i) mantener un sistema de salud unificado para la atención de un número “constante” de hospitalizaciones y terapias intensivas asociadas a covid19, ii) mantener reglas de distanciamiento físico y uso de equipo de protección (cubrebocas), tanto en espacios públicos, transporte, zonas de atención pública y áreas de trabajo, iii) mantener el confinamiento de poblaciones vulnerables con efectos más graves ante el virus con apoyos presupuestales, iv) priorización de actividades en espacios no cerrados, tanto recreativas como comerciales, y, v) reactivación de funciones de gobierno asociadas a los sectores reactivados.

La tercera etapa aplicada a partir del 1ero de junio 2020 para la implantación de un sistema de monitoreo o medida de los avances de la enfermedad denominado Sistema de semáforo por regiones para la reapertura de actividades sociales, educativas y económicas. La tabla 1 presenta el sistema de semáforo de las intervenciones de prevención y control en los diferentes escenarios de COVID-19, funciona con cuatro colores rojo - nivel más alto de contagios-, naranja, amarillo y verde. Según la tabla 1 el semáforo naranja significa un nivel de contagios, miles de casos, esto implica no saludar de beso ni abrazo, suspensión de eventos ante brotes (espacios públicos cerrados y abiertos), suspensión de clases y actividades en centros laborales con brotes activos.

Asimismo, el semáforo amarillo que representa cientos de casos indica medidas similares al semáforo naranja con respecto a las personas, espacios públicos y cerrados, con respecto a las escuelas y lugar de trabajo las medidas cambian a filtro escolar y sanitario para el acceso. Por último, el semáforo verde donde se encuentra decenas de casos indica que no hay restricción alguna para el saludo entre las personas, los espacios cerrados y abiertos reabren y en las escuelas y lugares de trabajo solo la difusión de mensajes preventivos. Es el regreso y reapertura de todas las actividades económicas.

Tabla 1

Intervenciones de Prevención y Control en los diferentes escenarios de COVID-19

Qué, dónde y cuándo: Se aplica por localidad o municipio, en su caso entidad federativa			
Sana distancia			
Escenarios	Importación viral	Dispersión comunitaria	Epidémico
	Decenas de casos	Cientos de casos	Miles de casos
Saludo entre personas	Ninguna restricción	No saludar de beso ni abrazo	No saludar de beso ni abrazo



Espacios Cerrados (Teatros, Estadios, Cines, etc)	Públicos	No necesario	Suspensión de eventos ante brotes	Suspensión de eventos ante brotes
Espacios Abiertos (plazas, parques, playas, etc)	Públicos	No necesario	Suspensión de eventos ante brotes	Suspensión de eventos ante brotes
Escuelas, preparatorias y Universidades		Difusión de mensajes preventivos	Filtro Escolar	Suspensión de clases en escuelas con brotes activos
Lugar de trabajo		Difusión de mensajes preventivos	Filtro sanitario	Suspensión de actividades en centros laborales con brotes activos

Fuente: Elaboración propia

El semáforo color rojo en esta etapa es la de mayor contagio, lo que lleva al gobierno a enfrentar un gran reto por la ocupación hospitalaria, suficientes espacios, personal, ventiladores, monitores. Lo anterior llevó a la implementación de los planes DN-III y Plan Marina que son dos programas de acción de carácter social, que otorgan al Ejército y Marina Armada, un prestigio y un poder de organización con el que no han contado el resto de los estados bajo la contingencia de la pandemia (Cruz, 2020).

Otras políticas aplicadas por el gobierno de la CDMX durante esta tercera etapa (Secretaría de Salud de la Ciudad de México SEDESA, 2020):

- i) Quedarse en casa y guardar sana distancia, si bien se acepta que hay personas que deben salir a realizar actividades esenciales para lo que es fundamental evitar aglomeraciones de personas, ii) Cierre del 20 por ciento de las estaciones de Metro, Metrobús y Tren Ligero, para aumentar la velocidad, frecuencia de paso de trenes y disminuir las aglomeraciones, iii) hoy no circula obligatorio para todos los vehículos, para balancear en la semana las salidas esenciales de las personas, iv) Reforzamiento de las medidas de sanitización en el espacio y transporte público v) Mayor intensidad a la verificación de establecimientos mercantiles que incumplan con el cierre establecido, permitiéndose solo el funcionamiento de establecimientos dedicados a actividades esenciales como farmacias, bancos, restaurantes en modalidad de comida para llevar, mercados, tiendas de autoservicio y de conveniencia, vi) Operación de tianguis y mercados con cumplimiento de las medidas de emergencia sanitaria, vii) Uso obligatorio y de manera correcta del cubrebocas en transporte público, viii) Inspecciones para verificar el cumplimiento de las medidas sanitarias en las empresas cuyas actividades sean consideradas prioritarias.

