

ÍCONOS | 76

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • mayo-agosto 2023



**Covid-19: de la política a las políticas
públicas en América Latina**

COVID-19: From politics to public policy in Latin America

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 76, vol. XXVII (2do. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos
ICI Journals Master List. Index Copernicus International. Polonia
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos
SJIF. Scientific Journal Impact Factor. Estados Unidos
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

Editoras en jefe (Editors-in-chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristóbal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

Editores del dossier 76 (Editors of dossier 76)

- Paúl Cisneros. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ecuador
- Sofía Cordero. Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. Ecuador
- Magnus Lembke. Universidad de Estocolmo. Suecia.

COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Correctora de estilo: Bárbara Sáez

Traducción al inglés: Angus Lyall

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:
revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos. Revista de Ciencias Sociales. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 76, vol. XXVII (2do. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

Presentación del dossier

Covid-19: interacciones entre política y políticas
públicas en América Latina 7-11

Introduction to dossier

COVID-19: Interactions between politics and public policies in Latin America

Paúl Cisneros, Sofía Cordero y Magnus Lembke

01. La irrupción de lo político después de la pandemia. El caso de Panamá 13-31

The irruption of the political after the pandemic: The case of Panama

Sergio García-Rendón y Jon Subinas

02. Construyendo capacidades para la innovación orientada:
la respuesta argentina con perspectiva de género a la covid-19 33-54

*Building capacities for oriented innovation: Argentina's response
to COVID-19 from a gender perspective*

Leila Mucarsel, Ana Clara Barile y Meera Bhat

03. Covid-19, cierre de escuelas y enseñanza remota:
el tiempo de respuesta de los sistemas de educación brasileños 55-75

*COVID-19, school closures, and remote teaching: The response time
of Brazilian education systems*

Roberta dos Reis Neuhold y Márcio Rogério Olivato Pozzer

04. La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19:
una comparación de los estados mexicanos 77-98

The diversity of local political agendas during COVID-19:

A comparison of Mexican states

Enrique García-Tejeda y Juan Guillermo Vieira-Silva

05. "Sobre llovido, mojado". Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia 99-122
"Sobre llovido, mojado". Problems, strategies, and demands of the Argentine popular, social, and solidarity economy during the pandemic
María Victoria Deux-Marzi, Cecilia Cavigliasso, María Sol Fransoi, Florencia Pisaroni, Diego Nicolás Rach, Carlos Alfredo Vignolo y Sofía Magalí Vitali-Bernardi

Temas/Topics

06. Ciudad, cólera y covid: una lectura mediada por la religiosidad y la ciencia 125-145
City, cholera, and COVID: A reading mediated by religiosity and science
Carlos E. Flores-Rodríguez, Luis Fajardo-Velázquez y Rosa María López-Nanco

07. Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura 147-166
Between the common and the private space: Tensions in the maintenance of high-rise residential buildings
Natalia Ponce-Arancibia

08. Recambio de ingresos y comercio informal durante la pandemia de la covid-19 en Huancayo, Perú 167-185
Replacement income and informal commerce during the COVID-19 pandemic in Huancayo, Peru
Patrick Clark, Aparicio Chanca-Flores y Susan Vincent

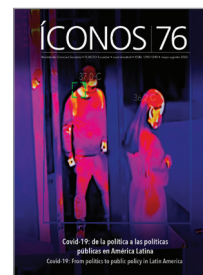
09. Movimiento en las calles: rasgo espacial significativo del centro histórico de Quito 187-209
Movement in the streets: Significant spatial features of the historic center of Quito
Estefanía Piñeiros



10. La privatización punitiva en México. Subjetivaciones laborales frente al *outsourcing* penitenciario 211-227
Punitive privatization in Mexico: Labor subjectification in relation to prison outsourcing
Pablo Hoyos-González, Nadia Patricia Gutiérrez-Gallardo y Francisco Javier Escobedo-Conde

dossier

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

*The diversity of local political agendas during COVID-19:
A comparison of Mexican states*



-  Dr. Enrique García-Tejeda. Profesor-investigador invitado. División de Estudios Jurídicos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (México).
(enrique.garciatejeda@cide.edu) (<https://orcid.org/0000-0003-0240-3295>)
-  Dr. Juan Guillermo Vieira-Silva. Profesor asistente II. Universidad EAFIT (Colombia).
(jgvieiras@eafit.edu.co) (<https://orcid.org/0000-0002-7613-3729>)

Recibido: 12/09/2022 • Revisado: 14/11/2022
Aceptado: 17/02/2023 • Publicado: 01/05/2023

