

Las políticas económicas frente al COVID19 en México: Un análisis cuantitativo de la diversidad y diferencia de las agendas subnacionales

García Tejeda, Carlos Enrique

Universidad Panamericana, México

 cgarcia@up.edu.mx

ORCID ID: 0000-0003-0240-3295

Documento recibido:

20 julio 2020

Aprobado para publicación:

21 septiembre 2020

Resumen

La epidemia provocada por el virus SARS-CoV2 ha afectado las actividades económicas en el mundo. En el caso de México, las medidas de confinamiento y distanciamiento social han propiciado una contracción económica que afecta a las pequeñas y medianas empresas de las ciudades y regiones. Los gobiernos locales han establecido agendas gubernamentales con políticas públicas que tratan de atender la caída económica. Este documento estudia las agendas locales de 31 Entidades Federativas y la Ciudad de México para cuantificar la diversidad de las políticas económicas con el Índice de Entropía de Shannon y para comparar las agendas locales con una prueba de inferencia estadística. Los resultados muestran que las agendas son diversas y en algunos casos amplias, pero enfrentan la emergencia de forma semejante, por lo que las respuestas de las administraciones públicas locales pueden tener un efecto limitado ante los problemas económicos generados por el COVID19.

Palabras clave

Gobiernos Locales; Política Económica; Índice de Shannon; Estadística no paramétrica; México.

Abstract

The epidemic caused by the SARS-CoV2 virus has affected economic activities in the world. In the case of Mexico, the confinement and social distancing measures have led to an economic contraction that affects small and medium-sized companies in cities and regions. Local governments have established government agendas with public policies that try to address the economic downturn. This document refers to the local agendas of 31 Federal Entities and Mexico City to quantify the diversity of economic policies with the Shannon Entropy Index and to compare local agendas with a statistical inference test. Results show that the agendas are diverse and broad in some cases, but they face the emergency in a similar way, so that the responses of local public administrations may have a limited effect on the economic problems generated by COVID19.

Keywords

Local Governments; Economic policy; Shannon index; Non-parametric statistics; Mexico.

Resumo

A epidemia causada pelo vírus SARS-CoV2 afetou as atividades econômicas em todo o mundo. No caso do México, medidas de confinamento e distanciamento social levaram a uma contração econômica que afeta as pequenas e médias empresas nas cidades e regiões. Os governos locais estabeleceram agendas governamentais com políticas públicas que tentam enfrentar a crise econômica. Este documento estuda as agendas locais de 31 entidades federais e da Cidade do México para quantificar a diversidade das políticas econômicas com o Índice de Entropia de Shannon e comparar as agendas locais com um teste de inferência estatística. Os resultados mostram que as agendas são diversas e em alguns casos amplas, mas enfrentam a emergência de forma semelhante, de modo que as respostas das administrações públicas locais podem ter um efeito limitado sobre os problemas econômicos gerados pela COVID19.

Palavras-chave

Governos locais; Política económica; Índice de Shannon; Estatísticas não paramétricas; México.

Introducción

La epidemia del COVID19 está trastocando la actividad humana en todas las sociedades independientemente de su contexto histórico, sanitario, gubernamental y económico. En este último ámbito, las investigaciones actuales están tratando de estimar el impacto a la actividad económica en los países.

En el caso de México, las estimaciones del Banco de México (2020a:5) pronostican una variación anual negativa del Producto Interno Bruto que va de 5.6 puntos porcentuales hasta 9.8 puntos porcentuales en diferentes escenarios.

Esta afectación a la producción anual de bienes y servicios afecta a todos los países, por lo que diversos gobiernos están utilizando medidas de política fiscal, política monetaria, política cambiaria y política financiera (Banco de México, 2020b: 1). Estas intervenciones gubernamentales se traducen en transferencia directa a hogares, subsidios para el pago de salarios, prórrogas para pago de impuestos y contribuciones, exenciones fiscales, créditos de empresas, garantías gubernamentales y recursos para desarrollo de vacunas (Banco de México, 2020c: 3).

Sin embargo, los países no tienen una guía clara para enfrentar los problemas públicos de la epidemia del COVID19 y aunque existen recomendaciones de política pública desde el ámbito económico, la investigación académica sobre la idoneidad de las medidas es incipiente (Acemoglu, 2020). Esta epidemia afecta especialmente la actividad económica en ciudades y regiones, ya que las políticas de salud como el confinamiento y la distancia social reduce el tamaño de los mercados locales. Ante este panorama, esta investigación trata de analizar las políticas públicas y la gestión de los gobiernos subnacionales en México.

Este estudio está enfocado a analizar las medidas anunciadas por las 31 Entidades Federativas y la Ciudad de México para tratar de contestar ¿Cómo están respondiendo los gobiernos subnacionales en México? ¿Qué tan amplias y diversas son las agendas gubernamentales subnacionales que han establecido las administraciones públicas en México? ¿Qué tan diferentes son las medidas económicas diseñadas en las agendas locales?

Para tratar de responder estas preguntas, la presente investigación tiene un enfoque empírico y cuantitativo para analizar la amplitud, diversidad y diferencia en las 32 agendas locales.

Con este propósito, en primer lugar, este documento presenta las discusiones académicas actuales sobre las políticas económicas ante la crisis del COVID19 y el marco jurídico-administrativo del establecimiento de agendas locales en México en materia económica. En segundo lugar, la investigación construye una base de datos con el contenido de las 32 agendas locales para realizar análisis de amplitud, diversidad y diferencia de dichas agendas. Para ello, el documento presenta el resultado del análisis estadístico, del Índice de Entropía de Shannon (Boydston et. al, 2014) y la prueba exacta de Fisher (Siegel et al., 2016). Finalmente, la investigación discute los hallazgos y presenta las conclusiones sobre las agendas subnacionales en México ante la epidemia global.