Periodo de cierre parcial o apertura progresiva de actividades 18 de enero- 30 junio 2021

Las medidas de contención y restricciones extremas no pueden sostenerse a largo plazo en la espera de un tratamiento o vacuna. Los altos índices de economía informal, urbanización desmesurada, pobreza, desigualdad, sistemas sanitarios frágiles y población vulnerable, ponen en una situación más precaria al país, y a la CDMX, en el manejo de la pandemia (Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPEAL, 2020). Después



de varios meses de encierro en diversos sectores de la economía, tanto los empleados como los empresarios alzaron la voz para exigir la reapertura de sus negocios. Buscar el balance entre la salud y la economía es un gran reto para los gobiernos (Han et al., 2020).

No obstante, a pesar de las exigencias de los diferentes sectores de la economía de regresar a laborar, la OMS advirtió que la apertura prematura puede hacer resurgir o aumentar las infecciones, causar un daño económico más severo a largo plazo. El levantamiento de las medidas de contención depende en gran medida de los siguientes factores: el estado de transmisión, el compromiso de la comunidad, la capacidad de la salud pública, la capacidad de los sistemas sanitarios y las medidas de tránsito (Han et al., 2020).

Los efectos del distanciamiento social y las medidas de contención a nivel nacional han llevado a una crisis económica, reflejada en el cierre de empresas y en incremento del desempleo. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2020) 93.2% de las empresas resultaron afectadas por la contingencia, traduciéndose en desempleo, cierre y quiebras empresariales. Cerca de cinco millones de empleos se perdieron en el periodo marzo a junio del año pasado, lo que equivale a una pérdida total de más de once millones de empleos en el periodo marzo 2019 a marzo 2020 (INEGI, 2020). La contracción del empleo se concentró desproporcionadamente entre los trabajadores de menor ingreso (Esquivel, 2020).

Además, 46% de los trabajadores en el sector informal enfrentó reducciones en sus ingresos y 42% redujo las horas de trabajo remuneradas. Si bien 23.5% de los trabajadores formales trabajó desde sus hogares, 6.1 millones de personas fueron suspendidas temporalmente de sus empleos y solamente 38% recibió ingreso de tiempo completo (INEGI, 2020). En línea con esto, 41% de los 8.4 millones de personas auto-empleados sufrieron algún daño económico en sus actividades durante el confinamiento.

En particular, para el caso de la CDMX, Ayala (2020) estima una contracción del PIB de alrededor de 185 mil millones de pesos, siendo la entidad con mayor afectación, seguida por Nuevo León (81 mil millones), Jalisco (70 mil millones) y Estado de México (69 mil millones). A nivel nacional, estima una contracción cercana al 4.3% del PIB. Además, Chapa (2020) estima una contracción del 20 por ciento en el valor agregado bruto en la región centro, en la que se circunscribe la Ciudad de México.

Por lo que el gobierno para controlar la pandemia por COVID-19 formuló políticas públicas, en principio, considerando la combinación de vigilancia, estado epidemiológico y las consecuencias económico sociales de las medidas de contención.

A través del país varios Estados anunciaron la reapertura de centros comerciales, cines, galerías, entre otros. En la Ciudad de México se propuso un plan de reactivación económica que consta de un financiamiento de 75 mil millones de pesos que incluye empleos temporales a 15 mil 224 personas a partir del 17 de septiembre 2020. Este plan de reactivación económica está constituido de 10 ejes: 1) Derechos sociales y apoyo a la población, 2) Plan de inversión pública, 3) Proyectos de construcción de la iniciativa privada, 4) Revitalización integral del Centro Histórico, 5) Reindustrialización limpia Vallejo I, 6) Turismo Seguro, 7) Digitalización, simplificación de trámites y créditos accesibles a MIPYMES, 8) Proyectos estratégicos con inversión privada, 9) Aprovechamiento de los residuos urbanos y de la construcción, 10) Empleo temporal 'Mejorando la Ciudad, nuestra casa'.