Resumen

La covid-19, en cuanto evento que interrumpió las actividades económicas en el mundo, afectó las agendas de las políticas gubernamentales. En Latinoamérica, la mayor parte de las respuestas fueron centralizadas por los Gobiernos nacionales, sin embargo, en México, las 32 entidades federativas desarrollaron políticas económicas propias frente a la pandemia. El caso mexicano nos permite analizar recientes hipótesis de los estudios comparados sobre esta temática en cuyas propuestas se plantea que el tamaño de la población y la escala y la estructura socioeconómica de las administraciones pueden ser factores que explican el alcance y la diversidad de las agendas locales. Se emplea una metodología cuantitativa con base en la estimación del índice de entropía de Shannon y la realización de pruebas no paramétricas. Contrario a lo esperado, encontramos que el alcance y la diversidad de las respuestas no se relaciona significativamente con los factores propuestos en la literatura. Al menos para el caso de la covid-19 en el corto plazo, el tamaño y la diversidad de las agendas locales en México parecen basarse en factores institucionales como el procesamiento de la información conforme a la racionalidad limitada, las soluciones incrementales y el etiquetado funcional de los Gobiernos locales. Así, la variedad de las agendas se sustenta en los intereses directos de las comunidades.

Descriptores: agendas locales de políticas; covid-19; establecimiento de la agenda; Gobiernos locales; política mexicana; política subnacional.

Abstract

COVID-19, as an event that disrupted economic activities around the world, affected government policy agendas. In Latin America, most of the responses were centralized by national governments; however, in Mexico, the 32 states developed their own economic policies in response to the pandemic. The Mexican case allows us to analyze recent hypotheses of comparative studies on this issue, which propose that the size of the population and the scale and socioeconomic structure of the administrations may be factors that explain the scope and diversity of local agendas. A quantitative methodology based on the estimation of Shannon's entropy index and non-parametric tests is used. Contrary to expectations, we find that the scope and diversity of the responses are not significantly related to the factors proposed in the literature. At least for the case of COVID-19 in the short run, the size and diversity of local agendas in Mexico seem to be based on institutional factors, such as information processing according to bounded rationality, incremental solutions, and the functional labeling of local governments. Thus, the variety of agendas is based on the direct interests of communities.

Keywords: local policy agendas; COVID-19; agenda setting; local governments; Mexican policies; subnational policies.

1. Introducción

La pandemia por la covid-19 generó respuestas gubernamentales inmediatas para atender los problemas sanitarios, sociales y económicos que surgieron por la crisis que ocasionó. Entre marzo y mayo de 2020, 171 países introdujeron o adaptaron políticas públicas para atender los efectos del confinamiento (Gentilini et al. 2020; Onyeaka et al. 2021). En el ámbito económico, las medidas de distancia social, el cierre de negocios, oficinas y empresas, y la política de “quédate en casa” afectaron el ingreso de las personas y paralizaron la actividad en diversos mercados mundiales (Bagchi et al. 2020; Ozili y Arun 2020; Priya, Cuce y Sudhakar 2021; Abdelkafi, Loukil y Romdhane 2022).

En Latinoamérica, los diferentes Gobiernos nacionales anunciaron medidas sanitarias y económicas para reducir los daños provocados por la pandemia (García et al. 2020; Yeyati y Valdés 2020). El Gobierno argentino promulgó varios decretos de necesidad y urgencia para la atención sanitaria y transferencias económicas de emergencia a sectores vulnerables (Decreto 260/2020; Decreto 310/2020; Decreto 241/2021). En Ecuador, el Gobierno emitió una declaración de estado de emergencia sanitaria en el sistema nacional de salud (Ministerio de Salud Pública 2020) y posteriormente decretó el estado de excepción para controlar los contagios, ello incidió en derechos como la libertad de tránsito y de asociación y reunión (Decreto Ejecutivo 1052/2020).

En el caso del Gobierno de Colombia, este declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio (Decreto 417), y acotó el poder de las autoridades regionales y municipales para asegurar el cumplimiento de medidas a nivel nacional (García et al. 2020). En contraste, el Gobierno federal de Brasil y los Gobiernos locales se enfrentaron judicialmente por las medidas contradictorias dictadas por el primero y los entes federados (Leite-Sampaio y Costa-Assis 2020). La Corte Suprema Federal de Brasil resolvió que el Gobierno federal no podía afectar unilateralmente las medidas de los niveles de gobierno estatales y distritales (Acción Directa de Inconstitucionalidad 6341/2020; Leite-Sampaio y Costa-Assis 2020) y determinó que las decisiones sobre el confinamiento recayeran sobre los Gobiernos locales (García et al. 2020).

