

Guillermo M. Cejudo, David Gómez-Álvarez, Cynthia L. Michel, Damián Lugo, Humberto Trujillo,
Calep Pimienta y Juvenal Campos

FEDERALISMO EN COVID:

¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?



COLECCIÓN LABORATORIO NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

• apted
evaluar para mejorar



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

TR/NSVERS/L
Incidencia estratégica en políticas públicas



Laboratorio Nacional
de Políticas Públicas



CIDE

Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?

Guillermo M. Cejudo, David Gómez-Álvarez, Cynthia L. Michel, Damián Lugo, Humberto Trujillo, Calep Pimienta y Juvenal Campos

Versión 4

27 de agosto de 2020

Resumen

A nivel global, se han generado distintas herramientas para identificar y monitorear las medidas implementadas por los gobiernos en respuesta a la pandemia por COVID-19. Organismos internacionales, think tanks e instituciones académicas han desarrollado “rastreadores de políticas” que buscan compilar y resumir las principales respuestas que han anunciado los países.

Como parte del proyecto Federalismo en COVID, este texto ofrece una visión de conjunto de las medidas de política económica y social que las 32 entidades federativas en México han anunciado desde el comienzo de la pandemia. No es un mero conteo de medidas estatales, sino que se presenta el análisis de los atributos específicos del diseño de cada una de las intervenciones implementadas por los gobiernos estatales y el de la Ciudad de México. Estos datos están contenidos en una base que fue diseñada con el fin de generar información desagregada a nivel de los instrumentos de política, es decir, de las herramientas específicas que los gobiernos estatales emplean para lograr un objetivo de política social, fiscal o económica. Para ello, los planes, programas o estrategias sociales, económicas y fiscales lanzadas por los gobiernos subnacionales fueron desagregados según los instrumentos de política que supone la implementación de cada una. Esto permite un análisis tanto del total de instrumentos (casi de quinientos identificados en este conteo) como de comparaciones estatales.

Este documento (versión 4, publicado el 27 de agosto de 2020) se actualizará regularmente y está acompañado de la publicación de una base de datos y una plataforma interactiva con información desagregada y consultable en diversos formatos.

Cómo citar:

Cejudo, G.M., Gómez-Alvarez, D., Michel, C., Lugo, D., Trujillo, H., Pimienta, C., Campos, J. (2020). “Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?” Versión 4, 27 de agosto de 2020. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas: México. Disponible en: <https://Inppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/>

Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?

Introducción: responder a la pandemia desde un sistema federal

La pandemia por COVID-19 ha puesto bajo gran presión las capacidades de todos los gobiernos del mundo. Tanto en países desarrollados como en desarrollo, todos los gobiernos nacionales han tenido que tomar medidas extraordinarias para actuar frente a lo extraordinario. Sin embargo, algunos países han enfrentado dificultades adicionales, propias de la naturaleza de su régimen político, independientemente de su nivel de desarrollo. Esas dificultades inherentes a su sistema político son aún más evidentes en regímenes federales, donde la coordinación entre los órdenes de gobierno ha implicado un reto adicional. No es lo mismo enfrentar una situación de emergencia desde un gobierno autoritario como China o uno unitario como Suecia, que desde un gobierno federal como Alemania, Estados Unidos, India o México, que implica coordinar distintos gobiernos subnacionales y tener respuestas diferenciadas.

Los regímenes federales son arreglos constitucionales que permiten que la pluralidad política y la diversidad regional coexistan en un mismo territorio. Los federalismos propician que los distintos gobiernos formulen políticas públicas específicas, dirigidas a las condiciones de cada entidad subnacional, alentando la innovación local. Sin embargo, también producen rivalidades políticas y divergencias institucionales que pueden dislocar la coordinación entre autoridades. En situaciones de emergencia como las actuales, la concurrencia entre órdenes de gobierno se torna crítica, por lo que los países federales deben hacer un esfuerzo adicional para coordinarse internamente. Lo que en tiempos de normalidad es un atributo, en condiciones de excepción se puede volver un problema político y de política pública, como sucede actualmente en distintos federalismos del mundo.

Las múltiples respuestas estatales

La respuesta de México frente a la crisis del COVID-19 ha evidenciado nuestro maltrecho arreglo federal: cada orden de gobierno ha actuado de forma desarticulada y hasta contrapuesta, ahondando la descoordinación entre autoridades del país. Desde el presidente de la república hasta los presidentes municipales, pasando por los gobernadores, cada autoridad ha respondido de forma distinta según su entendimiento técnico, intencionalidad política y capacidad institucional. No obstante la instalación apenas el 19 de marzo del Consejo de Salubridad General --la máxima instancia sanitaria del país que es el dispositivo constitucional para unificar criterios y armonizar acciones gubernamentales--, lo cierto es que la descoordinación entre órdenes de gobierno continúa, no solo respecto de las medidas

sanitarias iniciales para enfrentar la pandemia, sino también de las respuestas recientes para encarar la crisis económica e incluso para transitar a la llamada “nueva normalidad”.

En lugar de trazar una estrategia integral, donde cada ámbito de gobierno contribuya desde sus atribuciones y capacidades, el sistema federal no ha podido articular una respuesta coherente para hacer frente a una crisis sin precedentes. El mosaico federalista mexicano se ha coloreado de medidas de toda índole: desde precauciones sanitarias, suspensión de actividades, prohibición de eventos masivos, estímulos fiscales, paquetes económicos, apoyos sociales, hasta ocurrencias al calor de la emergencia, provocando una confusión de mensajes y acciones gubernamentales. Tampoco ha existido una coordinación subnacional entre gobiernos estatales (el silencio de la Conferencia Nacional de Gobernadores ha sido elocuente) o entre alcaldes de un mismo estado: cada autoridad ha actuado como ha querido o podido, generando traslapes, vacíos y contradicciones institucionales nunca antes vistas en el arreglo federal mexicano (Cejudo y Gómez, 2020).

Esta descoordinación mina la eficacia de la respuesta de México frente a la crisis del COVID-19. Un problema de estas dimensiones no puede ser atendido con medidas desarticuladas entre sí. Por ello, ante la ausencia de una instancia nacional de reactivación económica o de atención a los efectos en pobreza que incorpore a las autoridades subnacionales (un símil del Consejo General de Salubridad en materia económica y social), resulta relevante y oportuno estudiar las medidas tanto sociales como económicas y fiscales de las entidades federativas. En tanto que existen diversas compilaciones sobre las acciones sanitarias o sus efectos en movilidad (por ejemplo, el Observatorio para la contención del COVID-19 en América Latina), este estudio se centra en las respuestas fiscales, económicas y sociales de los estados de la república.

Este documento ofrece al lector una visión de conjunto sobre lo que cada autoridad de las treinta y dos entidades federativas del país está haciendo desde el comienzo de la pandemia en México en marzo de 2020 hasta agosto del mismo año. Se trata de un artículo que se ha actualizado para dar puntual seguimiento a las distintas medidas anunciadas en los estados de la república (la idea de generar un artículo actualizado regularmente proviene del elaborado por Gentilini et al. (2020)). Este proyecto de análisis de instrumentos de política social y económica de los gobiernos estatales es una iniciativa interinstitucional impulsada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, el think-tank Transversal, la Universidad de Guadalajara y la consultora Apted.

Monitoreo de medidas gubernamentales

A nivel global, se han generado distintas herramientas para identificar y monitorear las medidas implementadas por los gobiernos en respuesta a la pandemia por COVID-19. Organismos internacionales, think tanks e instituciones académicas han desarrollado “rastreadores de políticas” que buscan resumir las principales respuestas que han anunciado los países. Naturalmente, el enfoque de cada uno varía de

acuerdo con la naturaleza de la institución. Así, el Fondo Monetario Internacional desarrolló una herramienta centrada en el análisis de medidas (a) fiscales, (b) monetarias y macroeconómicas, y de aquellas vinculadas con (c) el tipo de cambio y la balanza de pagos (FMI, 2020); la Organización Mundial del Trabajo, una que incluye las medidas dirigidas al mercado laboral (OIT, 2020), y el Banco Interamericano de Desarrollo una que monitorea las medidas implementadas por los países en materia social (BID, 2020). Desde la academia, así como desde distintos think tanks, el enfoque ha sido más integral al incluir medidas de corte económico, social y, en algunas ocasiones, sanitario (véase, por ejemplo, las herramientas desarrolladas por el International Growth Centre, por la Blavatnik School of Government de Oxford, o el documento de trabajo de Gentilini et al. (2020).

Aunque en menor medida, a nivel nacional ha ocurrido algo similar: los propios gobiernos o algunas organizaciones no gubernamentales han generado repositorios de las medidas impulsadas desde uno o varios ámbitos de gobierno para hacer frente a la pandemia (véase, por ejemplo, el caso de Brasil o Estados Unidos). En México, el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas ha presentado un Mapa de medidas económicas de los gobiernos estatales ante COVID-19, que ha sido utilizado para análisis de las Medidas Económicas de las Entidades por parte del Instituto Mexicano de la Competitividad y de Acciones de los Gobiernos Estatales frente a la Crisis, de México Evalúa).

Si bien estos esfuerzos han permitido contabilizar y clasificar las medidas que los gobiernos han activado para hacer frente a los efectos nocivos de la crisis por COVID-19, el análisis que puede desprenderse es limitado. Con ellos es posible conocer el conjunto de respuestas implementadas, y las áreas de política desde las cuales los gobiernos están abordando los efectos de la pandemia (i.e. económica, laboral, social, fiscal), pero poco dice de su pertinencia y calidad. En efecto, este tipo de análisis puede generar la falsa idea de que los gobiernos que han implementado más medidas, son mejores; un análisis más profundo y detallado, sin embargo, permitiría evidenciar que muchas de esas medidas son insuficientes —en términos de la población a la que atienden, o del apoyo que otorgan— para efectivamente hacer frente a las distintas dimensiones de la crisis derivada de la pandemia.

Este documento es resultado del análisis de los atributos específicos del diseño de cada una de las intervenciones anunciadas por los gobiernos de las entidades federativas. Estos datos están contenidos en una base de datos diseñada con el fin de generar información desagregada a nivel de los instrumentos de política, es decir, de las herramientas específicas que los gobiernos emplean para lograr un objetivo de política (Howlett, 2019).

Así, los planes, programas o estrategias sociales, económicas y fiscales lanzadas por los gobiernos subnacionales fueron desagregados según los instrumentos de política que supone la implementación de cada una. Posteriormente, cada instrumento de política fue clasificado según su naturaleza (asistencia social, fiscal y financiera, de

seguridad social o mercado laboral) y, después, fueron desagregados por los tipos de apoyo que comprende cada instrumento (i.e. apoyo económico, apoyo alimentario,

créditos, estímulos fiscal y administrativo). Para cada tipo de apoyo identificado, en la base se incluyeron las características específicas de su diseño (montos, temporalidad, duración, vías de entrega, cobertura, entre otros).

En la siguiente sección, explicamos por qué los gobiernos estatales han anunciado

medidas fiscales, económicas y sociales para responder a las consecuencias de la pandemia y explicamos el enfoque de instrumentos de políticas públicas utilizado para analizarlas, además de que describimos a detalle cómo recabamos la información y las variables y operacionalizaciones utilizadas. A partir de la base de datos generada, explicamos a grandes rasgos las características de las políticas anunciadas y analizamos algunos patrones en los instrumentos específicos: su alcance, pertinencia, coherencia y, también, los vacíos encontrados. Cerramos con algunas conclusiones generales y recomendaciones de política pública.

Finalmente, incluimos en un anexo una ficha resumen de las medidas tomadas por cada entidad federativa.

Este documento (versión 4, publicado el 27 de agosto de 2020, que actualiza la versión del 1 de julio) está acompañado de la publicación de una base de datos y una plataforma interactiva con información desagregada y consultable en diversos formatos.

Las medidas estatales: de los anuncios a los instrumentos

Las primeras medidas anunciadas por los gobiernos fueron decisiones sanitarias y de confinamiento para enfrentar la pandemia, que buscaban fortalecer las capacidades de los sistemas de salud estatales y reducir la movilidad de las personas para evitar la saturación de los servicios de salud. Como en todo el mundo (Peña, et al., 2020), sin embargo, las medidas de confinamiento y la suspensión de las actividades productivas pronto llevaron a que diversos gobiernos anunciaran medidas económicas para reducir los efectos negativos en las empresas, el empleo y el ingreso de las personas. Como explican Sojo, Galíndez y de Remes (2020), las medidas incluían apoyos a familias, a empresas o a sectores estratégicos o medidas más genéricas de austeridad gubernamental o infraestructura.

Los primeros datos oficiales sobre las consecuencias de la pandemia apuntan, además, a un rápido deterioro de la actividad económica. Según datos de la ETOE, en junio de 2020, aumentó la población económicamente activa en 5.7 millones respecto a mayo, representando un total de 51.1 millones de personas. Aumenta, sin embargo, en 3 millones de ocupados la informalidad laboral. Por ejemplo, el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad (EQUIDE) de la Universidad

Iberoamericana, señala, con base en una encuesta telefónica, que “2 de cada 3 hogares han visto reducidos sus ingresos desde el inicio de la cuarentena: 65% en junio y 63.4% en julio. 1 de cada 3 hogares declaró una reducción de 50% o más en su ingreso: 31.5% en junio y 30.5% en julio” (ECONVID-2019, 2020, p. 1).

La reducción de la actividad económica y la consecuente pérdida de empleos e ingreso en millones de hogares tendrá efectos en toda la población, ya sea por el cierre de pequeños negocios, un menor envío de remesas, disminución del trabajo doméstico, menos demanda de servicios provistos por personas autoempleadas, entre muchas causas. En toda América Latina, como ha explicado la CEPAL en su informe *El desafío social en los tiempos del COVID-19*, la crisis económica aumentará el número de personas en pobreza y aumentará la demanda por programas de protección y asistencia social. En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, en el informe *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México*, estima que el incremento en la pobreza por ingresos puede llegar hasta a 10 millones de personas. En dicho reporte, Coneval señala que la respuesta a este desafío requiere medidas adicionales de los tres ámbitos de gobierno, pues la oferta de programas actuales tiene limitaciones para ofrecer protección social al ingreso de las personas afectadas.

En respuesta al problema social generado por la pandemia, los gobiernos estatales han anunciado medidas para mitigar los efectos de la pandemia en la pobreza. Estas medidas reflejan los problemas usuales de la política social en los estados que no ha logrado alcanzar —en conjunto con los programas sociales federales— la efectiva garantía de los derechos sociales de las personas. En efecto, para 2018, en el país existían “miles de programas sociales desarticulados y con efectos limitados sobre la garantía mínima de los derechos” (Cejudo et al., 2018: 10). En otras palabras, el problema no consiste en la cantidad de programas existente, sino en que éstos se duplican entre sí y, sin embargo, dejan vacíos importantes que hace imposible que garanticen derechos sociales: la cobertura de los programas federales es insuficiente para resolver el problema de la pobreza y, de cualquier forma, los montos de los apoyos o beneficios que otorgan no son suficientes para que las personas beneficiadas superen su condición de vulnerabilidad. En síntesis y, de acuerdo con lo señalado en el estudio *Hacia una política social integral*, la política social está fragmentada, desde antes de la crisis actual.