A pesar de estos esfuerzos del gobierno para reabrir de manera paulatina la economía, los propietarios y empleados del sector restaurantero empezaron una protesta denominada "golpe de cacerola" para exigir la

reapertura de sus negocios al inicio del año 2021. Así que para el inicio del año 2021 se reabrieron varias actividades con límite de asistente como los restaurantes, los espacios públicos y privados, los hoteles y otros sectores.

Entre las medidas implementadas por el gobierno de la CDMX vinculadas con la reactivación de la economía son los apoyos económicos implementados a través de distintas dependencias y vigentes para el 2021, que se agrupan en los Apoyos Emergentes por Semáforo Rojo en la CDMX y que incluyen: i) Créditos a micro y pequeñas empresas, con un monto único de 10 mil pesos, con 24 meses como plazo de pago y cuatro meses de periodo de gracia, bajo una tasa de interés ordinaria del 0% y pagos mensuales de aproximadamente 420 pesos, ii) Apoyo Emergente a personas que trabajan en restaurantes formales y no formales, con un pago único de dos mil 200 pesos para hasta 100 mil personas trabajadoras.

Además, iii) Adelanto de programas sociales Mi Beca para Empezar + Apoyo para Útiles y Uniformes para todas las familias con hijas e hijos inscritos en el Sistema Público de Educación básica en la CDMX, con beneficio para 600 mil familias en la CDMX. Cada familia puede recibir el monto correspondiente al nivel educativo por hijo (totales: 710 pesos para preescolar, 790 pesos para primaria, 830 secundaria y 900 centro de atención múltiple), y, iv) Apoyos Económicos Fiscales, aplicables al impuesto sobre nóminas y/o, condonación total para enero para pequeños negocios no esenciales, en actividades económicas afectadas por el cierre, principalmente, a los sectores restaurantero y hotelero (SEDESA, 2020).

Propuestas de Mejora

El gobierno de la Ciudad de México, como se analizó, ha implementado varias medidas de política pública con la finalidad de mitigar los efectos de la pandemia en la vida social y económica de la Ciudad. Pero, las condiciones de debilidad económica y las desigualdades preexistentes antes de la llegada de la COVID-19 agudizaron los efectos de las medidas de confinamiento implementadas para la contención de los contagios, lo que redujo la capacidad de respuesta del Estado mexicano (PNUD, 2020). En particular, de la CDMX, siendo ésta, la concentración urbana más golpeada en términos de contagios, muertes y valor económico. De lo anterior, este apartado desarrolla algunas propuestas de mejora de las acciones del gobierno para combatir la pandemia e impulsar la economía.

Anticipar y organizar la respuesta

La pandemia ha sorprendido el mundo entero, muchos gobiernos han tomado decisiones bajo prisa y los resultados de las políticas públicas no han sido los esperados. En México se vivió esta misma situación. Según Luna (2020) casi un mes después que el coronavirus fuera denominado como pandemia, el gobierno implementó apoyos hacia las MIPYMES en el mes de abril: “pero ya se habían ahogados cuando buscaron los salvavidas”, se hizo de manera apresurada a pesar de que tuvieron tiempo. Con relación a los créditos otorgados, hasta el 15 de mayo solo se habían entregado 740 mil, que significa recursos por 44mil 721 millones de los 307mil 557 millones de pesos asignados. Los gobiernos subnacionales deben tener capacidad institucional y técnica de respuesta ante los shocks internos o externos. Es necesario, como primer paso, alcanzar una efectiva autonomía en las decisiones, competencias y recursos, por lo que para que las regiones enfrenten de manera oportuna las crisis, se requiere de profundizar los procesos de descentralización.

Aprovechar las ventajas medioambientales

La temática central para combatir la covid-19 radica en la salud, una buena higiene y una buena alimentación, por lo que el gobierno debe centrar los esfuerzos en desarrollar PP en proyectos de inversión para infraestructura no contaminante. En la fase dos relacionada con la apertura de actividades esenciales, el gobierno puede implementar actividades relacionadas con las energías limpias, la solarización de hogares y edificios públicos, implementar techos verdes, agricultura urbana, así como la electrificación del transporte dado el aumento de la contaminación en la CDMX.