1. Las agendas económicas tradicionales y el establecimiento de agendas en México

1.1 Las políticas económicas ante las crisis del COVID19: La gran depresión y las políticas macroeconómicas del *New Deal*

Los estudios sobre intervenciones gubernamentales que atienden los problemas surgidos por crisis económicas provienen de la publicación de la Teoría general del empleo, el interés y el dinero por John Maynard Keynes en 1936. Desde entonces los modelos de crisis económica y las políticas macroeconómicas son una parte principal de las agendas gubernamentales de políticas económicas.

La gran depresión en Estados Unidos de América entre 1929 y 1932 provocó la caída del mercado de la bolsa de valores, del Producto Nacional Bruto y el aumento de la tasa de desempleo del 3% al 25%. Hay un consenso en la literatura que la política fiscal de las administraciones públicas incrementó el problema, ya que el gobierno federal y los gobiernos locales incrementaron los impuestos para hacer frente a los gastos principalmente entre 1932 y 1933 (Dornbusch et al., 2006: 492-496). Entre 1933 y 1937, el gobierno federal implementó una agenda gubernamental distinta: fundó la Sociedad Federal de Seguro de Depósitos, promovió la Seguridad Social frente al desempleo y estableció instituciones como la Administración para la Recuperación Nacional.

La crisis del COVID19 y las políticas económicas en Europa

A raíz de la epidemia por COVID19, se han celebrado conferencias académicas relevantes para el análisis de las políticas públicas frente a los problemas económicos. La discusión académica actual trata de responder si las respuestas tradicionales de la política macroeconómica pueden funcionar ante una nueva crisis (Acemoglu, 2020).

El 9 de abril de 2020, en la *Royal Economics Society*, Daron Acemoglu y Jean Tirole analizaron las políticas económicas frente a la emergencia sanitaria. Para Acemoglu, hay nuevos procesos que son más complejos en la economía actual que en crisis económicas del pasado, estos nuevos procesos dificultan una intervención gubernamental tradicional.

Acemoglu (2020) sostiene que en una mayor cantidad de cadenas globales de valor es difícil identificar las partes críticas de la cadena y protegerlas para evitar la disminución de la oferta. Además de que la destrucción de las cadenas de valor puede generar una segunda ronda de efectos amplificando la crisis. La protección de las cadenas más importantes puede facilitar la reparación de otros eslabones cuando existan nuevas inversiones. En el corto plazo, los países estarán focalizados en minimizar los costos de los cierres de emergencia en diferentes mercados. En los países menos desarrollados, este cierre de empresas provocará más desigualdad.

Jean Tirole (2020) argumenta que las medidas tradicionales de estimulación de la demanda pueden no funcionar, ya que hay una menor producción en el mercado. Para este autor, el ahorro provocado por la disminución de consumo puede servir para pagar la deuda, por lo que los países incurrirán en mayor austeridad. En el caso de que ciertos países europeos repudien sus deudas, puede afectar a los mercados de crédito. En este caso podría existir una afectación de los mercados hacia el sector financiero, de forma inversa que en la crisis de 2008. Tirole sugiere impuestos a la riqueza para financiar al gobierno y la utilización de monetización de la deuda para financiar fuertes expansiones de oferta monetaria.

Ambos autores coinciden en que la crisis debe ser enfrentada con políticas públicas innovadoras distintas a las tradicionales y que se debe evitar que la intervención del gobierno para proteger ciertas industrias o sectores sea capturada. Para evitar este último fenómeno, el Estado debe seleccionar con atención las cadenas de valor críticas para proteger la economía.

La crisis del COVID19 y las políticas económicas en Norteamérica

El 10 de abril de 2020, en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego se organizó un seminario académico con la participación de Gordon Hanson y Santiago Levy para discutir las políticas económicas que pueden utilizar ambos países para enfrentar los problemas económicos de la crisis del COVID19.

Para Hanson (2020) hay dos efectos importantes en los mercados de EE. UU. Existe un shock negativo para la oferta debido al aislamiento de los trabajadores en su casa, lo cual genera un repunte en el

desempleo. Además, existe un shock negativo en la demanda, ya que el consumo individual se reduce, lo cual provoca que la demanda agregada disminuya, por lo que habrá pérdidas de empleo y mayor dificultad para encontrar uno nuevo. Este efecto en el empleo se ve reforzado por el cierre de empresas que tienen dificultades para devolver los préstamos al sector financiero, los cuales reducen su capacidad de financiamiento y hay una mayor pérdida de empleos.

Hanson (2020) sugiere que, para evitar esta espiral descendente, en el corto plazo, los trabajadores deben gastar como si ellos estuvieran empleados, por lo que es posible ampliar el seguro de desempleo y aumentar los préstamos a empresas para el pago de nóminas. Este autor estima que el costo de estas políticas sería entre el 5-10% del PIB frente a los beneficios de 10-20% del PIB al evitar una contracción severa de la economía. En EE. UU., los retos de esta crisis son la incertidumbre en su duración, que algunos trabajadores podrían quedar fuera de estas políticas, que el sistema no está diseñado para resistir estos picos de desempleo y que algunos beneficiarios podrían no necesitar estos apoyos.

Para Levy (2020), los efectos económicos de la crisis serán mayores que la crisis financiera de 2008, ya que no es una crisis económica tradicional, debido a que en esta contingencia la salud y la economía tiene fuertes vínculos.