Pero la desarticulación de políticas no es exclusiva de la política social: la ausencia de una efectiva coordinación entre políticas se extiende a otros sectores y niveles de gobierno. Esto fue especialmente notorio al inicio de la pandemia por Covid-19, cuando los distintos órdenes de gobierno comenzaron a implementar medidas (sanitarias, sociales, económicas, educativas y de suspensión de actividades) incoherentes e, incluso, contradictorias entre sí.

La descoordinación entre sectores y ámbitos de gobierno no es un problema menor, mucho menos en situaciones de emergencia como la actual. LA respuesta desarticulada ante esta crisis puede significar la implementación limitada o fallida de los programas sociales, de las medidas económicas o de las precauciones sanitarias y, con ello, dificultar la reactivación económica, agravar las desigualdades regionales, aumentar los niveles de pobreza y, finalmente, postergar la llegada de la “nueva normalidad” —la cual promete ser el inicio de la ruta para superar la crisis económica en la que ya se encuentra inmerso el país.

¿Qué significa estudiar los instrumentos de las políticas?

Existe una larga tradición en la literatura enfocada en el análisis de los instrumentos de política, pues éstos son las piezas con las que los gobiernos buscan generar cambios sociales (Bemelmans-Videc et al., 1998). En efecto, los instrumentos de política representan los elementos constitutivos de las acciones públicas (Vedung y Van der Doelen, 1998). Esto significa que las políticas públicas funcionan a partir de instrumentos de política: en última instancia, los grandes objetivos que orientan las políticas públicas terminan concretándose en la implementación de un conjunto de acciones "para afectar deliberadamente la naturaleza, los tipos, las cantidades y la distribución de los bienes y servicios proporcionados en una sociedad" (Howlett, 2000: 415, traducción propia). Los instrumentos de política pueden observarse, entonces, en las medidas específicas (i.e. bienes, servicios, estímulos, reglas, información) que —independientemente del plan, programa o estrategia en el que estén enmarcados— toman los gobiernos para atender los problemas públicos.

La relevancia de estudiar las políticas públicas a partir del análisis de sus instrumentos consiste en que, desde este enfoque, es posible entender las dinámicas de las políticas (Capano et al., 2015; Acciai y Capano, 2020). Dicho de otra forma, el estudio de los instrumentos permite entender cómo evolucionan las respuestas concretas que dan los gobiernos a los desafíos que van enfrentando en el tiempo (Baumgartner y Jones, 2002). Con este enfoque se privilegia el análisis de las acciones concretas que de facto llevan a cabo los gobiernos y, en cambio, se distancia del análisis de las motivaciones —políticas, simbólicas o sustantivas— de las decisiones que llevaron a implementar ciertos instrumentos. Así, los grandes objetivos de política planteados en los planes y programas, las buenas intenciones de los gobernantes declaradas ante los medios de comunicación, e incluso las configuraciones políticas de los actores encargadas de su implementación, quedan fuera del análisis, para concentrarnos en las acciones efectivamente emprendidas por los gobiernos.

Desde luego, los distintos instrumentos de política que se ponen en marcha no son respuestas aisladas entre sí, sino que coexisten e interactúan (Howlett, 2017; Howlett y Rayner, 2013; Cejudo y Michel, 2017). En algunas ocasiones, los instrumentos

coexisten de forma coherente, logrando entonces complementarse entre sí para lograr objetivos de política más amplios y ambiciosos. En cambio, otras veces los instrumentos de política se duplican (es decir, consisten en la entrega de los mismos bienes o servicios), empalman (están dirigidos a la misma población), tienen una cobertura muy limitada para afectar a toda la población que padece cierto problema, o son poco pertinentes para lograr que, al verse beneficiadas por dichos instrumentos, las personas modifiquen su condición en la dirección deseada (Cejudo y Michel, 2016; Cejudo et al., 2018).

Así, para conocer no solo el número y propósito de las medidas anunciadas por los gobiernos estatales en respuesta a la pandemia por Covid-19, sino su contenido sustantivo, pertinencia y potencial eficacia, en este documento analizamos los instrumentos de cada medida anunciada y sus atributos.

¿Qué información utilizamos?

Con el objetivo de capturar información sobre los atributos específicos de los instrumentos de política pública puestos en marcha en las distintas entidades federativas ante la situación actual, se creó una base de datos que incluye 25 variables, las cuales se describen en la siguiente tabla.

Variable	Descripción de la variable	Respuestas predeterminadas	
Estado	Nombre de la entidad federativa.	-	
Plan o programa	Nombre del plan o programa.	-	
Dependencia(s) responsable(s)	Dependencia o entidad de la administración pública estatal responsable del plan o programa.	-	
Inclusión de terceros	Indica si el programa incluye la participación de cámaras empresariales, otros ámbitos de gobierno, organizaciones no gubernamentales, etc.	-	
Objetivo	Objetivo Propósito general del programa.	-	
Naturaleza del instrumento Segunda naturaleza del instrumento.	Clasificación general sobre la naturaleza del instrumento. En caso de que el instrumento pueda ser clasificado en más de una posible respuesta se utiliza la variable "Segunda naturaleza del instrumento".	Asistencia social	Están dirigidos a atender a población en situación de pobreza, vulnerabilidad social, marginación, etc. y consisten generalmente en apoyos económicos (transferencias monetarias) y alimentarios (despensas o raciones de alimento).
		Fiscales y financieras	Están dirigidos a personas físicas con actividad empresarial, empresas o población en general y consisten principalmente en la otorgación de créditos o incentivos fiscales y administrativos.
		Seguridad social	Están dirigidos a trabajadores formales que han visto reducidos sus ingresos debido a la pérdida o disminución de su salario. Los instrumentos más comunes en esta clasificación son transferencias monetarias, seguros de desempleo y apoyos alimentarios.
		Mercado laboral	Están dirigidos a trabajadores informales son apoyos como créditos, transferencias monetarias y subsidios fiscales o administrativos

Tipo de instrumento	Clasificación general del apoyo específico que brinda el programa	Apoyo económico	Refiere a transferencias de tipo monetario.
		Apoyo alimentario	Alude a apoyos como despensas, raciones alimenticias, comedores comunitarios, etc.
		Créditos	Incluye préstamos para mantener el empleo, la productividad y la creación de empresas.
		Estímulo fiscal y administrativo	Son aquellos instrumentos de incentivos fiscales (reducciones, exenciones o moratorias en el pago de impuestos) o descuentos administrativos (reducciones, eliminación o facilidades de pago en el cambio de placas de automóviles, etc.).
		Otro	Algún otro no clasificado en esta tipología general.
Instrumento	Descripción del apoyo específico que brinda el programa.	-	
Frecuencia	Temporalidad en la que se entrega el apoyo.	-	
Monto mínimo Monto máximo	Cantidad monetaria del apoyo (divida en monto mínimo y monto máximo).	-	
Duración	Lapso que durará el programa.	-	
Población objetivo	Grupo poblacional al que está dirigido el apoyo.	-	
Meta de beneficiarios	Cantidad de beneficiarios a los que pretende apoyar el programa.	-	

<p>Unidad de beneficiarios</p>	<p>Clasificación de la magnitud de los beneficiarios.</p>	<p>-</p>	
<p>Vía de entrega</p>	<p>Medio por el cual los beneficiarios reciben el apoyo.</p>	<p>-</p>	
<p>¿Cubre todo el estado?</p>	<p>Indica si el instrumento cubre la totalidad del territorio estatal o se limita a determinadas zonas, localidades, municipios, etc.</p>	<p>Sí No</p>	<p>El instrumento es generalizado para todo el estado. El instrumento se dirige a determinadas zonas geográficas del estado.</p>
<p>Proceso para recibir el apoyo</p>	<p>Procedimiento general por el cual el beneficiario accede al apoyo.</p>	<p>-</p>	
<p>Fuente</p>	<p>Enlace del documento o sitio web del cual se obtuvo la información.</p>	<p>-</p>	
<p>Tipo de fuente</p>	<p>Tipo de documento del cual se obtuvo la información sobre el instrumento.</p>	<p>-</p>	
<p>Modalidad</p>	<p>Indica si el instrumento es de nueva creación, una adaptación, adelanto o un programa contingente.</p>	<p>Nuevo Existentes y no adaptados Adaptación</p>	<p>Instrumento creado expresamente para atender la pandemia. Instrumentos ya existentes que son anunciados como parte de un plan, programa o estrategia de COVID-19, pero en realidad operan de la misma forma como lo venían haciendo. El instrumento se inserta en un programa previamente establecido.</p>

Tipo de presupuesto	Indica si se muestra el presupuesto conjunto de los instrumentos o si es posible conocer el presupuesto destinado a cada instrumento.	Adelanto	Instrumento creado expresamente para atender la pandemia.
		Contingente	Instrumentos ya existentes que son anunciados como parte de un plan, programa o estrategia de COVID-19, pero en realidad operan de la misma forma como lo venían haciendo.
		Sin información	El instrumento se inserta en un programa previamente establecido.
		Presupuesto integrado	Refiere cuando un programa con más de un instrumento indica el presupuesto conjunto de los instrumentos, pero no para cada uno de ellos.
		Presupuesto desintegrado	Refiere cuando únicamente se indica el presupuesto del instrumento. En este caso, si el programa dispone de 2 o más instrumentos con presupuesto, la sumatoria corresponde al total del programa o plan.
Proceso para recibir el apoyo	Recursos monetarios asignados al apoyo.	-	
Fuente de recursos	Identifica el origen de los recursos.	Completamente estatal	La intervención se financia completamente con recursos monetarios del estado.
		Parcialmente estatal	La intervención conjuga recursos monetarios ya sea con la federación, municipios, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales, etc.
		Nada estatal	La intervención se financia con recursos externos al gobierno del estado.
		Sin información	No se identificó información respecto al origen de los recursos.

Para lograr la correcta identificación y captura de información respecto a las variables antes mencionadas, se tomaron en cuenta principalmente dos directrices. Primero, la definición de un plazo específico de captura, para conseguir ordenar y homologar los esfuerzos de los estados en un periodo de tiempo determinado. Esta versión del documento incluye el análisis agregado de las medidas implementadas por los estados entre el 11 de marzo y 12 de mayo —mismo que fue publicado en la versión del 25 de mayo—, entre el 13 y el 27 de mayo —mismo que fue publicado en la versión del 8 de junio—, entre el 28 de mayo y el 15 de junio —mismo que fue publicado en la versión del 1 de julio—, y las medidas identificadas entre el 16 de junio y el 31 de julio (esta versión). Segundo, una vez identificado el plazo, se estableció una metodología de búsqueda, que consistió en buscar las medidas en las siguientes fuentes de consulta, siguiendo este orden de prioridad:

1. Periódicos o gacetas oficiales estatales.
2. Página web principal de los gobiernos estatales.
3. Micrositios estatales sobre COVID-19.
4. Sección de comunicados oficiales de los gobiernos estatales (sección de noticias, sala de prensa o comunicación).
5. Redes sociales (Twitter y Facebook) del gobierno del estado y del titular del ejecutivo.

Para cada medida anunciada se buscó la información específica presentada en la tabla. Esta estrategia de búsqueda implica que aquellos instrumentos de política que no estén contenidos en alguna de las fuentes antes señaladas quedan excluidos de la recolección de información de este proyecto.

Una visión general de las acciones estatales

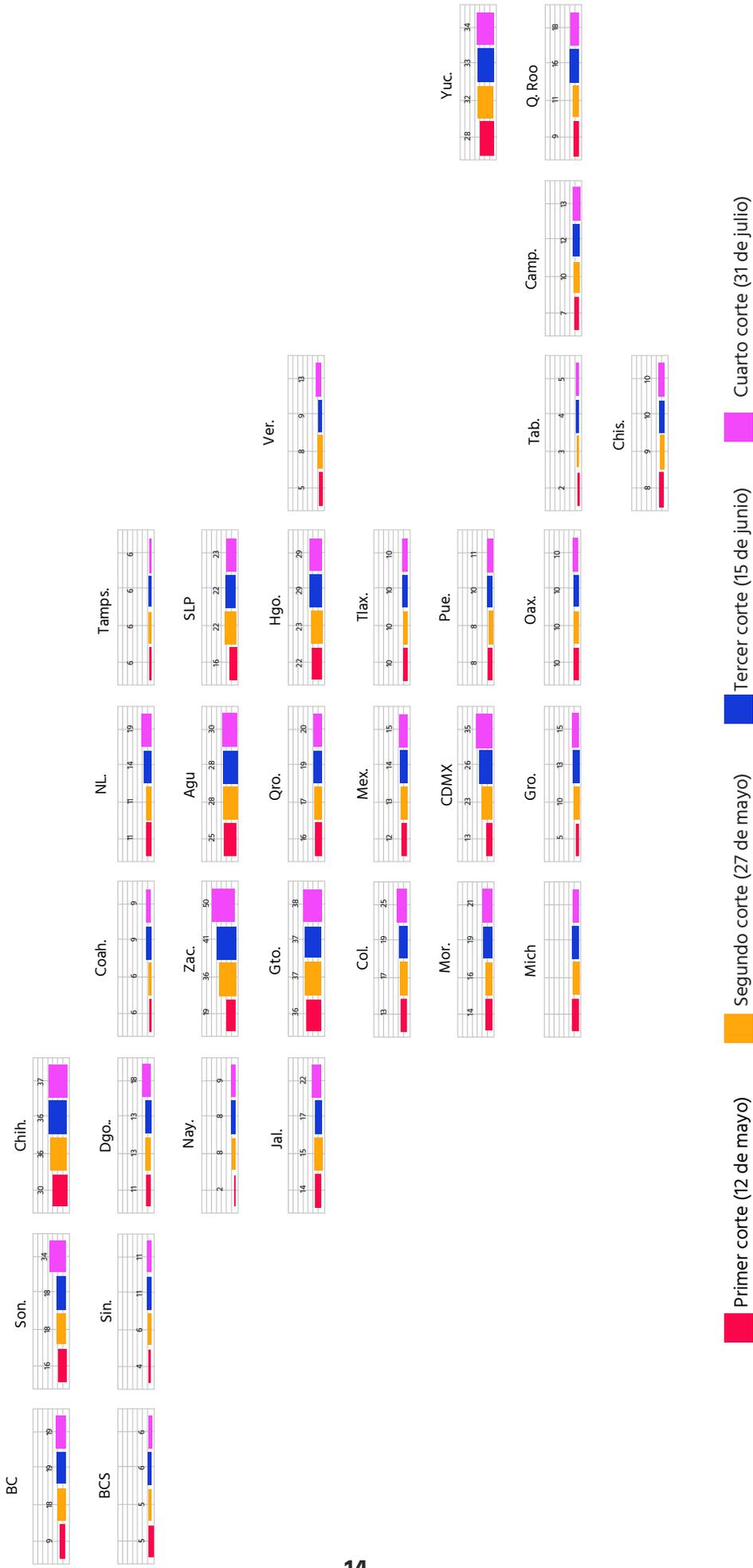
Durante el periodo del 11 de marzo al 31 de julio de 2020, los gobiernos estatales han anunciado 629 instrumentos (406 anunciados del 11 al 12 de mayo, 93 entre el 13 y el 27 de mayo, 54 entre el 28 de mayo y el 15 de junio, y 76 entre el 16 de junio y 31 de julio) para atender los efectos sociales y económicos de la pandemia por COVID-19. La mayor parte de estos instrumentos son estímulos fiscales y administrativos (152) y apoyos económicos (147), y “otros” (119). En menor medida, los gobiernos estatales han anunciado apoyos alimentarios (111) y créditos (100).