Asimismo, un modelo de producción agroecológico, fomentar la producción y distribución local dado las restricciones de exportación e importación por temas sanitarios y otros, ayudará al sector de los restaurantes que reabrieron durante el mes de enero 2021. Una estrategia viable, eficiente y de bajo costo es el fomento de empresas cooperativas de producción y consumo, que tienen vínculos e impactos en la economía local, y constituyen una forma de genera ingresos para más grupos de personas.

Reacomodo de las infraestructura y espacio público

Para Delgado y López (2020) el brote de la enfermedad por COVID-19 ha evidenciado nuevas manifestaciones de viejos problemas urbanos. Las medidas para contener la pandemia visibilizaron nuevos matices de problemas tan diversos como la complejidad de las relaciones multi-escalares de las ciudades en términos de flujos de energía, inversiones, versus la limitada coordinación gubernamental, la capacidad del aparato estatal para responder a emergencias, y las deficiencias de infraestructura. Si bien el gobierno ha implementado PP con relación a la inversión en obras públicas como la construcción del aeropuerto de Santa Lucia, el tren Maya y La refinería Dos Bocas y la inversión en el sector del transporte como la regeneración de los servicios públicos de la Ciudad de México.

Aun reconociendo que en la Ciudad de México se observan circulando vehículos de transporte nuevos (eléctricos o no), se ha dado la ampliación de redes de ciclovías y carriles especiales de transporte público rápido, es de suma importancia renovar y actualizar la totalidad de la red eléctrica para fomentar la energía renovable necesaria para la movilidad y realización de actividades económicas.

Política Monetaria: Mayor oferta monetaria y apoyo a las MIPYMES

Si bien el gobierno capitalino ha aplicado PP en materia de asignación de recursos para las víctimas de la pandemia como préstamos a las empresas, aunado con medidas públicas desde el gobierno federal, como el adelanto de recursos a personas de la tercera edad y aumento del salario mínimo. Las PP deben orientarse en el aumento de los ingresos y la reducción de los tiempos de inactividad para quienes pierden sus empleos durante la pandemia.

Para lograrlo, el gobierno puede implementar apoyos o incentivos para inversores, apoyo para la creación de empresas (enfocarse en particular a sectores o industrias prioritarias por que genere producto y empleos además con menor riesgo de contagio) así como establecer ventajas fiscales en materia de crédito. Asimismo, si bien apoyar a través de microcréditos a pequeñas empresas es un paso necesario, es esencial definir una PP de mayor envergadura para generar más ingresos y una mejor distribución a mediano y largo plazo que considere integralmente distintos aspectos como los arriba señalados.

Finalmente, para Padilla (2019) si bien el gobierno mexicano ha implementado PP antes, durante y después de la pandemia, hace falta una agenda del gobierno de la CDMX más amplia de combate a la desigualdad a través del impulso de una reforma fiscal progresiva, así como la aplicación de una política de ciencia y tecnología que sirva de base para el desarrollo industrial en productos de alto valor agregado. El reto de la política industrial es articular eficazmente las cadenas de valor entre las unidades productivas en la ciudad, la zona metropolitana, otras entidades federativas y otros países, con el fin de aumentar la competitividad y satisfacer la demanda creciente en el mercado interno y externo. Además, las políticas públicas a implementar deben buscar un balance entre las perspectivas asistencialistas de combate a la pobreza y desigualdad y de competitividad orientada al desarrollo económico de la ciudad.

4. CONCLUSIONES

Las medidas adoptadas por los países para frenar o combatir la pandemia del COVID-19 no han tenido el efecto esperado. Las consecuencias han sido muy importantes desde las pérdidas humanas, económicas y sanitarias de los países. El propósito de este documento es describir las PP aplicadas por el gobierno de la Ciudad de México antes, durante y después de la pandemia. Los resultados muestran que el gobierno capitalino implementó políticas públicas para combatir la pandemia desde las medidas de confinamiento, el semáforo epidemiológico, los planes DN-III y Plan Marina, las medidas de acopio de recursos, infraestructura de salud, los apoyos a las MIPYMES, a la población víctima, la tercera edad y los incentivos fiscales.