En este sentido, la política económica propuesta por Levy (2020) para México está orientada a transferencias monetarias directas para trabajadores informales, ya que estos trabajadores no pueden confinarse si no tienen un ingreso sustituto. Para el autor, esta política tiene dificultades en la implementación para identificar a los trabajadores informales. Además, Levy (2020) considera necesario la contratación de deuda pública ante la reducción de ingresos tributarios que los países experimentan ante los cierres de emergencia de empresas y sectores.

En ambos casos, Hanson (2020) y Levy (2020) consideran que las medidas entre ambos países tienen que ver con el apoyo al empleo formal e informal para evitar un círculo vicioso que contraiga la economía en mayor medida que la crisis de 2008.

1.2 El marco jurídico-administrativo de las agendas locales en México: La agenda federal de política económica en los últimos años

Además de las facultades tradicionales de política macroeconómica y política fiscal del Gobierno Federal Mexicano, los principales partidos políticos implementaron una agenda de reformas estructurales a la Constitución Mexicana en 2014, para reorganizar la intervención pública en sectores económicos como las telecomunicaciones, la radiodifusión, la competencia económica, la competitividad y el sector energético, entre otros (Roldan, 2018:33). Las reformas incluyeron la existencia de un nuevo tipo de organismos públicos, los órganos constitucionalmente autónomos, los cuales tienen una función enfocada a la regulación de mercados con un enfoque de política pública orientada a atender un problema público (Roldan, 2018:184-185).

Estas reformas a la Constitución Mexicana no alteraron el espacio posible de la agenda gubernamental de las administraciones públicas subnacionales, el cual está definido por la Constitución Mexicana de manera excluyente en su artículo 124: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias".

La organización de la administración pública ante la crisis del COVID19

En caso de “epidemias de carácter grave”, la Constitución Mexicana faculta al Consejo de Salubridad General y a la Secretaría de Salud del Gobierno Federal a emitir disposiciones y medidas preventivas indispensables que deben ser obedecidas por las autoridades administrativas del país, lo que incluye a los gobiernos locales. Estas normas constitucionales se encuentran establecidas en el artículo 73, fracción XVI, incisos 1a, 2a, 3a y 4a.

Esta facultad constitucional fue utilizada en el Acuerdo administrativo emitido por el Consejo de Salubridad General, el cual fue publicado el 23 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación y que fue emitido para coordinar las actividades de preparación y respuesta ante la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV2. En el artículo cuarto de dicho acuerdo, el Consejo de Salubridad General exhortó a los gobiernos de las Entidades Federativas a establecer planes de reconversión hospitalaria y expansión de capacidad para atender los casos en los Estados.

Los posteriores Acuerdos administrativos del Consejo de Salubridad General han establecido disposiciones relativas a comunicaciones electrónicas (26 de marzo), a trámites realizados ante autoridades federales (16, 21, 28 y 30 de abril y 29 de mayo) y la exención de trámites para la contratación de servicios médicos hospitalarios privados (22 abril). Por lo anterior, las Entidades Federativas conservan las facultades constitucionales y legales para establecer los instrumentos de política pública que consideren idóneos para enfrentar los impactos económicos de la crisis del COVID19 y para establecer una agenda gubernamental que esté orientada a diferentes rubros dentro de su competencia jurídica.

Con base en este marco jurídico, las Entidades Federativas pueden establecer una agenda local amplia para enfrentar las consecuencias económicas de la epidemia del COVID19. Dentro de esta competencia jurídica, las agendas locales pueden establecer como problemas de interés el desempleo, el impacto de los impuestos locales, la falta de financiamiento a pequeñas y medianas empresas y otros rubros en los cuales los gobiernos subnacionales pueden intervenir con políticas económicas.

Sin embargo, ante la rapidez de la diseminación global de la epidemia, las agendas locales han establecido un conjunto de respuestas variado en México. Esta investigación analiza el panorama general para estudiar la amplitud, diversidad y diferencias entre las 32 agendas locales. Los hallazgos pueden servir para comparar las respuestas actuales de los gobiernos subnacionales con las recomendaciones teóricas de política económica presentada en esta sección y para analizar si estas agendas abarcan múltiples perspectivas de las consecuencias económicas, lo que puede contribuir a mitigar de mejor manera la contracción económica provocada por la crisis del COVID19.

2. Datos de las 32 agendas locales de las Entidades Federativas y la Ciudad de México

La base de datos contiene la información de las 32 agendas locales en México (31 Entidades Federativas y la Ciudad de México) de marzo a mayo de 2020. Estas agendas contienen un total de 331 políticas económicas locales dirigidas a atender las consecuencias de la emergencia sanitaria. Esta información fue recopilada por el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) del Centro de Investigación y Docencia Económicas de México (CIDE). Las bases de datos son públicas y pueden ser consultadas en la página de internet del LNPP.¹

¹ El mapa de las medidas económicas ante la pandemia de COVID-19 del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas está disponible en: <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/PoliticaseconomicasCovid19/>

La presente investigación construyó una tabla de frecuencias del número de intervenciones gubernamentales contenidas en las agendas locales como respuesta a la emergencia sanitaria del COVID19. Dicha tabla contiene los elementos posibles que las administraciones públicas locales pueden adoptar de un conjunto amplio de instrumentos de políticas económicas subnacionales. El análisis de datos versó sobre las medidas gubernamentales en materia económica sin incluir las medidas estrictamente sanitarias o prohibiciones regulatorias.