Características generales

La siguiente figura muestra que hay estados como Chihuahua, Guanajuato, Yucatán, Aguascalientes y Zacatecas que anunciaron, desde el inicio de la pandemia, un “paquete” amplio de medidas e instrumentos para atender los efectos de la pandemia por Covid. Hay otros, como Tabasco, Nayarit, Baja California Sur, Guerrero; que decidieron esperar para ir incorporando medidas e instrumentos conforme se manifestaban los efectos del problema o que decidieron dar una respuesta más limitada y que se manifiesta en un número bajo de instrumentos anunciados.

Figura 1.

Instrumentos estatales acumulados por corte de información



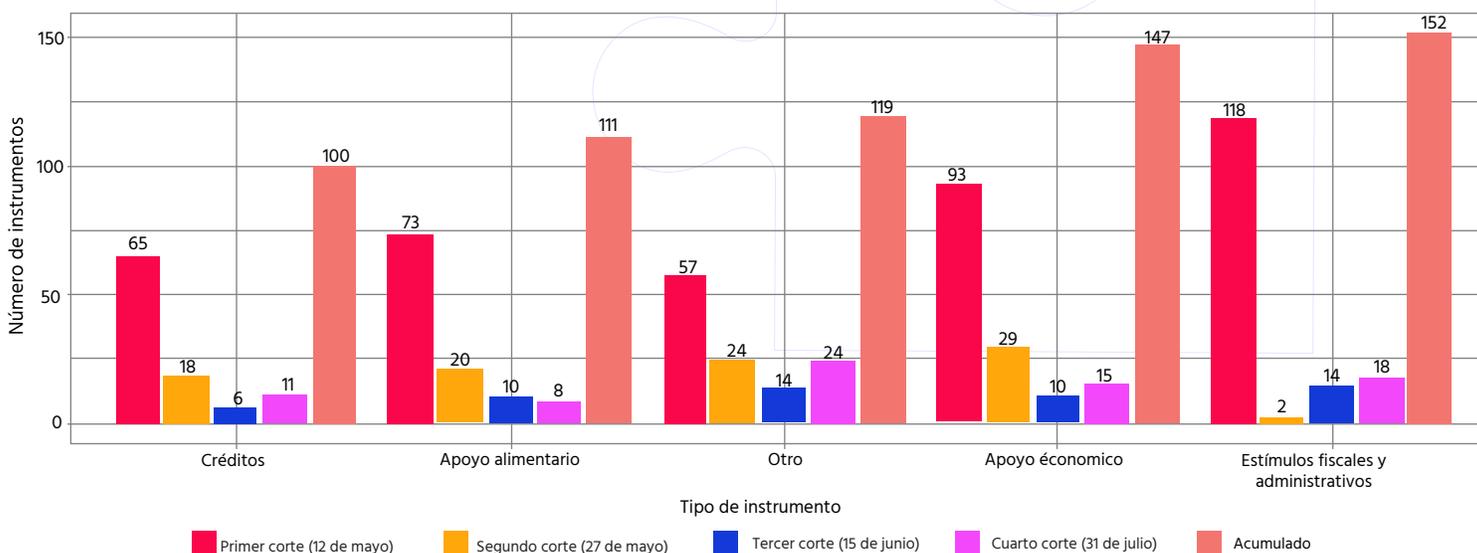
Fecha de corte: 31 de julio de 2020.
Fuente: Federalismo en COVID.

A pesar de que a medida que pasa el tiempo los gobiernos estatales han disminuido la cantidad de instrumentos para hacer frente a los efectos de la pandemia, durante el periodo del 16 de junio al 31 de julio, los gobiernos estatales superaron, respecto al corte anterior, la cantidad de instrumentos añadidos de tipo estímulos fiscales y administrativos, los apoyos económicos, los de otro tipo y los créditos.

Así, los gobiernos estatales aumentaron, respecto al acumulado al corte anterior, en un 25% los apoyos catalogados como “otro”, 13% los estímulos fiscales y administrativos, 12% los apoyos económicos, 11% los créditos y 8% los apoyos alimentarios.

Gráfica 1.

Instrumentos estatales por tipo (añadidos por corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Apoyo económico: Refiere a transferencias de tipo monetario.

Apoyo alimentario: Alude a apoyos como despensas, raciones alimenticias, etc.

Créditos: Préstamos para mantener el empleo, la productividad y la creación de empresas, etc.

Estímulo fiscal y administrativo: Refiere a incentivos fiscales o descuentos administrativos.

Otro: Algún otro no clasificado en la tipología general.

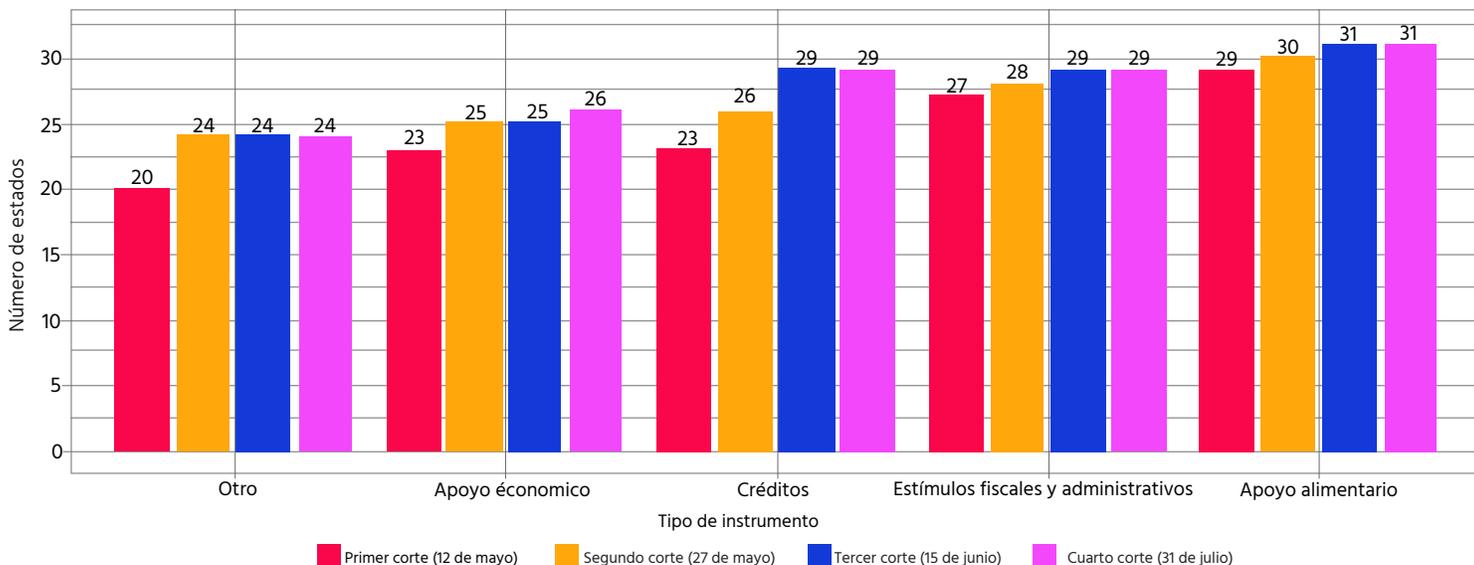
Nota: Debido a que los estados actualizan información sobre los atributos de sus instrumentos, la información de cortes previos puede presentar variaciones.

Fuente: Federalismo en COVID.

Casi la totalidad de estados (97%) han anunciado, al menos, un instrumento de apoyo alimentario, 91% dispone de estímulos fiscales y administrativos, 91% otorga créditos, 81% brinda apoyos económicos y 75% entrega otro tipo de apoyos.

Gráfica 2.

Estados con al menos un instrumento anunciado por tipo (acumulado por corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Apoyo económico: Refiere a transferencias de tipo monetario.

Apoyo alimentario: Alude a apoyos como despensas, raciones alimenticias, etc.

Créditos: Préstamos para mantener el empleo, la productividad y la creación de empresas, etc.

Estímulo fiscal y administrativo: Refiere a incentivos fiscales o descuentos administrativos.

Otro: Algún otro no clasificado en la tipología general.

Fuente: Federalismo en COVID.

En la tabla siguiente puede observarse la variedad e intensidad de los instrumentos anunciados por cada estado. La mitad de las entidades federativas tienen, al menos, un apoyo de cada tipo, mientras que la otra mitad carece de apoyos de algún tipo. Destacan, por ejemplo, Baja California Sur, Chiapas, Quintana Roo, Sinaloa y Tabasco que no han anunciado instrumentos de dos tipos.

Estados por tipo de instrumento

Estado	Apoyo económico	Apoyo alimentario	Créditos	Estímulos fiscales y administrativos	Otro
Aguascalientes	5	2	6	14	3
Baja California	9	1	6	1	2
Baja California Sur		2	1	3	
Campeche	2	3	4	2	2
CDMX	20	1	3	5	6
Chiapas	2	7	1		
Chihuahua	15	11	4	7	
Coahuila de Zaragoza	2	1	1	2	3
Colima		6	3	13	3
Durango	1	4	4	6	3
Guanajuato	3	6	8	12	9
Guerrero	2	4	1	3	5
Hidalgo	7	2	1	3	10
Jalisco	12	5	3		2
México	9	2	1	3	
Michoacán de Ocampo	1	3	4	4	2
Morelos	2	2	5	8	4
Nayarit	1	2		2	4
Nuevo León	2	3	2	8	4
Oaxaca	4	1	2		3
Puebla	2	2		1	6
Querétaro	8	5		4	3
Quintana Roo		1	5	12	
San Luis Potosí	3	3	8	5	4
Sinaloa		2	3	6	
Sonora		5	6	9	14
Tabasco		3	1	1	
Tamaulipas	1	1	1	3	
Tlaxcala	3		2	4	1
Veracruz Ignacio de la Llave	2	3	1	3	4
Yucatán	13	4	8	7	2
Zacatecas	16	14	5	1	14

Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Fuente: Federalismo en COVID.

Casi la mitad de los instrumentos son de naturaleza fiscal o financiera (47%), es decir, están dirigidos a empresas (personas morales), personas físicas con actividad empresarial o público en general y comprenden, principalmente, incentivos fiscales y administrativos (generalizados o focalizados a empresas) o créditos. Enseguida, los gobiernos estatales utilizan medidas de asistencia social (36%) que se dirigen a la atención de personas en situación de vulnerabilidad social, marginación o pobreza; 11% por ciento están relacionados con el mercado laboral y 6% con la seguridad social, es decir, que atienden, principalmente, a trabajadores del sector informal y formal, respectivamente.

Gráfica 3.

Instrumentos estatales por naturaleza (acumulado al cuarto corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Asistencia social: Dirigidos a atender a población en situación de pobreza, vulnerabilidad social, marginación, etc.

Fiscales y financieras: Dirigidos a personas físicas con actividad empresarial, empresas o población en general y consisten, principalmente, en créditos o estímulos fiscales y administrativos.

Seguridad social: Dirigidos a trabajadores formales.

Mercado laboral: Dirigidos a trabajadores informales.

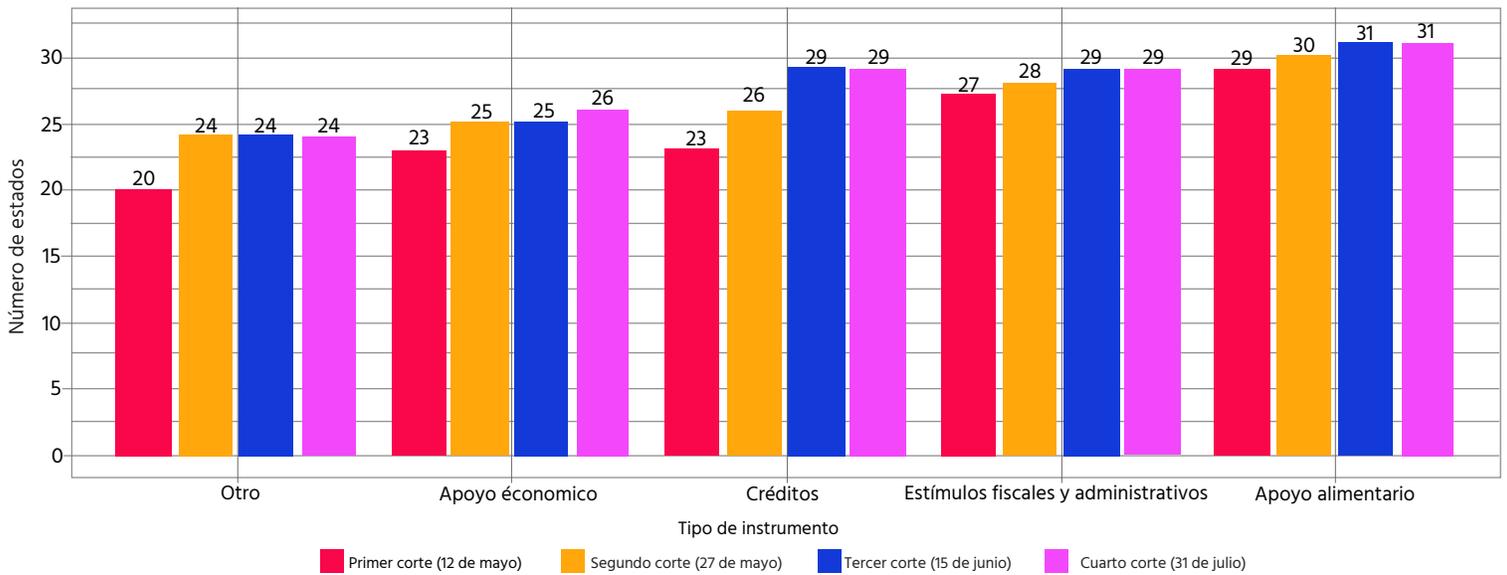
Nota: Debido a que un instrumento puede tener dos naturalezas, el instrumento puede ser doblemente contado.

Fuente: Federalismo en COVID.

Aunque la totalidad de los estados ha optado por implementar medidas de naturaleza fiscal y financiera y de asistencia social, las relacionadas con el mercado laboral y con la seguridad social son menos utilizadas entre los estados. Únicamente 59% y 50% de los estados disponen de al menos una medida relacionada con el mercado laboral y la seguridad social, respectivamente.

Gráfica 4.

Estados con al menos un instrumento anunciado por tipo (acumulado por corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Apoyo económico: Refiere a transferencias de tipo monetario.

Apoyo alimentario: Alude a apoyos como despensas, raciones alimenticias, etc.

Créditos: Préstamos para mantener el empleo, la productividad y la creación de empresas, etc.

Estímulo fiscal y administrativo: Refiere a incentivos fiscales o descuentos administrativos.

Otro: Algún otro no clasificado en la tipología general.

Fuente: Federalismo en COVID.