Estas PP no han traído el efecto esperado porque, por una parte, las estrategias de anticipación y respuesta no fueron efectivas, como es el caso de los apoyos a las MIPYMES y, por otra parte, el presupuesto asignado a estas estrategias fue insuficiente como porcentaje del PIB. De lo anterior, el gobierno debe acentuar sus esfuerzos en diseñar e implementar políticas públicas para el fortalecimiento de la renovación de la ciudad siguiendo un eje transversal. Por ejemplo, la infraestructura vinculada a las energías renovables, así como a la producción local y la provisión del mercado local particularmente mediante la generación y fortalecimiento de empresas cooperativas.

En general, las políticas públicas de la ciudad deben orientarse a combatir la pandemia y sus consecuencias inmediatas y de largo plazo que permitan retomar el camino del desarrollo, por lo que se requieren medidas de política tanto asistenciales como competitivas en un balance justo. En cualquier caso, es indispensable dejar atrás todo intento de austeridad fiscal local, y sustituir una fuerte política anticíclica que provea mayores cantidades de recursos para encarar el desafío de la crisis COVID-19.

Conflicto de intereses / Competing interests:

Los autores declaran que no incurre en conflictos de intereses.

Rol de los autores / Authors Roles:

Cesaire Chiatchoua: conceptualización, curación de datos, análisis formal, adquisición de fondos, investigación, metodología, administración del proyecto, recursos, software, supervisión, validación, visualización, escritura - preparación del borrador original, escritura - revisar & edición.

Omar Neme: conceptualización, análisis formal, investigación, metodología, administración del proyecto, recursos, software, supervisión, validación, visualización, escritura - preparación del borrador original, escritura - revisar & edición.

Fuentes de financiamiento / Funding:

Los autores declaran que no recibió un fondo específico para esta investigación.

Aspectos éticos / legales; Ethics / legals:

Los autores declaran no haber incurrido en aspectos antiéticos, ni haber omitido aspectos legales en la realización de la investigación.

REFERENCIAS

Achinelli, M., Di Capua, M., & Carosini, A. (2018). El debate entre la conciliación laboral y familiar en Paraguay: el caso de las Cooperativas de Ahorro y Crédito de Asunción, Año 2017. *La Saeta Universitaria, Académica y de Investigación*, 7(1), 83-19. <https://www.unae.edu.py/ojs/index.php/saetauniversitaria/article/view/125>

Aguilar, L. (2012). *Política pública* (2da ed.). Grupo editorial Siglo Veintiuno.

Ayala, M. (2020). *COVID-19: deterioro económico en México*. acultad de Contaduría y Ciencias Administrativas, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo UMSNH. <https://www.cic.umich.mx/coronavirus/71-covid-19-deterioro-economico-en-mexico.html>

Banco Central Europeo. (2020). *Tipo de cambio peso mexicano/dólar usa*. <https://bit.ly/3MLkUj3>

Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, 30, 9-37. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (2021). *Consideraciones de política fiscal ante el COVID-19*. Investigaciones CIEP. <https://ciep.mx/ntv6>

Chapa, J. (2020). Impacto económico del COVID-19 en las regiones de México. *Revista Ciencia UANL*, 23(102). <https://doi.org/10.29105/cienciauanl23.102-1>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPEAL. (2020). *Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. <https://bit.ly/3Kzp5MS>

Cruz, G. (2020). Plan DN-III y el Plan Marina contra COVID19: una decisión lógica. *Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República - Dirección general de publicaciones*, 79. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4826/Nota79_COVID-19_PlanDNIIIMarina_vf1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Delgado, G., & López, D. (2020). *Las ciudades ante el COVID-19: nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas*. Plataforma de Conocimiento para la Transformación Urbana, México. <https://bit.ly/3pWJBza>

Eslava, J., & Puente, C. (2003). Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales. En *Documento de Trabajo AGDT /DT 003-03*. <https://bit.ly/3i5VU8a>

Esquivel, G. (2020). *Los impactos económicos de la pandemia en México*. <https://bit.ly/3vYUkgf>

Expansión. (2020). *Precio del petróleo OPEP por barril*. <https://datosmacro.expansion.com/materias-primas/opep>