Por lo que respecta a la clasificación de los rubros, se incluyeron todas las medidas de política económica de las agendas locales con el objetivo de realizar una comparación relativa entre las 32 agendas locales. Esta clasificación está basada en la propia categorización de la fuente de los datos (Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, 2020). Los rubros resultantes son política fiscal, créditos empresariales, planeación gubernamental, alimentación, empleo, economía digital, agricultura y pesca, educación y capacitación, gasto en obra pública y políticas de salud como entregas de equipo médico o medicinas.

Puede considerarse una clasificación alternativa de agregación con otro marco teórico, sin embargo, para motivos de la comparación relativa entre agendas locales es posible utilizar la clasificación propuesta, ya que el contenido de cada una de las agendas subnacionales es clasificado de la misma forma para analizar la amplitud, diversidad y diferencia entre dichas agendas locales.

3. Metodología para el cálculo de índices de diversidad y prueba de diferencias

3.1 El índice de Entropía de Shannon

Para el análisis de la diversidad de las agendas locales fue utilizado el Índice de Entropía de Shannon (*Shannon's H*), el cual ha tenido una influencia destacada en la medición de la diversidad de agendas de políticas públicas para cuantificar su diversidad (Boydstun et al, 2014). Este índice ha sido utilizado para medir la diversidad de la cobertura mediática del gobierno en España en diarios nacionales de 1996 a 2011 (Baumgartner et al., 2015:22), para estudiar la diversidad de plataformas de partidos políticos en campañas en 24 países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (Greene, 2016:1) y para cuantificar la diversidad de las noticias de grupos de interés en Reino Unido, Dinamarca y España (Binderkrantz et al., 2017).

Además, el Índice de Entropía de Shannon es considerado en la literatura de políticas públicas como una mejor alternativa frente a otros indicadores como el Índice inverso de Herfindahl–Hirschman (*Inverse IHH*), debido a su sensibilidad ante cambios bajos o altos de diversidad en agendas gubernamentales (Boydstun et. al, 2014: 186).

Fórmula 1. Cálculo del Índice de Entropía de Shannon

$$\text{Índice de Shannon} = - \sum_{i=1}^n ((p(x_i) * \log (p(x_i)))$$

El cálculo del Índice de Entropía de Shannon es el negativo de la sumatoria de la *i*-ésima (x_i) proporción (p) multiplicado por su logaritmo natural (\log). La proporción es el número de políticas locales en

uno de los diez rubros de clasificación dividido entre el total de intervenciones en la agenda local de cada estado. En ese sentido, la proporción es una estimación del peso de los rubros en una agenda local.

El Índice de Shannon permite tener una estimación de la diversidad de cada agenda que permite comparar las 32 agendas locales. La diversidad de una agenda se define como el grado de dispersión de las políticas económicas posibles en un espacio determinado (Boydston et al., 2014: 174). El resultado de la estimación va de cero hasta un número que depende del total de clasificaciones en las agendas locales, que en este caso son 10 rubros o categorías. Los índices de Shannon cercanos a cero reflejan poca diversidad, por lo que es una interpretación opuesta a la medición de la concentración en otros índices.

3.2 Prueba exacta de Fisher

Esta prueba estadística es de libre distribución o no paramétrica y mide la probabilidad de obtener la distribución de frecuencias observadas de las políticas económicas en las 32 agendas locales y en los 10 rubros analizados. La utilización de esta prueba se sugiere en tablas de frecuencias cuando las frecuencias pequeñas son menores a 5 unidades en alguna de las celdas (Siegel et al., 2016: 129). Esta prueba de inferencia estadística permite medir la probabilidad de obtener la tabla de frecuencias observadas (Sheskin, 2004:528).

La hipótesis nula es (H_0): las políticas económicas en las agendas locales no varían por entidad federativa. La hipótesis alternativa es (H_1): las políticas económicas varían debido al establecimiento de la agenda gubernamental que hace el gobierno local. El estadístico de prueba resultante se compara con el mismo procedimiento de los niveles de significancia de las pruebas paramétricas (Vilalta, 2016: 200).

4. Resultados y discusión del análisis de datos

4.1 Estadística descriptiva

Las 31 Entidades Federativas y la Ciudad de México han diseñado una agenda local de política pública para enfrentar la contracción económica con 331 intervenciones gubernamentales. El promedio de políticas por agenda es de 10 y una desviación estándar de 5 intervenciones. No obstante, hay una variación importante en el número de políticas por agenda. El Estado de Yucatán en la península del mismo nombre tiene 23 intervenciones locales frente a las agendas de Tabasco y Chiapas en el Sur de México con sólo 2 políticas económicas (Tabla 1).

Por lo que respecta a los rubros de las políticas económicas. Las intervenciones contenidas en las agendas locales están centradas en aspectos fiscales (25.38%), créditos empresariales (19.64%) y planeación gubernamental (15.11%).

La política fiscal comprende programas de descuentos en el pago de impuestos a la nómina y el hospedaje, los cuales son contribuciones locales en México; prórrogas en la presentación de información fiscal; suspensión en procedimientos de fiscalización, etcétera. Los créditos empresariales están orientados a microempresas, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), a personas con actividades empresariales, jóvenes y mujeres emprendedoras, etcétera; además de que contempla la reestructura de créditos y facilidades para su acceso. La planeación gubernamental está orientada a hacer eficiente la operación del gobierno mediante agilización de pago a proveedores gubernamentales; creación de marcas para el consumo local, atención y trámites por internet o por teléfono, etcétera. En su

conjunto, estas medidas representan el 60.12% del total de las 331 intervenciones de política económica contenida en las agendas locales de las Entidades Federativas.