En México, las autoridades federales coordinaron las intervenciones de preparación y respuesta sanitarias a través del Consejo de Salubridad General mediante diversos acuerdos administrativos (Acuerdo 23/03/2020; Acuerdo 26/03/2020; Acuerdo 31/03/2020; Acuerdo 21/04/2020; Acuerdo 22/04/2020; Acuerdo 30/04/2020; Acuerdo 29/05/2020). Sin embargo, a diferencia de otros países en Latinoamérica, el Gobierno federal no centralizó una agenda nacional de políticas económicas para hacer frente a la pandemia (LNPP 2020; García-Tejeda 2020). Al respecto, la respuesta mantuvo las prioridades de su agenda y no se integró en la concepción de las

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

políticas subnacionales, por ejemplo, no modificó los recursos presupuestados para los Gobiernos locales (Provencio 2020, 271).

Sin embargo, México es un estado federal donde los Gobiernos subnacionales tienen facultades constitucionales para establecer sus propias agendas en materias no reservadas al Gobierno federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1916, 146), por lo que una parte de la responsabilidad recayó también sobre las entidades federativas para paliar los efectos económicos de la pandemia. En este artículo se compara cuantitativamente las respuestas inmediatas ante la covid-19 de los 32 ejecutivos estatales usando el enfoque de las agendas políticas, ya que son poco conocidos el alcance y la diversidad de las agendas locales ante la pandemia y los factores asociados a su establecimiento. Esto puede contribuir al entendimiento de los elementos más importantes en la definición de agenda de los Gobiernos subnacionales.

Para el análisis se utiliza un marco teórico, conceptual y metodológico novedoso en la región sobre estudios comparativos de agendas locales (Mortensen, Loftis y Seeberg 2022). Tomamos aportes de las dos teorías del proceso de las políticas públicas más importantes para explicar el establecimiento de la agenda: la teoría del equilibrio interrumpido y del procesamiento de información (Baumgartner y Jones 1993, 2002; Jones y Baumgartner 2005), y el enfoque de las corrientes múltiples (Kingdon 1984). Asimismo, se tienen en cuenta los aportes metodológicos del sistema de medición de agendas por indicadores de atención política, en el marco del Comparative Agendas Project (CAP),¹ desarrollado por los mismos creadores de la teoría del equilibrio interrumpido.

El caso de México que aquí examinamos resulta útil para probar diferentes hipótesis en la literatura, por ejemplo, si la diversidad de las agendas está relacionada con el tamaño de las entidades federativas (Mortensen, Loftis y Seeberg 2022), la escala administrativa y la estructura socioeconómica de dichos gobiernos (Breeman, Scholten y Timmermans 2015). Para ello realizamos un análisis estadístico sobre 553 políticas económicas organizadas en 32 agendas locales entre marzo y junio de 2020 (LNPP 2020) y a partir de una clasificación propia basada en Peters (2015, 103).

Contrario a las investigaciones recientes de Mortensen, Loftis y Seeberg (2022) sobre Dinamarca, los hallazgos muestran que las variaciones entre entidades federativas en México no están correlacionadas significativamente con su tamaño, además que la diversidad de las agendas tampoco parece estar asociada a la escala administrativa de los Gobiernos locales o la estructura socioeconómica de sus recursos presupuestales, materiales y humanos que Breeman, Scholten y Timmermans (2015) proponen poner a prueba. En cambio, hallamos que las agendas locales posiblemente fueron establecidas incrementando políticas previamente utilizadas en las dependencias que conforman la administración pública local. El 59 % de los subtemas de las agendas

1 Puede revisarse en <https://www.comparativeagendas.net/>

fueron tópicos de política fiscal (25 %), subsidios (17 %) y créditos empresariales (17 %), los cuales existían antes de la pandemia. Si los ejecutivos locales recurrieron a los ministerios que conforman su administración pública para obtener insumos para la agenda, estas instituciones probablemente recurrieron al encuadre tradicional del problema en sus dependencias (Peters 2015) para sugerir temas y subtemas, y reducir las opciones ante la racionalidad limitada de los ejecutivos estatales. Esta explicación se refuerza con la limitante presupuestal de quienes gobernaron en el período analizado (mayo-junio 2022), ya que el presupuesto se discute y aprueba en diciembre de cada año y se ejecuta a partir del 1 de enero, por lo que el establecimiento de las nuevas agendas estuvo limitado por la falta de recursos en el corto plazo.

El artículo prosigue con la revisión de la literatura sobre establecimiento de la agenda con el fin de aportar a las discusiones más amplias sobre el fenómeno y proponer el paso de los estudios nacionales a los locales y revisar –dentro de estos– las variables más utilizadas y las formas de análisis de las agendas políticas. Luego presentamos la metodología, en la cual resaltamos el origen de los datos y las formas de medición de las variables. Posteriormente, constan los resultados, la discusión y las conclusiones.

2. El estudio de las agendas de política pública

Todos los gobiernos tienen agendas de políticas. Su conformación es en esencia un asunto de poder, inseparable de la política en términos amplios. Cualquier asunto problemático de interés público debe pasar por estas si ha de ser atendido, en especial un evento disruptivo como la pandemia de la covid-19. Las agendas explican gran parte de quién gana y quién pierde en la política, entendida en sentido lasswelliano (Lasswell 1936): indican cómo se asigna el recurso escaso y altamente demandado de la atención por parte de los actores políticos. En este sentido, hablan los autores clave en materia de agendas políticas.