- García, A., & Caballero, J. (2019). 15 gráficas sobre la economía con AMLO y con Peña Nieto. *el economista*. <https://bit.ly/3J874F3>
- González, N., Vega, J., & Ramírez, S. (2020). *Emergencia Sanitaria por COVID-19. Noroeste de México*. <https://bit.ly/37g2pTu>
- Gutiérrez, J., Carmona, J., & Urrego, G. (2016). Políticas públicas desde las crisis económicas y sociales en el marco de los Estados y territorios emergentes. *Revista Finanzas y Política Económica*, 8(2), 251-269. <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.2016.8.2.3>
- Han, E., Tan, M., Turk, E., Sridhar, D., Leung, G., Shibuya, K., Asgari, N., Oh, J., García, A., Hanefeld, J., Cook, A., Hsu, L., Teo, Y., Heymann, D., Clark, H., McKee, M., & Legido, H. (2020). Lessons learnt from easing COVID-19 restrictions: an analysis of countries and regions in Asia Pacific and Europe. *The Lancet*, 396(10261), 1525-1534. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)32007-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32007-9)
- Hernández, W. (2009). La información y la toma de decisiones en la política pública judicial: una reflexión a partir del análisis de la carga procesal en el Perú. *Derecho PUCP*, 62, 69-85. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200901.003>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. (2020). *Encuesta telefónica sobre covid-19 y mercado laboral (ECOVID-ML)*. <https://bit.ly/3CCgdDv>
- Jiménez, C., Peralta, J., Sánchez, E., Márquez, I., & Arellano, D. (2020). La situación del mercado laboral en México antes y durante la COVID-19. *Revista Internacional De Salarios Dignos*, 2(2), 1-14. <http://revistasinvestigacion.lasalle.mx/index.php/OISAD/article/view/2893>
- Luna, J. (2020). Determinaciones socioambientales del COVID-19 y vulnerabilidad económica, espacial y sanitario-institucional. *Revista de Ciencias Sociales*, 26(2), 21-25. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28063431004>
- Martin, V., & Reyes, G. (2020). Desafíos y nuevos escenarios gerenciales como parte de la herencia del COVID-19. *Revista Venezolana de Gerencia*, 25(90), 722-734. <https://doi.org/10.37960/rvg.v25i90.32413>
- Meny, Y., & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Editorial Ariel.
- Morales, Y. (2020). En el primer año de AMLO, el PIB de México cayó 0.1%. *El economista*. <https://bit.ly/34EcHMh>
- Muñoz, C., Sanchez, B., & Navarrete, M. (2020). Empresas mexicanas ante el COVID-19. *Revista de Investigación en Gestión Industrial, Ambiental, Seguridad y Salud en el Trabajo - GISST*, 2(2). <https://doi.org/10.34893/gisst.v2i2.83>
- Ortiz, E. (2020). México ante el COVID-19: Seguridad humana, gubernamentalidad y biopolítica. *Revista Espiga*, 20(40), 158-172. <https://doi.org/10.22458/re.v20i40.3338>
- Padilla, S. (2019). Efectos de las políticas económicas en el crecimiento económico y desarrollo social de México durante el primer año de gobierno encabezado por AMLO. *Segunda Conferencia Internacional de Economía Heterodoxa At: Bogotá*. <https://bit.ly/3CFie1H>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2020). *Desafíos de desarrollo ante la covid-19 en México. Panorama socioeconómico*. <https://bit.ly/3w2T8IN>

Rosas, J. (2016). La importancia del contexto en el diseño de política social. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 4(8), 13-26. <https://doi.org/10.18294/rppp.2015.945>

Roth, A. (2010). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Ediciones Aurora.

Rubio, J. (2020). *Políticas económicas en México ante el coronavirus*. <https://bit.ly/3I9M1AN>

Salazar, C. (2012). La definición de política pública. *Bien Común*, 18(209), 47-52. <https://biblat.unam.mx/es/revista/bien-comun/articulo/la-definicion-de-politica-publica>

Secretaría de Salud de la Ciudad de México SEDESA. (2020). *Medidas implementadas en la Ciudad de México durante fase 3 por emergencia sanitaria de COVID-19*. Gobierno de la Ciudad de México. <https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/acciones/emergencia-sanitaria/>

Shah, K., Kamrai, D., Mekala, H., Mann, B., Desai, K., & Patel, R. (2020). Focus on mental health during the coronavirus (COVID-19) pandemic: applying learnings from the past outbreaks. *Cureus*, 12(3). <https://doi.org/10.7759/cureus.7405>