Tabla 1. Estadísticas descriptivas de las 32 Agendas Locales

Agendas locales		Rubros de política económica	Políticas por rubro
Número de agendas locales	32	Política Fiscal	84
Número total de políticas estatales	331	Créditos empresariales	65
Promedio de políticas por agenda local	10.34	Planeación	50
Mediana	10	Alimentación	40
Desviación estándar	5.09	Empleo	30
Número máximo de políticas por agenda	23	Economía digital	18
Número mínimo de políticas por agenda	2	Agricultura y Pesca	15
		Educación y capacitación	12
		Gasto en Obra pública	11
		Apoyo para Salud	6
		Total	331

Fuente. Elaboración propia con datos del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE (2020)

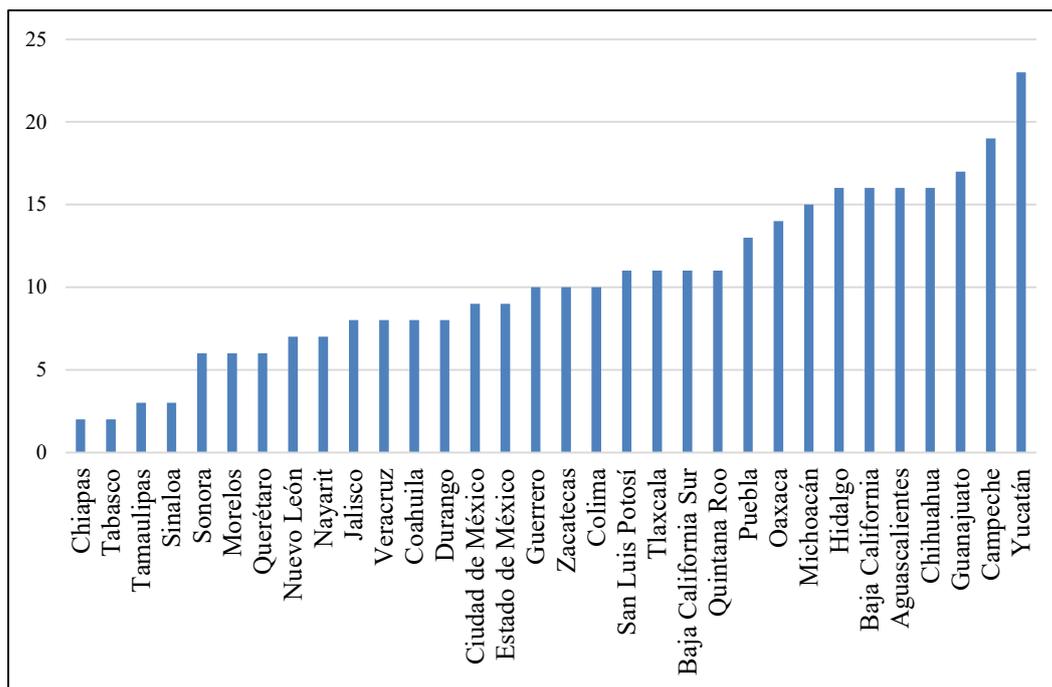
4.2 Amplitud de las Agendas Locales

Las agendas de políticas locales son amplias, aunque esta amplitud de medidas económicas varía por agenda local. En México, cada gobierno local puede diseñar su agenda en el ámbito de su competencia jurídica y en el ejercicio de sus atribuciones legales. La principal restricción son herramientas de política macroeconómica reservadas al Gobierno Federal u otros órganos constitucionales autónomos. Dentro de esos límites, los Estados y la Ciudad de México pueden configurar su agenda con diversos instrumentos de política económica.

Sin embargo, en el gráfico 1 es posible notar que no todos los estados han respondido con el mismo número de medidas a la emergencia sanitaria y a la contracción económica. Algunos estados ubicados en el Sur del país -Tabasco y Chiapas- y en el Noreste y Noroeste de México - Tamaulipas y Sinaloa respectivamente- tienen únicamente 2 a 3 políticas económicas, las cuales consisten en programas de crédito empresarial y cambios en la planificación de la actividad de la administración pública local.

En el extremo opuesto, Yucatán, Campeche y Guanajuato han configurado agendas locales con un gran número de intervenciones gubernamentales de política económica (Gráfico 1) Por lo que respecta a las áreas de intervención, destacan las medidas que han anunciado en política fiscal, créditos empresariales y planeación, al igual que otros Estados, pero además tiene políticas de empleo, economía digital, agricultura y pesca y alimentación. En futuras investigaciones será posible evaluar los resultados locales con base en las medidas implementadas en las agendas locales descritas en este documento.