En general, la mayor parte de los instrumentos que las entidades están empleando para hacer frente a los efectos de la pandemia son nuevos (65%), es decir, fueron creados expresamente para atender la contingencia. En cambio, 15% son adaptaciones realizadas a programas ya existentes, como ampliaciones presupuestarias o modificaciones en las vías de entrega de los apoyos (como la entrega a domicilio), por mencionar algunas. 9% fueron identificados, por su parte, como instrumentos ya existentes y no adaptados, es decir, que han sido anunciados para atender la crisis por pandemia, pero que en realidad son programas que operan como antes lo hacían. El resto de los instrumentos son adelantos en las entrega de los apoyos (2%) o instrumentos pertenecientes a programas que fueron diseñados con anterioridad y expresamente dirigidos a atender situaciones de desastres naturales o antropogénicos, y se activaron por la actual pandemia (2%). En 7% de los instrumentos no fue posible identificar información sobre su modalidad.

Gráfica 5.

Instrumentos estatales por modalidad (acumulado al cuarto corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Nuevo: Instrumentos creados expresamente para atender la pandemia.

Adaptados: Instrumentos Previamente creados, pero modificados para atender la situación de pandemia.

Adelanto: Instrumentos ya existentes, pero que su entrega ha sido adelantada.

Contingente: Instrumentos ya existentes que fueron diseñados para activarse en situaciones de riesgo o desastre naturales o antropogénicos.

No identificado: Instrumentos para los que no se encontró información sobre su modalidad.

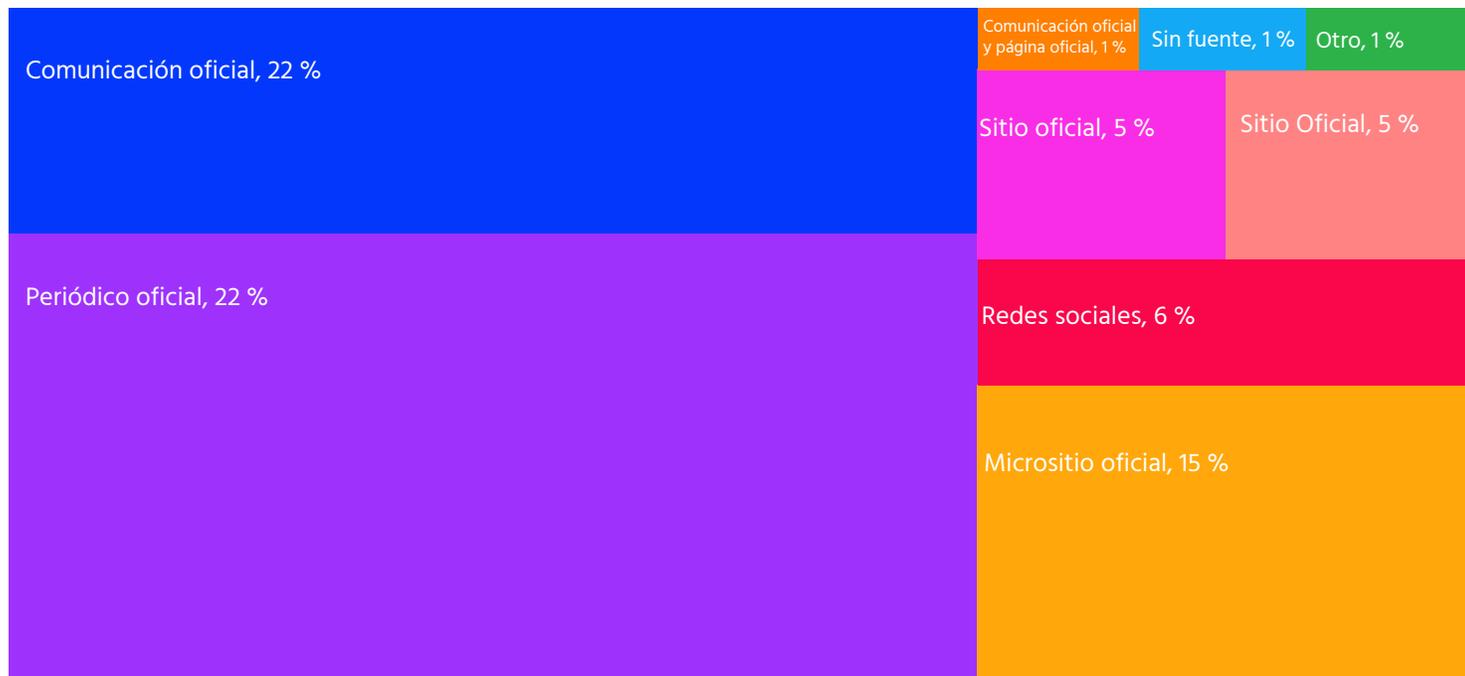
Fuente: Federalismo en COVID.

Por otro lado, a pesar de que más de 80% de los estados publican en el periódico oficial la información de al menos uno de los instrumentos que han anunciado (véase gráfica 7), menos de la mitad del conjunto de instrumentos (44%) están publicados en los periódicos o gacetas oficiales estatales (véase gráfica 6), lo que puede indicar opacidad y falta de reglas de operación o lineamientos en las medidas estatales. Asimismo, en la comunicación oficial de las entidades se identificó información sobre la existencia y características de 22% de los instrumentos, para 15% se encontró en micrositos oficiales, 6% en redes sociales y 5% en sitios oficiales.

Gráfica 6.

Gráfica 6.

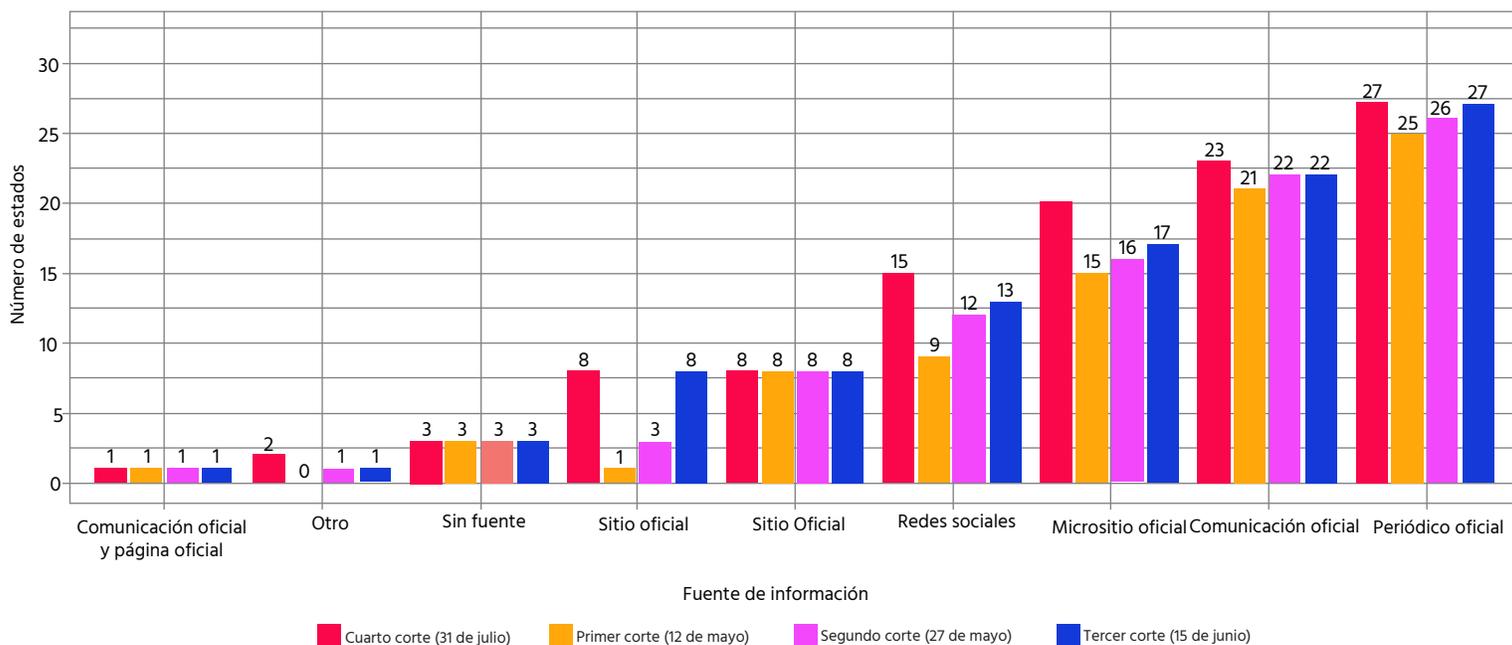
Instrumentos estatales por fuente de información (acumulado al cuarto corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.
Fuente: Federalismo en COVID.

Gráfica 7.

Estados con al menos un instrumento anunciado por fuente de información (acumulado por corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.
Nota: Debido a que los estados actualizan información sobre los atributos de sus instrumentos, la información de cortes previos puede presentar variaciones.
Fuente: Federalismo en COVID.

Financiamiento y fuente de recursos

El estudio también identificó el origen o fuente de los recursos para financiar los instrumentos utilizados. Casi la mitad (47%) de los instrumentos se financian con recursos completamente estatales, 10% con recursos compartidos (parcialmente estatal) con otros ámbitos de gobierno, organizaciones de la sociedad civil o la iniciativa privada, y 3% no usan recursos estatales. Sin embargo, en 39% de los instrumentos no fue posible identificar la fuente de los recursos.

Gráfica 8.

Instrumentos estatales por fuente de recursos (acumulado al cuarto corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Completamente estatal: El origen de los recursos es completamente del gobierno estatal.

Parcialmente estatal: El origen de los recursos proviene de fuentes tanto externas al gobierno estatal como del propio gobierno estatal.

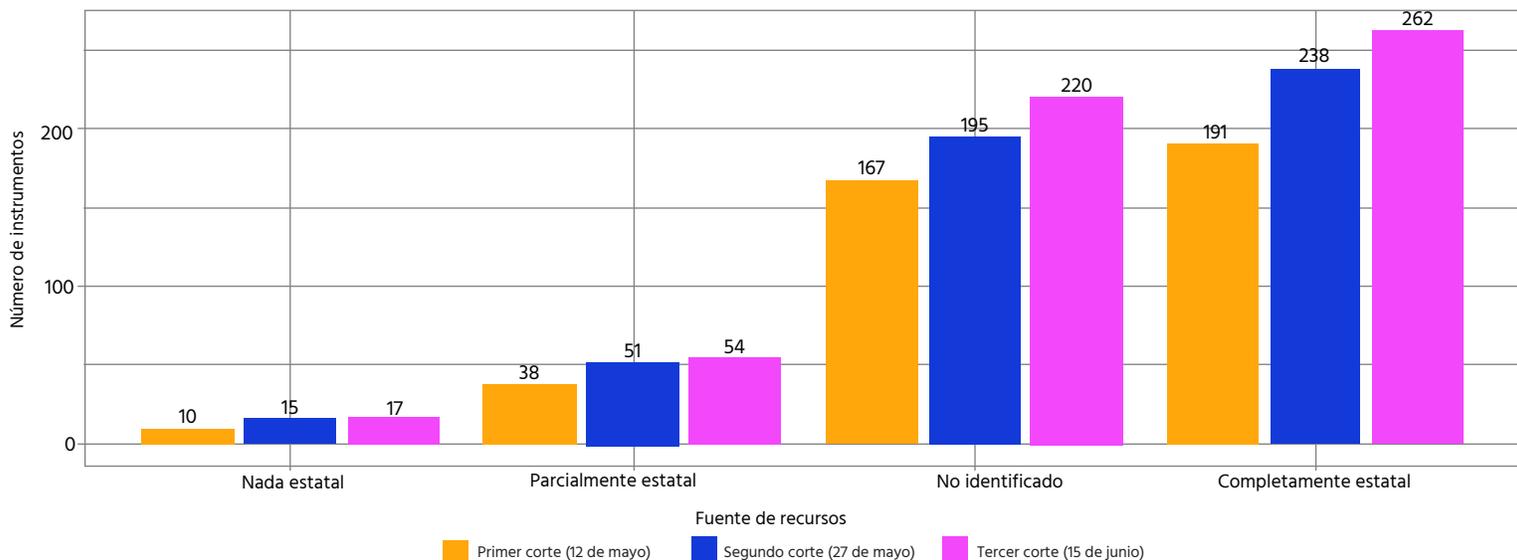
Nada estatal: El gobierno estatal no participa con recursos.

Fuente: Federalismo en COVID.

Al comparar con el corte anterior, los estados están optando por disminuir su participación en el financiamiento de los instrumentos. Respecto al acumulado al corte anterior, los instrumentos de financiamiento “nada estatal” tuvieron un incremento de 12%, los de parcialmente estatal de 0%, los no identificados incrementaron en 27% y los de financiamiento completamente estatal incrementaron únicamente en un 6%.

Gráfica 9.

Instrumentos estatales por fuente de recursos (acumulado por corte de información)



Fecha de corte: 15 de junio de 2020.

Completamente estatal: El origen de los recursos es completamente del gobierno estatal.

Parcial estatal: El origen de los recursos proviene de fuentes tanto externas al gobierno estatal como del propio gobierno estatal.

Nada estatal: El gobierno estatal no participa con recursos.

No identificado: No se identificó información sobre la fuente de recursos.

Nota: Debido a que los estados actualizan información sobre los atributos de sus instrumentos, la información de cortes previos puede presentar variaciones.

Fuente: Federalismo en COVID.

Presupuesto y cobertura

Para 89% de los instrumentos es imposible conocer su presupuesto asignado. Esto, en gran medida, porque se proporciona la información del monto total de una estrategia, plan o programa sin desagregar cuánto se destina a cada instrumento o no proporciona información al respecto. Del total de instrumentos, 3% tiene un monto igual o menor a 10 millones de pesos, 3% mayor a 10 millones, pero menor a 50 millones de pesos y 5% es mayor a 50 millones de pesos.

Gráfica 10.

Instrumentos estatales por rango de presupuesto asignado (acumulado al cuarto corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Nota: Al mostrar el presupuesto por instrumento, esta gráfica toma en consideración únicamente cuando el presupuesto es desagregado por instrumento.

Fuente: Federalismo en COVID.

En materia de cobertura, casi la mitad de los instrumentos (48%) tienen como meta de beneficiarios a 10 mil personas o menos, 30% atienden entre 10 mil y 50 mil personas, 4% está dirigido a atender entre 50 mil y 100 mil personas y 17% a más de cien mil. En términos de familias u hogares, 50% contempla atender a menos de 50 mil, 11% entre 50 mil 100 mil familias y hogares y 39% está dirigido a más de cien mil hogares.

Gráfica 11.

Instrumentos estatales por rango de beneficiarios (acumulado al cuarto corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Nota: La información se presenta únicamente en relación a 26 instrumentos para Familias Hogares y 41 instrumentos para Personas.

Fuente: Federalismo en COVID.