Gráfico 1. Número de Políticas Económicas por Agenda Local



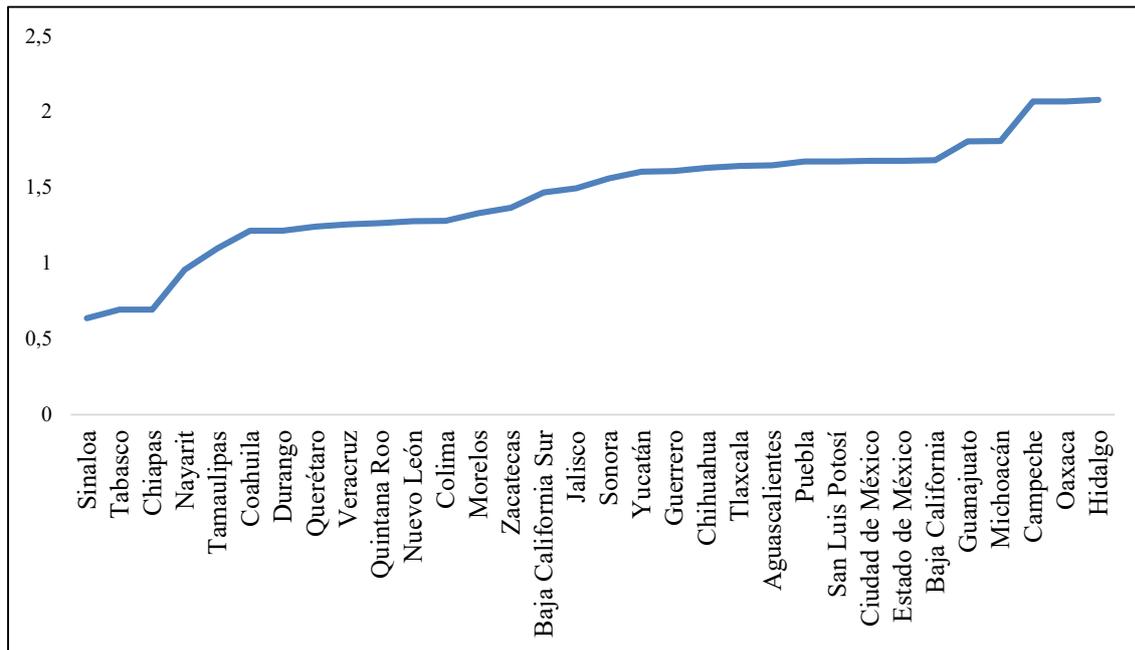
Fuente. Elaboración propia con datos del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE (2020)

4.3 Diversidad de las Agendas locales: Índice de Shannon

Se estimó el Índice de Entropía de Shannon para comparar las 32 agendas locales (Gráfico 2). Los resultados del índice muestran que la diversidad de las agendas varía entre Estados, al igual que el análisis de amplitud de las agendas de la sección anterior.

Respecto a los resultados de diversidad, los Estados con agendas locales con pocas políticas económicas también ocupan las posiciones más bajas en la diversidad de agendas (en la parte izquierda del Gráfico 2). No obstante, las Entidades Federativas con agendas locales diversas no son aquellos que cuentan con el mayor número de políticas (agendas ubicadas en la parte derecha de los Gráficos 1 y 2). Este resultado proviene del diseño del índice de Entropía de Shannon, el cual da un peso mayor a las agendas que contienen una mayor variedad de políticas que al número de ellas concentradas en pocos rubros.

De esta manera, Hidalgo y Oaxaca tienen por lo menos una política económica para 9 rubros de las 10 categorías analizadas, en ambos casos las agendas locales no contemplan apoyo a la salud como la entrega de kits médicos o medicamentos que si se encuentran en otras agendas. Este es el mismo caso para Campeche que contiene en su agenda políticas para 9 rubros, salvo el caso de una política sobre educación y capacitación.

Gráfico 2. Índice de Entropía de Shannon por Estado

Fuente. Elaboración propia con datos del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE (2020)

En el mismo sentido, una agenda amplia no es sinónimo de una agenda diversa. Yucatán que en el Gráfico 1 ocupaba la posición número 1 con la agenda más amplia, su Índice de Shannon lo ubica en el lugar 15 de diversidad, este resultado proviene de su falta de políticas en educación y capacitación, economía digital, gasto en obra pública y salud.

4.4 Semejanzas y diferencias entre las Agendas locales: Prueba exacta de Fisher

La prueba exacta de Fisher fue utilizada sobre la tabla de frecuencias que contiene las agendas locales de cada Entidad Federativa y la clasificación de las políticas económicas por rubro. Un resumen de los resultados se presenta en la Tabla 2.

El estadístico de la prueba exacta de Fisher obtuvo un valor de 0.2234, esto significa que la probabilidad de obtener por azar una tabla de frecuencias como la tabla analizada es de 22.34%, por lo que ante los niveles de significancia comúnmente utilizados ($\alpha < .05$; $\alpha < .01$), no es posible rechazar la hipótesis nula enunciada, (H_0): las políticas económicas en las agendas locales no varían por entidad federativa.

En otras palabras, no existe evidencia estadísticamente significativa para sostener que las agendas locales son diferentes entre sí, aunque algunas de ellas sean amplias y diversas y otras sean reducidas y concentradas en pocos rubros. Las respuestas de las agendas locales frente a la contracción económica son semejantes.

Tabla 2. Resultados de la prueba exacta de Fisher**Prueba exacta de Fisher con simulaciones de p-value**

p-value estimado	0.2234
n	331
Número de celdillas con cero	152
Muestras replicadas	2,000

Fuente. Elaboración propia con datos del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE (2020)²

4.5 Discusión de los resultados

Los resultados presentados permiten sostener que en México existen agendas subnacionales amplias y reducidas y también existen agendas diversas y concentradas, sin embargo, estas agendas son semejantes: no son diferentes de manera estadísticamente significativa de acuerdo con los resultados de la prueba exacta de Fisher. Por tanto, las agendas locales buscan atender las mismas características del problema con intervenciones parecidas.

Este hallazgo muestra que puede existir una limitante para el establecimiento de nuevas medidas subnacionales ante la crisis de COVID19, debido a que las agendas reducidas y poco diversas pueden aumentar su tamaño y diversidad y sin embargo probablemente convergerán a las soluciones presentadas en agendas locales más amplias y diversas. En consecuencia, la incorporación de nuevas medidas económicas en las agendas locales en México presentará más propuestas de política fiscal, créditos empresariales y mejoras en la planeación y funcionamiento de los gobiernos locales que otras medidas que pueden tener un mayor impacto.

Por lo anterior, las agendas subnacionales en México dejan de lado las recomendaciones teóricas enfocadas a programas que atiendan el empleo formal e informal (Levy, 2020) y el crecimiento de la desigualdad (Acemoglu, 2020), por lo que las medidas establecidas en las 32 agendas locales en México pueden ser insuficientes ante las consecuencias económicas en los próximos meses y años que provocará la crisis del COVID19.

Conclusión

La cantidad de políticas económicas subnacionales es amplia, las 32 agendas locales contemplan 331 intervenciones gubernamentales en total. Sin embargo, la variación es importante: hay administraciones públicas locales con 2 políticas económicas frente a otras con 23 medidas ante el COVID19. Por lo que respecta a la diversidad, las agendas locales también presentan una variación importante en los rubros atendidos. Hay gobiernos subnacionales que han anunciado políticas públicas para 9 categorías de 10 posibles y otras administraciones públicas contemplan políticas para sólo 2 rubros de la clasificación.

No obstante, a pesar de la amplitud y diversidad de las agendas locales, las respuestas de los gobiernos subnacionales son semejantes. Las agendas locales están concentradas en tres rubros: en aspectos fiscales (25.38%), créditos empresariales (19.64%) y planeación gubernamental (15.11%). Aunque estas medidas son acordes a las soluciones tradicionales de política económica, las discusiones

² El software utilizado para el análisis estadístico fue R.

académicas recientes han puesto énfasis en políticas que atiendan al empleo y protejan las cadenas de valor más importantes, lo que no se observa en las 32 agendas locales.

Desde un punto de vista de análisis y diseño de política pública (Peters, 2015), estas medidas seleccionan como instrumentos de política una actividad pasiva de intervención: dejar de cobrar impuestos, ofrecer préstamos a quienes lo soliciten o mejorar el desempeño del gobierno. No obstante, los gobiernos subnacionales pueden recurrir y diseñar políticas microeconómicas innovadoras que atiendan de manera diferente los impactos en la actividad económica, como lo sugieren Acemoglu (2020) y Tirole (2020).

En primer lugar, no todos los sectores económicos han visto afectados su actividad. Las compraventas mediante plataformas digitales han generado mayores ganancias en esta contingencia sanitaria, el evento *Hot Sale* en México duplicó el monto de ventas por internet del año pasado de 2019 con más de 890 millones de dólares (Forbes, 2020). En ese sentido, hay administraciones públicas locales en México que han incorporado en sus agendas el diseño de plataformas digitales para incentivar la economía digital, estas medidas pueden aprovechar la reducción de los costos de transacción (Coase, 1960) y los mercados de dos caras (Tirole, 2017: 405-427). Las administraciones públicas locales de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Quintana Roo, entre otros, contemplan la creación de estos portales en sus agendas, por lo que puede ser una medida generalizada que mitigue algunos efectos económicos de la pandemia.

En segundo lugar, hay ciudades y regiones con una clara vocación turística en México, como lo son la zona de los Cabos, la Riviera Maya y la Ciudad de México. Las administraciones públicas subnacionales de estos lugares pueden centrar sus agendas locales en evitar la disminución o desaparición de los servicios turísticos. Para ello pueden diseñar políticas públicas que estandaricen la limpieza y desinfección de los hoteles y lugares de hospedaje para que los demandantes de los servicios puedan encontrar las ofertas deseadas. Estas políticas locales pueden basarse en los modelos teóricos de emparejamiento y diseño de mercado que evitan la desaparición de las actividades económicas (Roth et al., 2014).

En tercer lugar, algunas ciudades mexicanas son sede de importantes mercados educativos, por lo que las administraciones públicas locales pueden impulsar la creación de nuevos mercados educativos a través de certificaciones gubernamentales de aprendizajes mediante la enseñanza en línea. Con este propósito, puede tomarse como modelo organizaciones educativas de certificación como el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior que diseña y aplica pruebas estandarizadas de evaluación para distintos niveles de educación. Bajo ciertas condiciones y requisitos legales, los resultados de las pruebas de este Centro Nacional son utilizadas por las autoridades educativas para la expedición de certificados oficiales de grados escolares.

En suma, las agendas locales podrían incorporar estas áreas para diseñar políticas públicas innovadoras y para mitigar los efectos económicos de la crisis del COVID19. Estas agendas subnacionales pueden ser un complemento a la agenda nacional que regularmente está enfocada a intervenciones clásicas frente a crisis económicas tradicionales. Ante la importancia de las políticas macroeconómicas nacionales, las agendas locales pueden ser subvaloradas, pero éstas pueden contener políticas económicas innovadoras, intervenciones gubernamentales activas y que incidan en diferentes sectores para generar una recuperación económica más eficiente. 