Transparencia y completitud de la información

Idealmente, los gobiernos deberían anunciar, junto con las medidas, detalles de su funcionamiento, para que la población pueda responder preguntas básicas, cómo ¿de qué monto será el apoyo?, ¿cuánto tiempo durará el apoyo?, ¿con qué frecuencia se otorgará?, las cuales, además, serán cruciales para rendir cuentas sobre los resultados de estas medidas. En muchas de las medidas registradas, no hay información suficiente sobre estas características. En otras palabras, existen vacíos de información en cuanto a la frecuencia de entrega de los apoyos y su duración, así como en los montos del apoyo. Por ejemplo, 50% de los apoyos económicos brindan información parcial sobre sus atributos; es decir, sólo contienen información para uno o dos de los tres atributos considerados como esenciales (duración, frecuencia de entrega y monto del apoyo). Asimismo, 20% de los apoyos no contienen ningún tipo de información. Únicamente 30% de los apoyos económicos brindan información completa para los tres atributos. Varias de estas medidas tienen meses ya operando, por lo que no se justifica que persista la opacidad.

Gráfica 12.

Instrumentos estatales de tipo ‘apoyo económico’ por completitud de información (acumulado al cuarto corte de información)

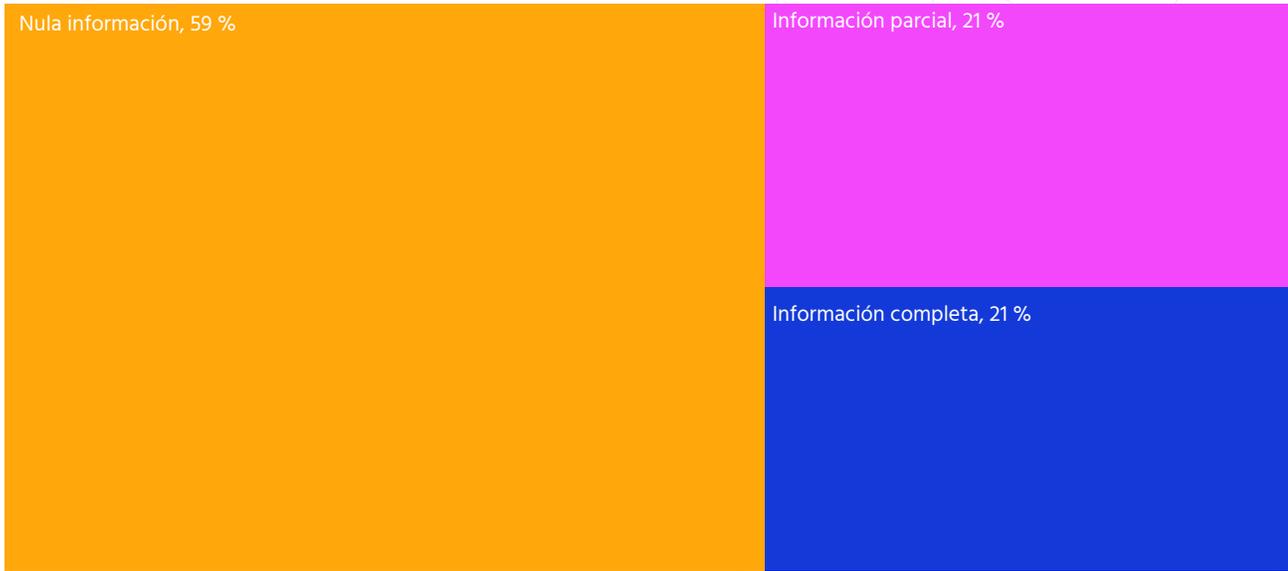


Fecha de corte: 31 de julio de 2020.
Fuente: Federalismo en COVID.

La información sobre los apoyos alimentarios está, incluso, más incompleta. Más de la mitad de los apoyos (59%) proporcionan nula información sobre su duración y frecuencia de entrega; 21% presenta información parcial. El resto (21%) proporciona información completa.

Gráfica 13.

Instrumentos estatales de tipo ‘apoyo alimentario’ por completitud de información (acumulado al cuarto corte de información)

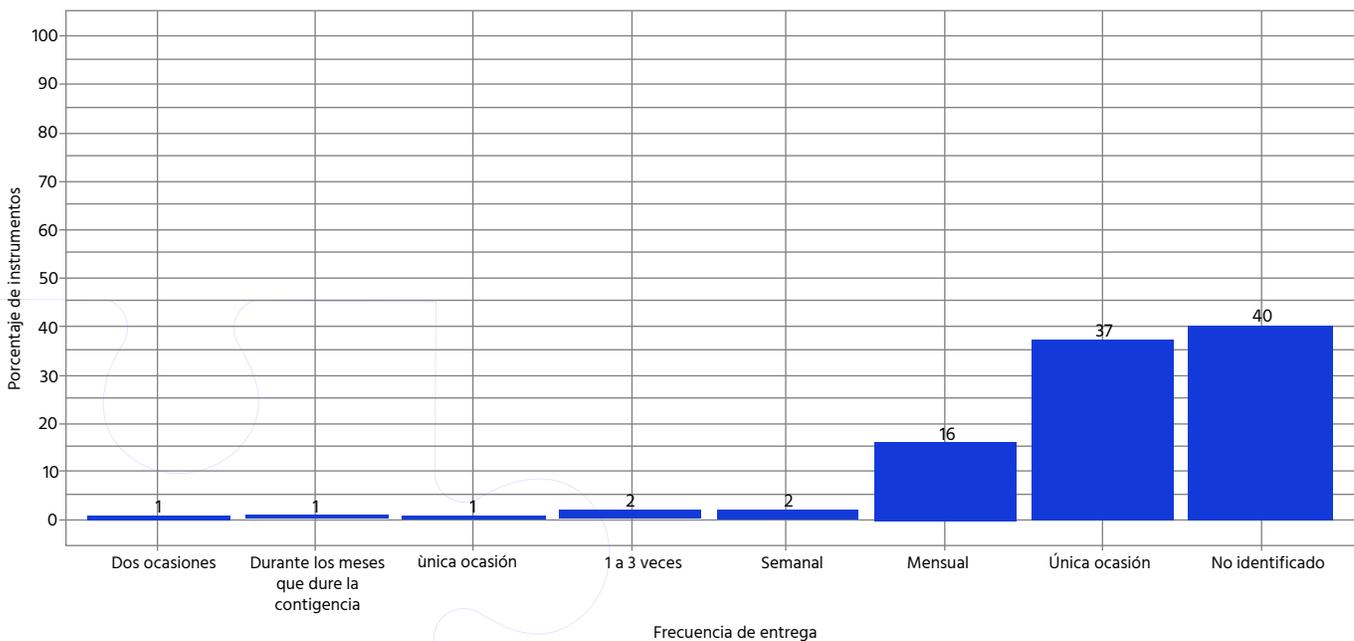


Fecha de corte: 31 de julio de 2020.
Fuente: Federalismo en COVID.

Más de la tercera parte de los apoyos económicos (37%) se entregan por una única ocasión y 16% son entregados de manera mensual. Cabe destacar que para 40% de los instrumentos no se identificó información sobre su frecuencia de entrega.

Gráfica 14.

Instrumentos de tipo ‘apoyo económico’ por frecuencia de entrega (acumulado al cuarto corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.
Fuente: Federalismo en COVID.

Respecto al tamaño del monto de los apoyos económicos, 35% no proporcionan información sobre su monto (No identificado), 21% proporcionan un apoyo económico igual o menor a 3 mil pesos y 31% otorga un apoyo que es mayor a 5 mil pesos.

Gráfica 15.

Instrumentos estatales de tipo 'apoyo económico' por monto (acumulado al cuarto corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

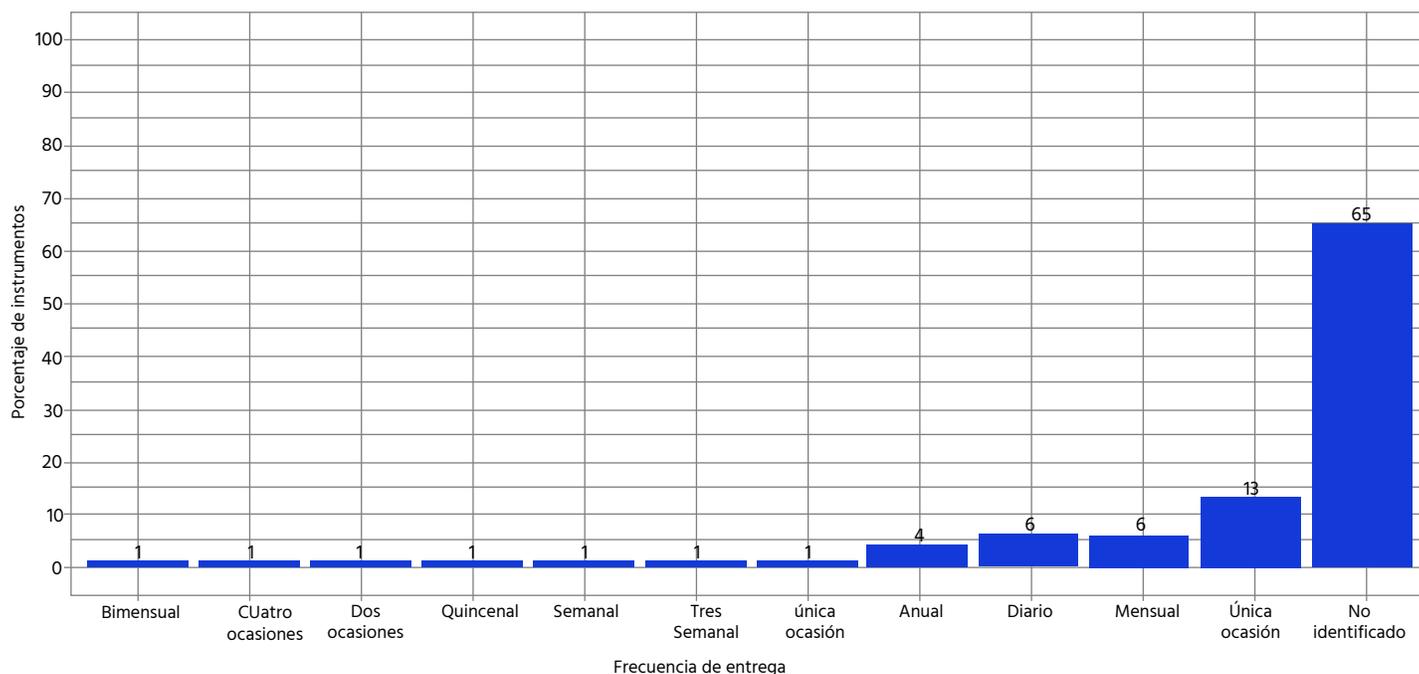
Nota: Cuando el instrumento presenta únicamente información sobre su monto mínimo y no sobre su monto máximo, se utiliza para el cálculo el monto mínimo. Para el resto se utiliza el monto máximo.

Fuente: Federalismo en COVID.

Si bien los apoyos alimentarios en su mayoría se entregan por una única ocasión, para la mayor parte (65%) de los instrumentos no es posible conocer la frecuencia con que están programados entregarse.

Gráfica 16.

Instrumentos de tipo 'apoyo alimentario' por frecuencia de entrega (acumulado al cuarto corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

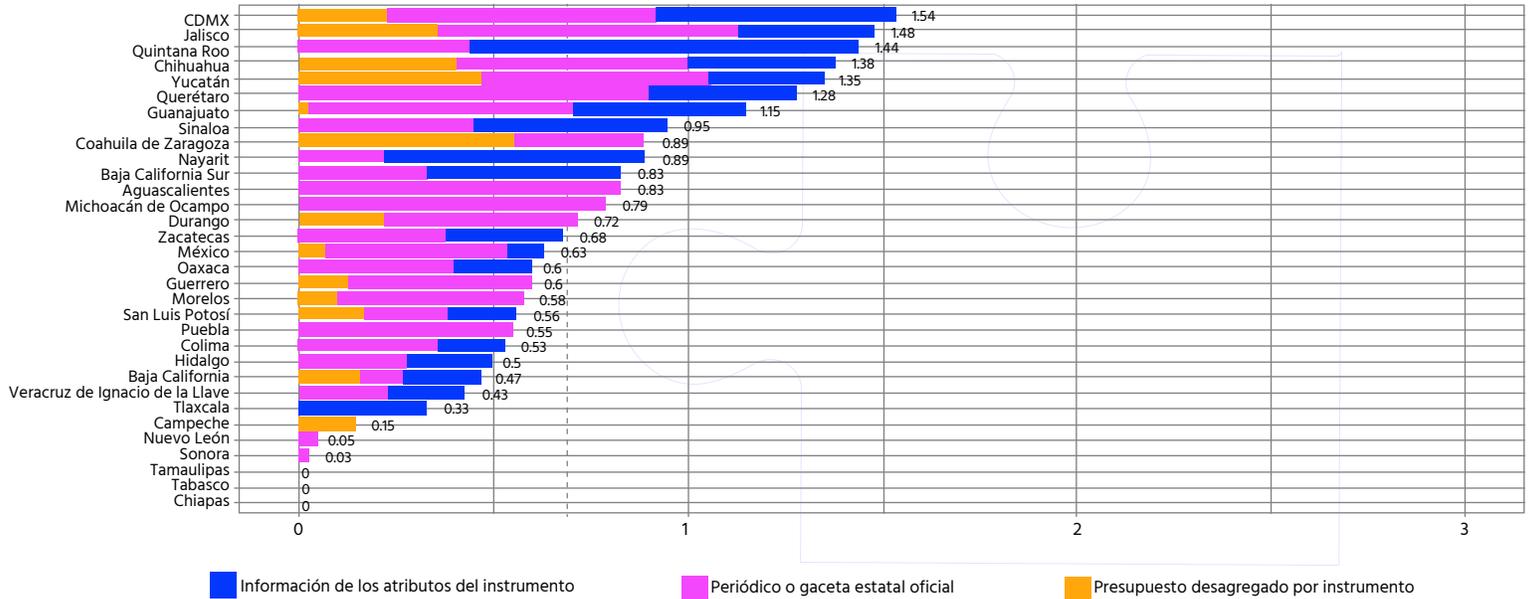
Fuente: Federalismo en COVID.

Así, todas las entidades federativas, con la excepción de la Ciudad de México, se encuentran por debajo de la mitad de la mayor puntuación posible de transparencia en los instrumentos que han anunciado (información de sus atributos, sustento en el periódico o gaceta oficial y presupuesto desagregado). Los tres primeros lugares son Ciudad de México, Jalisco y Quintana Roo, mientras que los tres últimos son Tamaulipas, Tabasco y Chiapas.

Gráfica 17.

Estados por puntuación en transparencia

La puntuación va de 0 (menor transparencia) a 3 (mayor transparencia).
La línea punteada representa el promedio nacional (0.69).



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Nota: Cada componente tiene un rango posible de 0 a 1.

Para el componente de información de los atributos del instrumento se tomó en consideración solo los apoyos económicos y alimentarios.

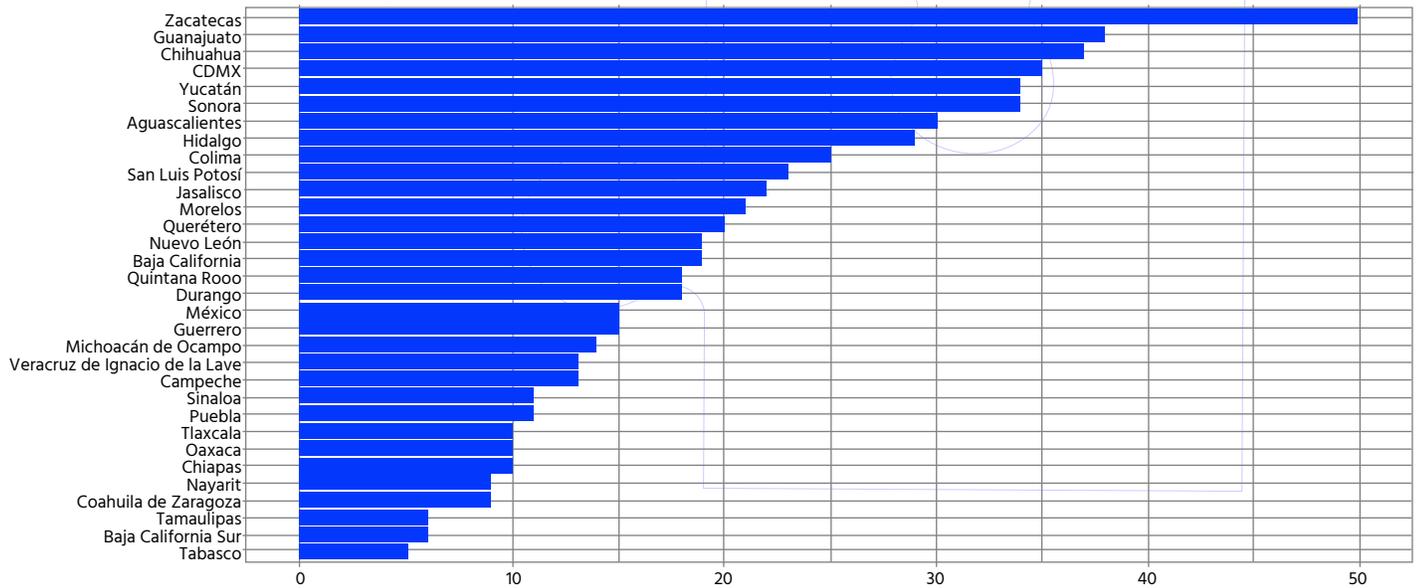
Fuente: Federalismo en COVID.

Comparaciones estatales

Existen variaciones importantes entre las medidas anunciadas por los estados. Zacatecas es, hasta este corte de información, la entidad con más instrumentos anunciados, mientras que Tabasco es la que menor número presenta, siendo el promedio estatal de 20 apoyos. Hay, además, 11 estados (Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Hidalgo, Michoacán de Ocampo, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala) que no añadieron instrumentos para el cuarto corte, mientras que el resto (21 estados) sí lo hizo, siendo Sonora y Zacatecas los que más instrumentos adicionaron (16 y 9, respectivamente).

Gráfica 18.

Instrumentos en cada estado (acumulado al cuarto corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Nota: Debido a que los estados actualizan información sobre los atributos de sus instrumentos, la información de cortes previos puede presentar variaciones.

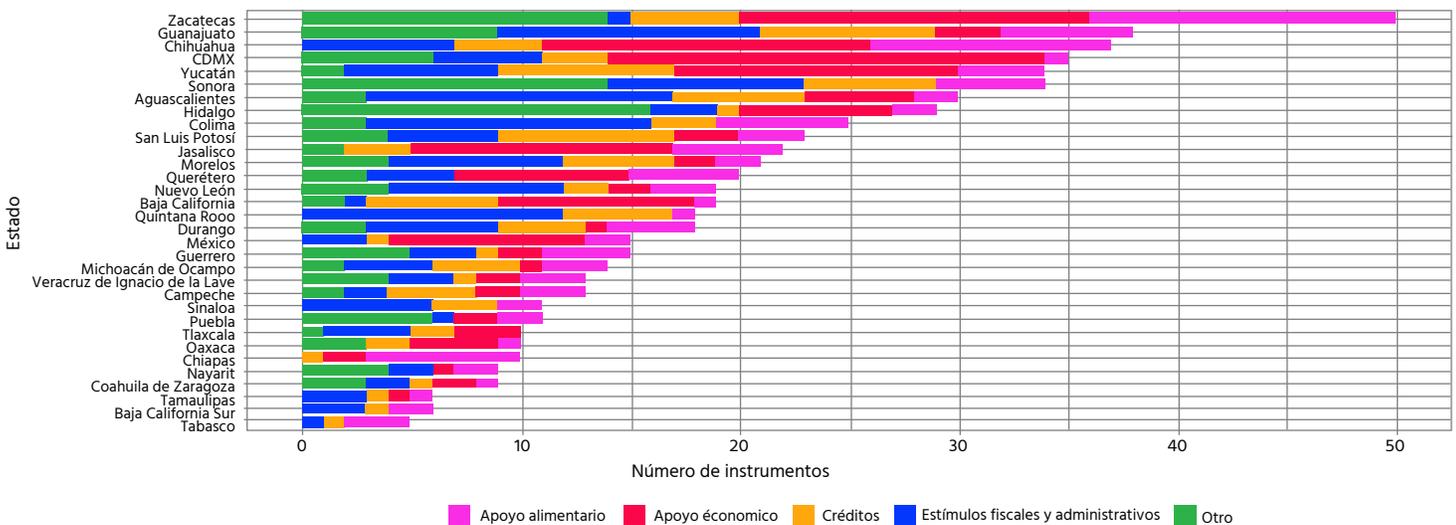
Fuente: Federalismo en COVID.

Características generales

Por su parte, algunos estados han privilegiado un tipo de instrumento sobre otros. Diez estados (Colima, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Sinaloa, CDMX, México, Tabasco, Quintana Roo y Chiapas) tienen, por ejemplo, un tipo de instrumento que representa más de 50% de la totalidad de los instrumentos que implementan. Chiapas y Tabasco utilizan, en mayor medida, los apoyos alimentarios; CDMX, Jalisco y México los apoyos económicos; Colima, Quintana Roo y Sinaloa los estímulos fiscales y administrativos; e Hidalgo y Puebla otro tipo de instrumentos.

Gráfica 19.

Instrumentos, en cada estado, por tipo (acumulado al cuarto corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Apoyo económico: Refiere a transferencias de tipo monetario.

Apoyo alimentario: Alude a apoyos como despensas, raciones alimenticias, etc.

Créditos: Préstamos para mantener el empleo, la productividad y la creación de empresas, etc.

Estímulo fiscal y administrativo: Refiere a incentivos fiscales o descuentos administrativos.

Otro: Algún otro no clasificado en la tipología general.

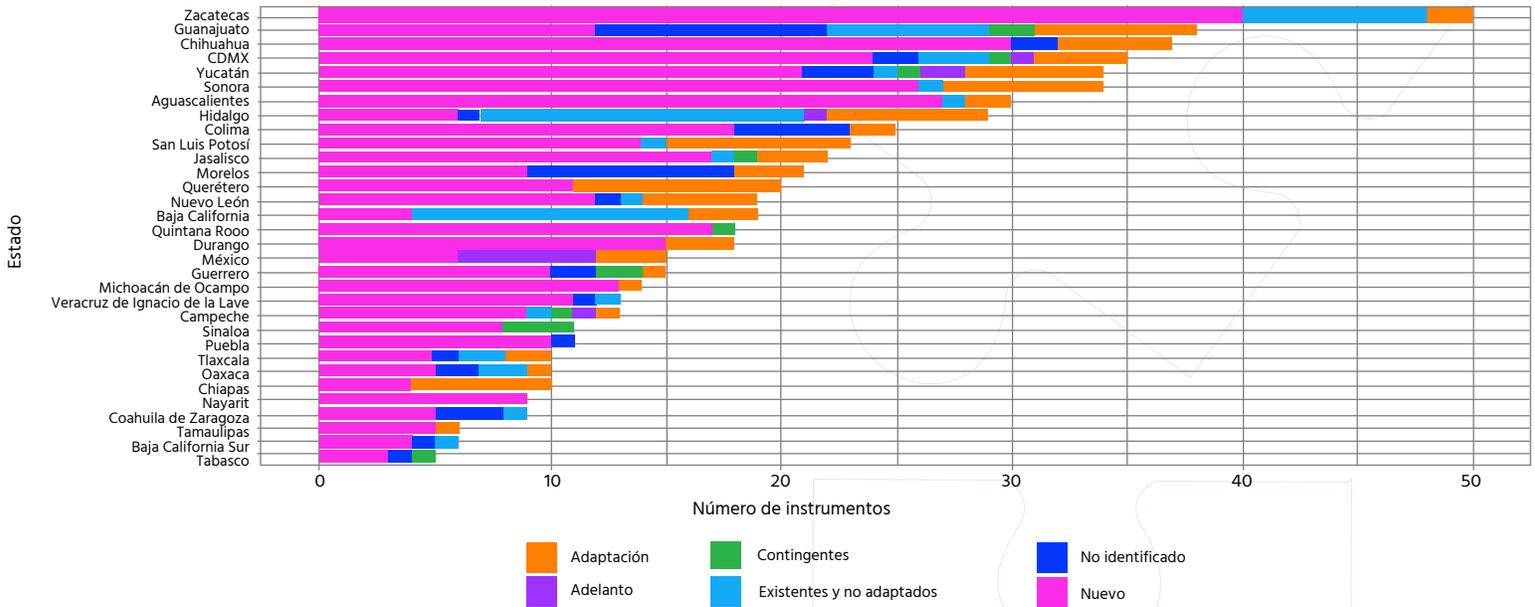
Nota: Debido a que los estados actualizan información sobre los atributos de sus instrumentos, la información de cortes previos puede presentar variaciones.

Fuente: Federalismo en COVID.

Respecto a la modalidad de los instrumentos, Nayarit es el único estado en el que la totalidad de sus instrumentos son de nueva creación. Además de Nayarit, 23 estados utilizan mayormente instrumentos de nueva creación. Por su parte, Baja California ha anunciado, en su mayoría, instrumentos existentes y no adaptados, y Chiapas ha anunciado, mayormente, instrumentos adaptados.

Gráfica 20.

Instrumentos, en cada estado, por modalidad (acumulado al cuarto corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Nuevo: Instrumentos previamente creados, pero modificados para atender la situación de pandemia.

Adaptados: Instrumentos previamente creados, pero modificados para atender la situación de pandemia.

Adelanto: Instrumentos ya existente pero que su entrega ha sido adaptada.

Contingente: Instrumentos ya existentes que fueron diseñados para activarse en situaciones de riesgo o desastres naturales o antropogénicos.

No identificado: Instrumentos para los que no se encontró información.

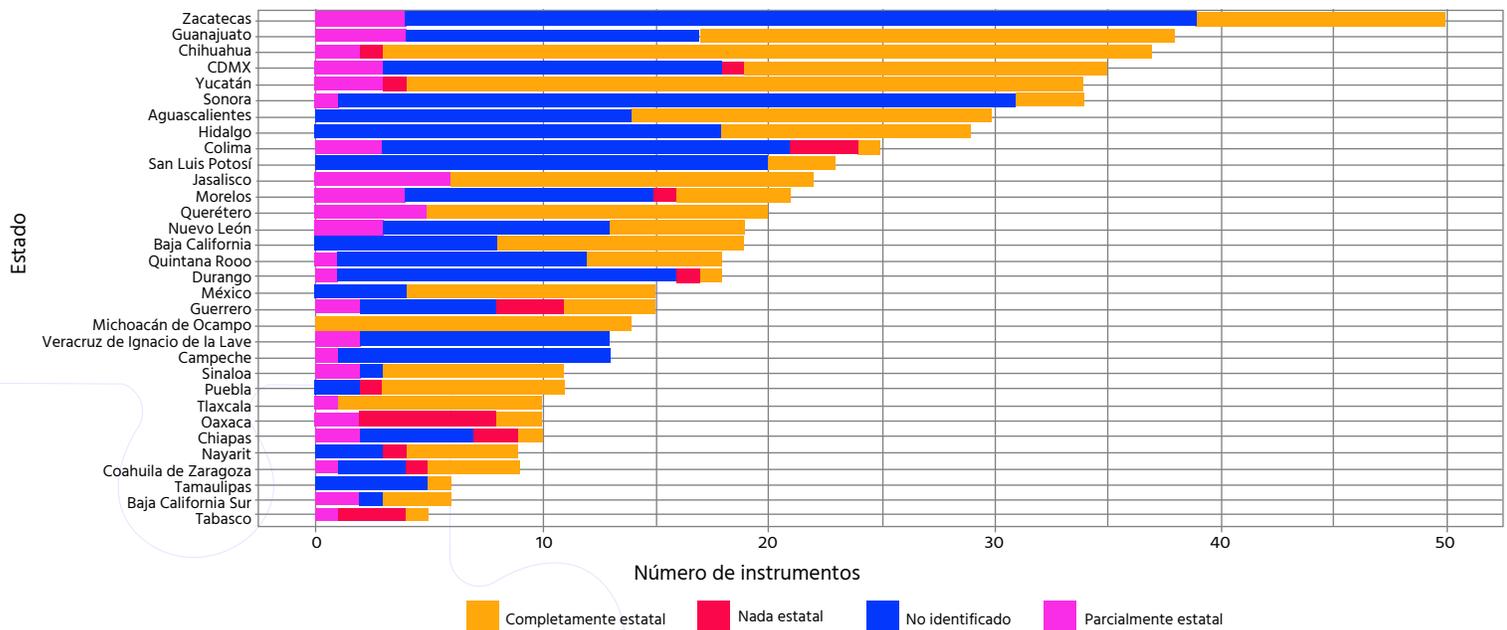
Nota: Debido a que los estados actualizan información sobre los atributos de sus instrumentos, la información de cortes previos puede presentar variaciones.

Fuente: Federalismo en COVID.

En relación con la fuente de financiamiento, 13 estados (Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tlaxcala y Yucatán) financian la mayoría de sus instrumentos con recursos completamente estatales.

Gráfica 21.

Instrumentos, en cada estado, por fuente de recursos (acumulado al cuarto corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Completamente estatal: El origen de los recursos es completamente del gobierno estatal.

Parcialmente estatal: El origen de los recursos proviene de fuentes tanto externas al gobierno estatal como del propio gobierno estatal.