Referencias

- Acemoglu, Daron. 2020. "Unknowns, Challenges and Opportunities in the Time of Covid-19", Royal Economic Society webinar. <https://www.res.org.uk/>
- Banco de México. 2020a. "Estimación Ex-Ante del Impacto de la Pandemia de COVID-19 sobre la Actividad Económica en México", Extracto del Informe Trimestral Enero-Marzo 2020. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7BB3EB3DA1-E3A1-0B39-6D76-54C7E5F8BCFo%7D.pdf>
- Banco de México. 2020b. "Resumen Ejecutivo del Informe Trimestral, Enero-Marzo 2020". <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B6A213B8F-EE2E-223A-BD8B-D8B5995A776B%7D.PDF>
- Banco de México. 2020c. "Medidas de Distintas Economías para Enfrentar la Pandemia de COVID-19", Extracto del Informe Trimestral Enero-Marzo 2020. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7BF0603ACC-F7AC-041A-C6AC-733BFA7281A3%7D.pdf>
- Baumgartner, Frank R., y Laura Chaqués Bonafont. 2015. "All news is bad news: Newspaper coverage of political parties in Spain", *Political Communication* 32, 2: 268-291.
- Boydston, Amber E., Shaun Bevan, y Herschel Thomas III. 2014. "The importance of attention diversity and how to measure it", *Policy Studies Journal* 42, 2: 173-196.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Laura Chaqués Bonafont, y Darren R. Halpin. 2017. "Diversity in the News? A Study of Interest Groups in the Media in the UK, Spain and Denmark", *British Journal of Political Science* 47, 2: 313-328.
- Coase Ronald H. 1960. "The problem of social cost", *Classic papers in natural resource economics*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Dornbusch, Rudiger, Fischer, Stanley, y Richard Startz. 2002. *Macroeconomía*. USA: McGraw-Hill.
- Greene, Zachary. 2016. "Competing on the issues: How experience in government and economic conditions influence the scope of parties' policy messages", *Party Politics* 22, 6: 809-822.
- Hanson Gordon. 2020. "COVID-19: Defensa de la economía y protección de la salud: cómo enfrentar la encrucijada", Center for U.S.-Mexican Studies webinar. <https://usmex.ucsd.edu/events/covid-19-webinar.html>
- Hernández Mauricio. 2020. "Mexicanos gastaron más de 20,000 mdp en el Hot Sale en medio de la cuarentena", *Forbes*. <https://www.forbes.com.mx/tecnologia-mexicanos-gastaron-mas-de-20000-mdp-en-el-hot-sale-en-medio-de-la-cuarentena/>
- Keynes, John Maynard. 2014. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE. 2020. "Mapa de las medidas económicas ante la pandemia de COVID-19". <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/PoliticaseconomicasCovid19/>

- Levy Santiago. 2020. "COVID-19: Defensa de la economía y protección de la salud: cómo enfrentar la encrucijada", Center for U.S.-Mexican Studies webinar. <https://usmex.ucsd.edu/events/covid-19-webinar.html>
- Peters, Guy B. 2015. *Advanced Introduction to Public Policy*. USA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Roldan-Xopa, José. 2018. *La ordenación constitucional de la economía: Del Estado regulador al Estado garante*. México: Fondo de Cultura Económica
- Tirole, Jean, 2017. *La economía del bien común*. México: Taurus.
- Tirole, Jean. 2020. "The short, medium and long run economic impact of the crisis", Royal Economic Society webinar. <https://www.res.org.uk/>
- Roth, Alvin E., Gary E. Bolton, y Paul Klemperer. 2014. *Diseño de mercados*. México: Fondo de Cultura Económica
- Sheskin, David J. 2004. *Handbook of parametric and nonparametric statistical procedures*. USA: CRC Press.
- Siegel, Sidney, y N. John Castellan. 2015. *Estadística no paramétrica: aplicada a las ciencias de la conducta*. México: Trillas.
- Vilalta, Carlos. 2016. *Análisis de datos*. México: CIDE.

Sobre el autor/ About the author

Carlos E. García Tejeda es profesor de la Escuela de Gobierno y Economía de la Universidad Panamericana. Doctor en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México e investigador visitante en la escuela de Asuntos Públicos en San Diego State University (SDSU) en California, EE. UU. Ha trabajado como asesor parlamentario en el Congreso de la Unión de México y como funcionario público en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria y la Secretaría de Economía del Gobierno Federal en México.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

GIGAPP

Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Número Especial: COVID19: Implicaciones para el gobierno,
la gestión y las políticas públicas en Iberoamérica

Vol. 7 Año (2020) Núms. 182-189, págs. 489-642

Carles Ramió Matas Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la gestión pública (2020-182 págs. 490-512)

Mauricio Covarrubias Moreno VUCA World y lecciones de interdependencia COVID-19 (2020-183 págs. 513-532)

Marco Antonio Carvalho Teixeira Antonio Sérgio Araújo Fernandes Robson Zuccolotto Alex Bruno F. M. do Nascimento The Brazilian Government's Inaction Policy in the face of the COVID-19 pandemic: Federative uncoordination, insufficient financial resources and political crisis (2020-184 págs. 533-552)

Carlos Enrique García Tejeda Las políticas económicas frente al COVID-19 en México: Un análisis cuantitativo de la diversidad y diferencia de las agendas subnacionales (2020-185 págs. 553-568)

Daniel D'Eramo César Nicandro Cruz-Rubio COVID-19 y teorías del cambio en las políticas públicas: Hacia una lectura con referencia a la gestión de la pandemia en Argentina (2020-186 págs. 569-592)

Rosa Roig Berenguer Carmen Pineda Nebot El teletrabajo y la conciliación: dos políticas públicas diferentes (2020-187 págs. 593-608)

Lucía Andrea Díaz Emiliano Gutiérrez La comunicación gubernamental a través de la red social Facebook en tiempos de coronavirus. Análisis del caso de Bahía Blanca, Argentina (2020-188 págs. 609-626)

Tainá Rodrigues Gomide Souza Pinto Simone Martins Ramón Canal Olivera O Federalismo Brasileiro em tempos de pandemia COVID-19 (2020-189 págs. 627-642)



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas

www.gigapp.org