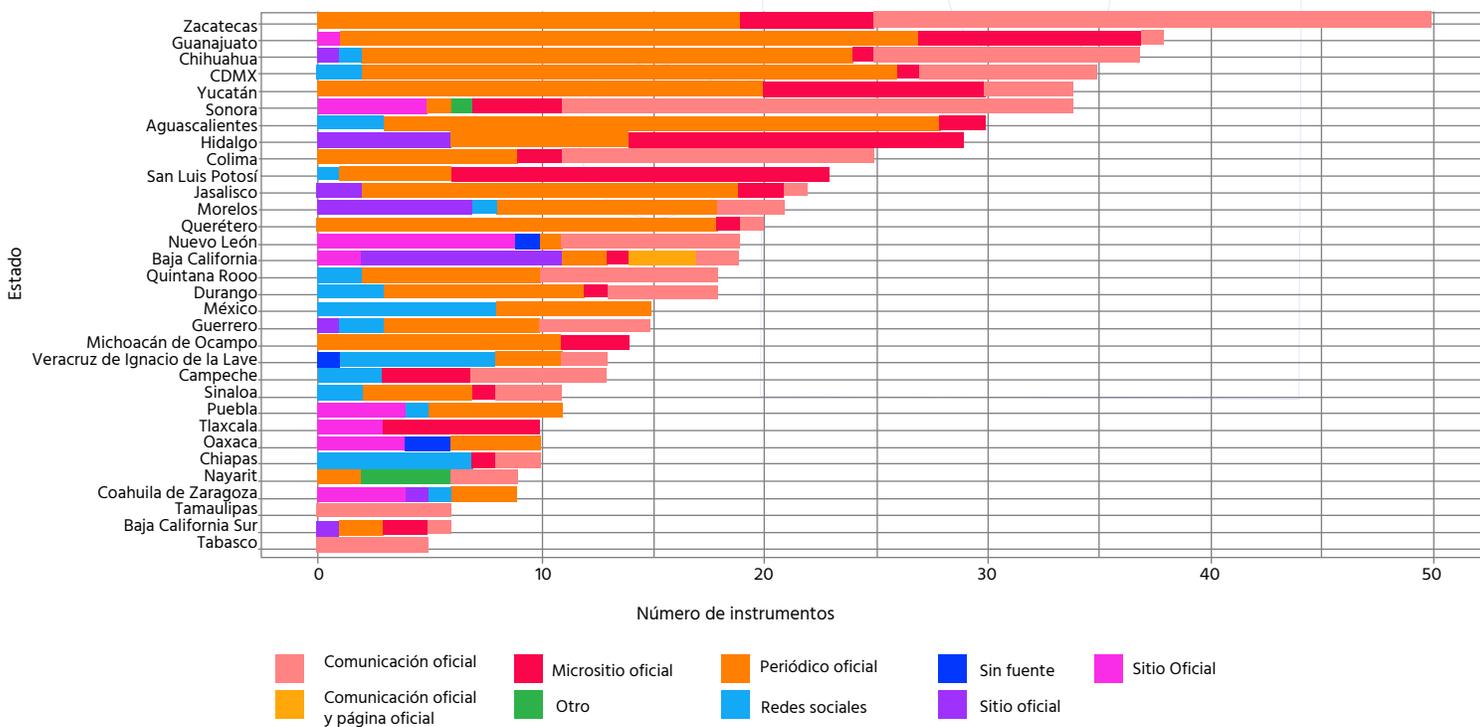
Nada estatal: El gobierno estatal no participa con recursos.

Fuente: Federalismo en COVID.

En dos estados (Tabasco y Tamaulipas) se identificó información sobre los atributos de sus instrumentos únicamente en comunicación oficial (noticias o boletines de prensa), mientras que en 9 estados (Aguascalientes, Ciudad de México, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, Querétaro y Yucatán) se localizó, mayormente, en periódicos o gacetas oficiales estatales, aspecto que facilita el acceso a la información y transparencia. En Chiapas, México y Veracruz se identificó, por su parte, en redes sociales y en Hidalgo, San Luis Potosí y Tlaxcala en micrositiros oficiales. Destaca, sin embargo, que ningún estado cuenta con el 100% de sus instrumentos publicados en el periódico o gaceta oficial estatal.

Gráfica 22.

Instrumentos, en cada estado, por fuente de información (acumulado al cuarto corte de información)



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.
Fuente: Federalismo en COVID.

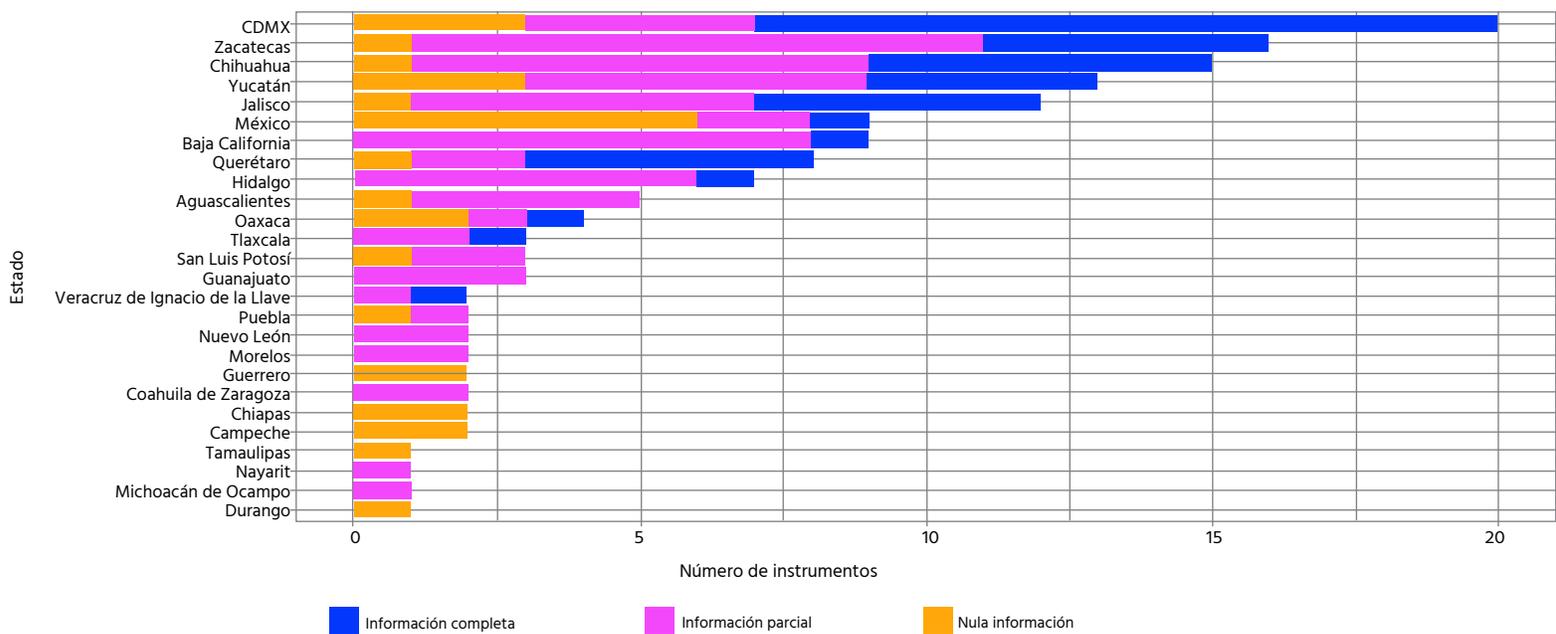
Transparencia y completitud de la información

Respecto a la completitud de información, ningún estado proporciona información completa en la totalidad de sus apoyos económicos. Cuatro estados (Durango, Tamaulipas, Campeche, Chiapas y Guerrero), por ejemplo, brindan nula información sobre la frecuencia, duración y montos de los apoyos económicos que otorgan.

Gráfica 23.

Instrumentos estatales de tipo ‘apoyo económico’ por completitud de información (acumulado al cuarto corte de información).

La completitud de información es respecto a tres atributos: montos, frecuencia y duración del apoyo.



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

La gráfica muestra únicamente los estados que han anunciado apoyos económicos.

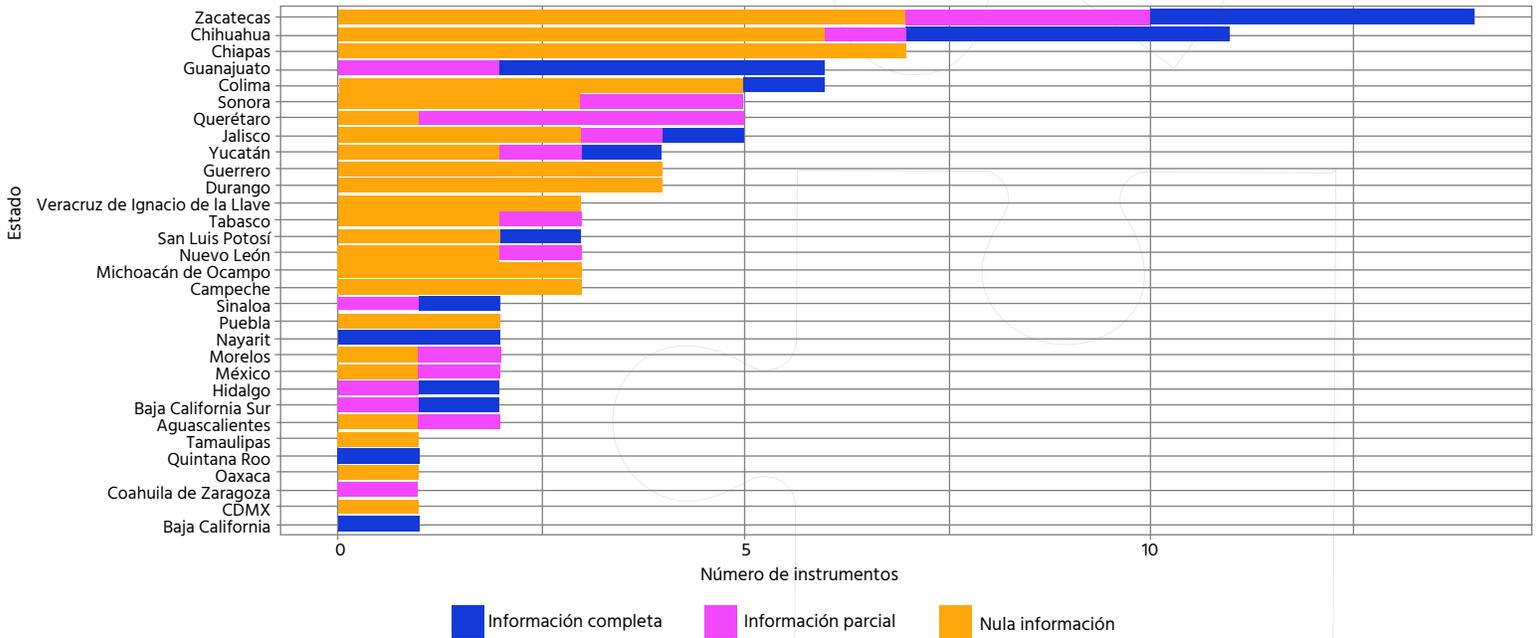
Fuente: Federalismo en COVID.

En el caso de los apoyos alimentarios, 14 estados (Baja California, Campeche, CDMX, Chiapas, Coahuila de Zaragoza, Durango, Guerrero, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz) no proporcionan información, en la totalidad de sus apoyos, sobre sus atributos (frecuencia y duración).

Gráfica 24.

Instrumentos estatales de tipo ‘apoyo alimentario’ por completitud de información (acumulado al cuarto corte de información)

La completitud de información es respecto a tres atributos: montos, frecuencia y duración del apoyo.



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.
Fuente: Federalismo en COVID.

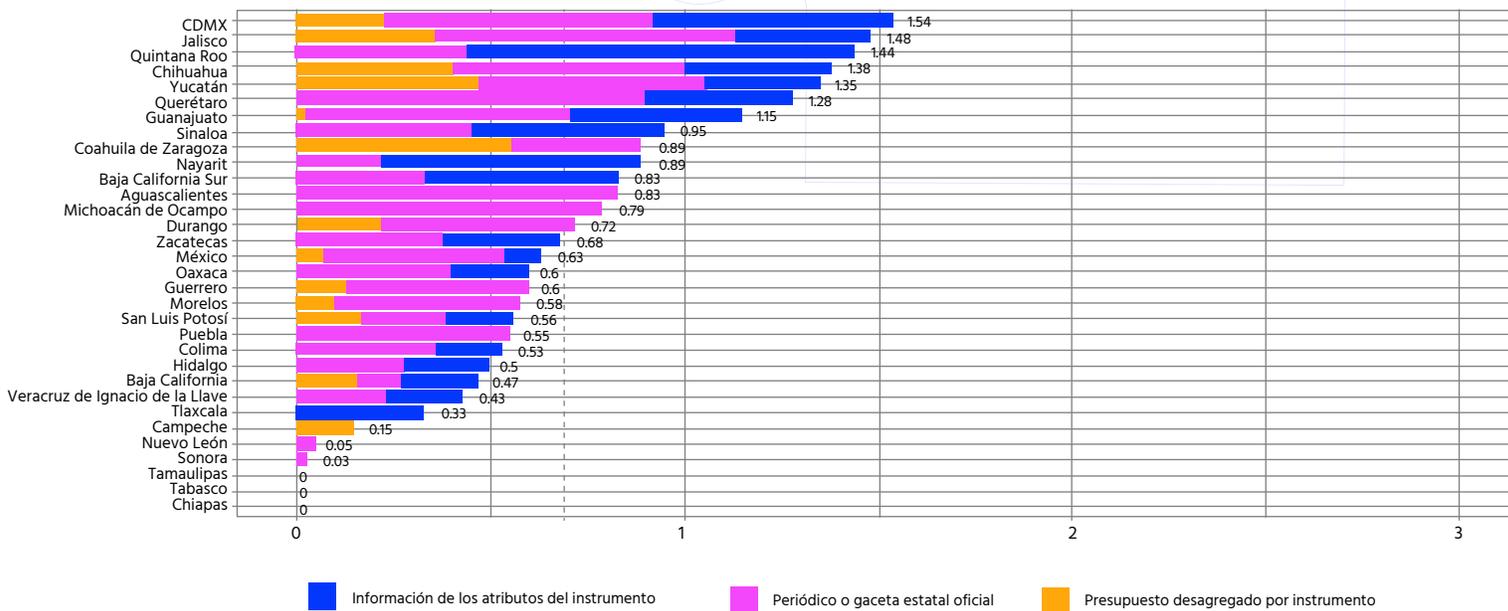
Conclusiones

Frente a la pandemia, cada estado de la república ha anunciado, y en algunos casos implementado, una serie de medidas frente al COVID-19 de distinta naturaleza y tipo de instrumentos. Ante la ausencia de instancias, planes y medidas de carácter nacional –que articulen las acciones de los tres ámbitos de gobierno– entre el 11 de marzo y el 31 de julio de 2020, los estados han anunciado 629 medidas oficiales. Es notable la variedad de las medidas estatales: por su número, tipos o cobertura. Esta diversidad es esperable –y quizá inevitable– en un sistema federal. Por un lado, los efectos de la pandemia son diferentes entre los estados: por las industrias en cada entidad federativa, las características laborales o socioeconómicas de la población, la gravedad de las consecuencias sociales, la velocidad de la reactivación económica y muchas otras características que requieren respuestas específicas. Por otro lado, también varían por las capacidades financieras, organizacionales, tecnológicas de los gobiernos estatales.

Gráfica. 25

Estados por puntuación en transparencia

La puntuación va de 0 (menor transparencia) a 3 (mayor transparencia).
La línea punteada representa el promedio nacional (0.69).



Fecha de corte: 31 de julio de 2020.

Nota: Cada componente tiene un rango posible de 0 a 1.

Para el componente de información de los atributos del instrumento se tomó en consideración solo los apoyos económicos y alimentarios.

Fuente: Federalismo en COVID.

Hay, sin embargo, dos atributos sobre los que no debería haber variación: la transparencia de las decisiones y acciones anunciadas, así como la pertinencia de las medidas. Sobre la transparencia, vale señalar que no todas las medidas presentan información completa. Al día de hoy, 36 por ciento de las medidas no contienen ningún tipo de información sobre la duración, monto o frecuencia de los apoyos (alimentarios y económicos). En casi 40 por ciento de los instrumentos no fue posible identificar la fuente de los recursos con que se financian. Y en 89 por ciento de los casos no es posible conocer su presupuesto específico asignado. De esta magnitud es el déficit de información fundamental que presentan las medidas anunciadas y que están siendo implementadas en los estados del país.

Es posible que muchas iniciativas hayan sido anunciadas sin los elementos mínimos de transparencia por la urgencia de la situación, pero esto tendría que ser corregido pronto: los ciudadanos tienen el derecho a conocer las medidas disponibles, los procedimientos para acceder a los apoyos, la cobertura esperada y la forma de operación de las acciones. La información parcial sobre el diseño y operación de las iniciativas anunciadas, dificulta el acceso de la población a quien está dirigida: ¿Cómo solicitar un apoyo económico o la condonación del pago de un servicio si el procedimiento para hacerlo no está disponible? Más aún, la falta de transparencia sobre las medidas anunciadas podrían dificultar que los gobiernos rindan cuentas sobre su actuación frente al COVID-19.

El segundo atributo sobre el cual no debería existir variación es sobre la pertinencia de las medidas implementadas, es decir, sobre la idoneidad de los apoyos que están otorgando los gobiernos estatales, dada la severidad de los efectos de la pandemia. No obstante, es notable que algunos de los instrumentos que están activando los gobiernos estatales parecen insuficientes: 21% de los apoyos económicos son iguales o inferiores a 3 mil pesos y de 35% no se identificó el monto a otorgar. El estrecho margen fiscal de los estados dificulta la pertinencia de las medidas anunciadas, por lo que es necesario un esfuerzo mayor de las entidades y, desde luego, el apoyo subsidiario del gobierno federal hacia los estados.

El análisis de los atributos específicos de los instrumentos de política pública que se están instrumentando desde los gobiernos estatales alerta sobre un uso poco estratégico de los recursos públicos. Desde luego, las personas u hogares beneficiadas con un apoyo de 500 pesos estarán mejor con el dinero que sin él, pero una mirada de conjunto pone evidencia que medidas de este tipo difícilmente servirán para contrarrestar las proyecciones que Coneval ha hecho sobre el aumento de las poblaciones en pobreza por ingresos (entre 7.2 y 7.9 puntos porcentuales) y en pobreza extrema por ingresos (entre 6.1 y 10.7 millones de personas) a partir de la crisis generada por el COVID-19.

Ha disminuido el número de medidas anunciadas en las últimas semanas, pero la implementación de algunas de las ya anunciadas probablemente continuará. Para poder asegurar que las medidas lleguen a las personas que las necesitan y que, eventualmente, son efectivamente vigiladas (evaluadas, fiscalizadas) sería deseable que éstas fueran más transparentes –para conocer su monto, duración y frecuencia, así como su presupuesto específico y su fuente de financiamiento–, estuvieran más institucionalizadas –con reglas de operación, documentos normativos localizables, idealmente en los periódicos oficiales de cada estado– y, sobre todo, que tuvieran un mayor alcance tanto en los montos, como en la población objetivo que pretenden atender. Los gobiernos estatales están teniendo que responder a nuevos problemas de enormes proporciones; en consecuencia, las medidas tomadas deben ser del mismo calado: estar mejor diseñadas, para poder ser más efectivas, y llegar más personas, para alcanzar mayor impacto.

Referencias

Acciai, C., & Capano, G. (2020). Policy instruments at work: A meta-analysis of their applications. *Public Administration*, padm.12673.

<https://doi.org/10.1111/padm.12673>

Baccini, L., & Brodeur, A. (2020). Explaining Governor's Response to the COVID-19 Pandemic in the United States. IZA Institute of Labor Economics. Discussion paper series, No. 13137.

Balvatnik School of Government. (2020). Coronavirus Government Response Tracker. Coronavirus Government Response Tracker.

<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>

Baumgartner, F., & Jones, B. (2002). *Policy Dynamics*. The University of Chicago of Chicago Press.

Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R., & Vedung, E. (Eds.). (1998). *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*. Routledge.

BID [Banco Interamericano de Desarrollo]. (2020). *La política pública frente al Covid-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe (2020th ed.)*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0002302>

Capano, G., Howlett, M., & Ramesh, M. (Eds.). (2015). *Varieties of Governance. Dynamics, Strategies, Capacities*. Palgrave MacMillan.

Cejudo, G. & Gómez, D. (2020). ¿Federalismo en cuarentena? *Nexos*.

<https://federalismo.nexos.com.mx/2020/03/federalismo-en-cuarentena/>

Cejudo, G., Lugo, D., & Michel, C. (2018). *Hacia una Política Social Integral*. LNPP.

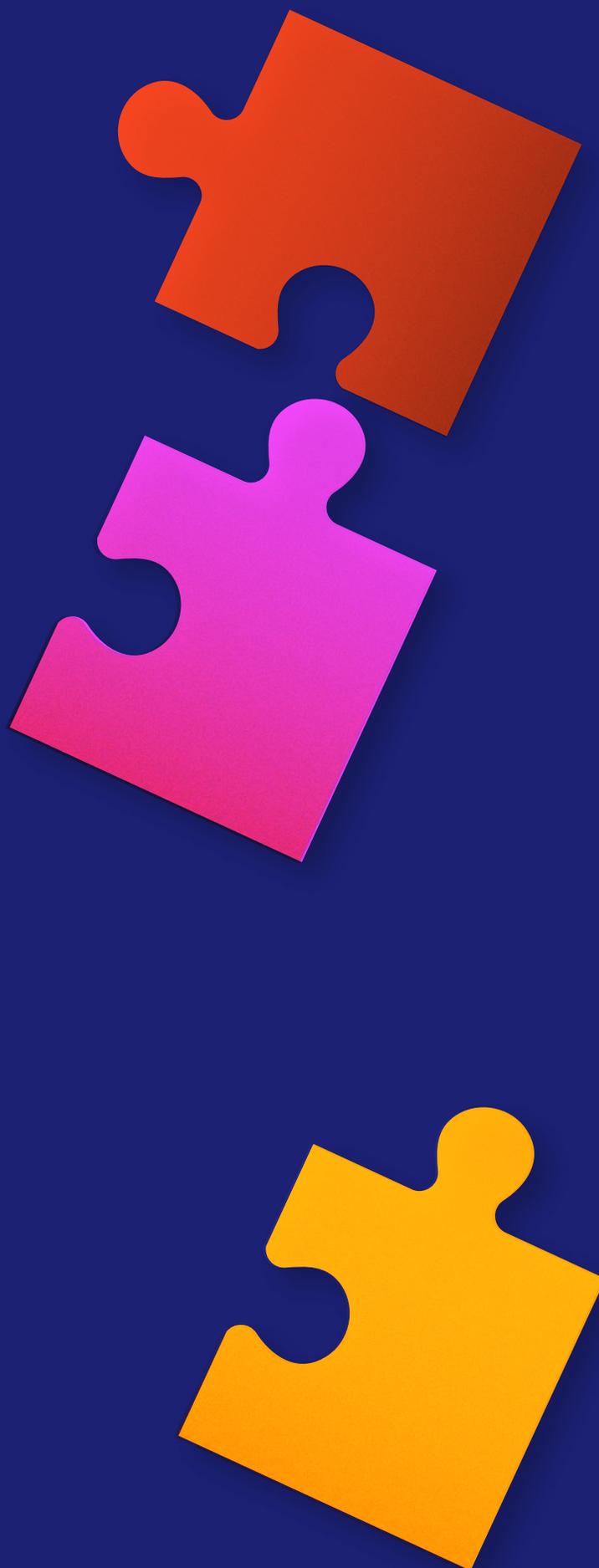
Cejudo, G. & Michel, C. (2017). Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4), 745–767.

<https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>

Cejudo, G., & Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3–31.

CEPAL. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf



Coneval [Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social]. (2020). La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

ETOE "[Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo] (2020, Junio). Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

<https://www.inegi.org.mx/investigacion/etoe/>

EQUIDE [Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad]. (2020).

Encuesta de Seguimiento de los Efectos del COVID-19 en el Bienestar de los Hogares Mexicanos (ENCOVID-19).

<https://ibero.mx/prensa/cae-por-covid-19-50-de-ingreso-en-1-de-cada-3-hogares-encuesta>

EQUIDE [Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad]. (2020). Impactos del COVID-19 en México. EQUIDE. <https://equide.org/>

FMI [Fondo Monetario Internacional]. (2020). Policy Responses to COVID-19.

<https://www.imf.org/en/Topics/Imf-and-Covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

Gentilini, U., Almenfi, M., & Dale, Pamela. (2020). Social Protection and Job Responses to COVID-19: A Real Time Review of Country Measures. BID.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/448321588971503966/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-8-2020.pdf>

Howlett, M. (2000). Managing the "hollow state": Procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada*,

43(4), 412–431. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2000.tb01152.x>

Howlett, M. (2017). Policy tools and their role in policy formulation: Dealing with procedural and substantive instruments. In M. Howlett & I. Mukherjee (Eds.), *Handbook of policy formulation* (Edward Elgar Publishing, pp. 96–111). 2017.

Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies: Principles and Instruments* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315232003>



Howlett, M., & Rayner, J. (2013). Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design. *Politics and Governance*, 1(2), 170. <https://doi.org/10.17645/pag.v1i2.95>

IMCO [Instituto Mexicano para la Competitividad]. 2020. COVID-19: ¿Qué hacen los gobiernos estatales ante la crisis? <https://imco.org.mx/covid-19-que-hacen-los-gobiernos-estatales-ante-la-crisis-2/>

International Growth Centre. (2020). COVID-19 in developing countries. COVID-19 in Developing Countries. Retrieved May 20, 2020, from <https://www.theigc.org/covid-19/tracker/>

IPEA. (2020). Repositório Do Conhecimento Do IPEA. Repositório Do Conhecimento Do IPEA. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9838>
LNPP [Laboratorio Nacional de Políticas Públicas]. (2020) Mapa de medidas económicas ante la pandemia COVID-19. <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/PoliticaseconomicasCovid19/>

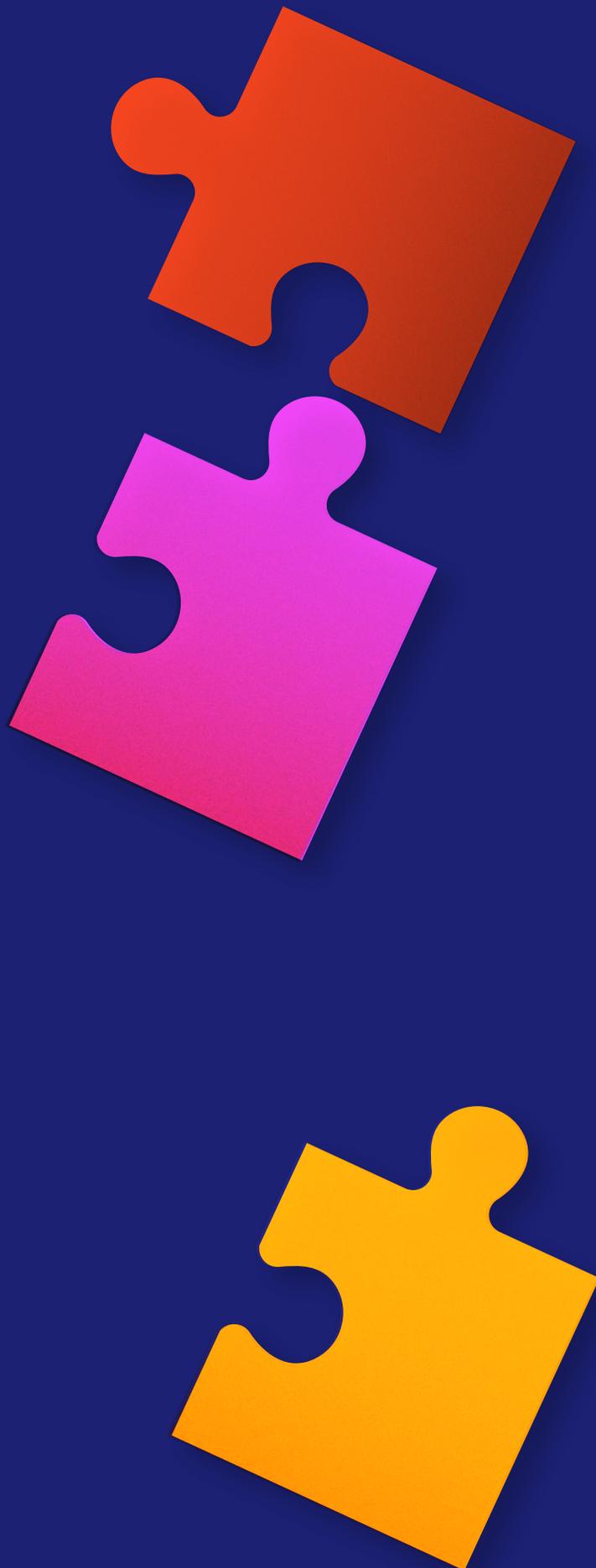
México Evalúa. (2020). ¿Qué han hecho los estados para aliviar la situación económica? <https://www.mexicoevalua.org/acciones-de-los-gobiernos-estatales-ante-la-crisis/>

Peña, S., Cuadrado, C., Rivera-Aguirre, A., Hasdell, R., Nazif-Munoz, J. I., Yusuf, M., (2020). PoliMap: A taxonomy proposal for mapping and understanding the global policy response to COVID-19. <https://doi.org/10.31219/osf.io/h6mvs>

OIT [Organización Internacional del Trabajo]. (2020). Programa de reuniones de la OIT para 2020 e información preliminar para 2021 y 2022. https://www.ilo.org/gb/WCMS_125422/lang--es/index.htm

Saurer, Johannes. (2020). COVID-19 and Cooperative Administrative Federalism in Germany. *The Regulatory Review*. <https://www.theregreview.org/2020/05/13/saurer-covid-19-cooperative-administrative-federalism-germany/>

Stateside Team. (2020). 2020 State and Local Government Responses to COVID-19. <https://www.stateside.com/blog/2020-state-and-local-government-responses-covid-19>



Sojo, E., Galíndez, C., & de Remes, A. (2020). Llamada a escena: Las respuestas económicas de los estados a la pandemia. Nexos. <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/04/llamada-a-escena-las-respuestas-economicas-de-los-estados-a-la-pandemia/>

The Lancet. (2020). India under COVID-19 lockdown. [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/P11S0140-6736\(20\)30938-7.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/P11S0140-6736(20)30938-7.pdf)

Trujillo, H., Bravo, M., & Romo, P. (2020). (Des)coordinación en tiempos de pandemia. Nexos. <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/04/descoordinacion-en-tiempos-de-pandemia/>

University of Miami. (2020). Observatorio para la Contención del Covid-19 en América Latina. <http://www.obscontencovid.info/>

Vedung, E. (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. In M.-L. Bemelmans-Videc, R. Rist, & E. Vedung (Eds.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation* (pp. 103–128). Routledge.

Anexo 1

Resumen de instrumentos utilizados por los gobiernos estatales frente a la pandemia por COVID-19