Jones y Baumgartner definen el establecimiento de la agenda como el “proceso por el cual la información es priorizada para la acción y la atención asignada a algunos problemas” (2005, viii), “proceso por el cual un sistema político procesa diversos flujos de información entrante” (Jones y Baumgartner 2005, viii-ix). En torno al análisis de la política de la atención se ha desarrollado la investigación de las agendas políticas, particularmente centrada en los niveles nacionales, sin una agenda similar para los Gobiernos locales (Eissler, Mortensen y Russell 2016), pero con avances recientes (Mortensen, Loftis y Seeberg 2022).

De Cobb y Elder (1971) destacamos que es el primer estudio relevante de la etapa predecisional del proceso de las políticas, y su aporte a la sistematización y el desarrollo de la noción de agenda (Jones 2016). Su texto provee nuevos conceptos

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

como los de agenda sistémica y agenda institucional. No obstante, su aporte es fundamentalmente narrativo, conceptual y, tal vez, de generación de hipótesis, pero no desarrolla un enfoque metodológico, como lo reconocen los mismos autores: hace falta “investigación empírica rigurosa” (Cobb y Elder 1972, viii).

Por su parte, Kingdon (1984) busca responder varias inquietudes: ¿qué hace que llegue el momento de una idea?, ¿qué hace que gente dentro del gobierno y de su entorno preste atención, en un momento dado, a unos temas y a otros no?, ¿cómo cambian las agendas en el tiempo? Y ¿cómo se reducen las alternativas de un número amplio a pocas opciones? Kingdon analizó en profundidad dos sectores –salud y transporte– a nivel del Gobierno federal estadounidense y aplicó 247 entrevistas de élite en un período de cuatro años, con esta información elaboró 23 estudios de caso de iniciación y no iniciación de políticas.

Si bien la pandemia de la covid-19 comparte algunas características de la definición de Kingdon de eventos focales que abren ventanas de políticas, ni fue súbita ni se concentró geográficamente, porque fue de alcance global. Tampoco fue de conocimiento simultáneo para formuladores de política y ciudadanía en general (DeLeo et al. 2021). Sin embargo, sí fue un evento que concentró la atención, y esta es una precondition para el cambio de políticas. DeLeo et al. (2021, 16) muestran que entre marzo de 2020 y el último trimestre del mismo año el Congreso norteamericano aprobó 11 leyes de gran alcance como respuesta a la pandemia, en sectores como salud pública, economía, educación, bienestar social y aplicación de la legislación.

El libro de Baumgartner y Jones (1993) pasa de un análisis de cuatro años a uno de décadas y de un análisis de dos sectores a uno de muchos. En materia teórica proponen el equilibrio interrumpido con el fin de explicar en un solo marco su observación de partida: que el proceso de las políticas públicas, además de incluir las fuerzas que lo hacen sumamente estable, también incluye otros eventos menos comunes que interrumpen el equilibrio establecido, en la mayoría de las ocasiones, de forma brusca (Vieira-Silva 2020; Baumgartner, Jones y Mortensen 2017).

En este marco teórico, las dinámicas de la estabilidad y el cambio se explican por diversos factores. Las políticas son procesadas a nivel subsistémico entre actores de racionalidad limitada que comparten una imagen de política pública similar en la mayor parte de los casos. Los cambios en la dinámica de interacción del nivel subsistémico con el macropolítico pueden ser detonantes de la transformación, especialmente aquellas que impliquen variaciones en la atención de este último sobre el primero, por diversas razones. Los giros en la atención pueden deberse a nuevas ideas por descubrimientos científicos, o al involucramiento de nuevas personas con ideologías diferentes, pero también a eventos focales, o nuevos gobiernos, entre otras causas. Desde la perspectiva del procesamiento de información la teoría propone que los gobiernos no responden proporcionalmente a la magnitud de los problemas.

La comparación y medición de agendas de políticas

Además de los aportes teóricos, a continuación, destacamos las contribuciones metodológicas ligadas al CAP. En esta revisión conectamos con los trabajos empíricos sobre las agendas locales, de los que retomamos la operacionalización y las hipótesis que guían este artículo. La cuestión principal es medir las agendas y poder determinar qué tanta atención se asigna a los asuntos y subtemas. En esto, Baumgartner y Jones (1993, 2002) fueron revolucionarios: su propuesta fue recoger diversos indicadores de atención de múltiples actores y entidades políticas y organizarlos de acuerdo con un sistema de codificación según temas y subtemas.

John y Jennings (2010), por ejemplo, se preguntan qué tan estable es la agenda en el Reino Unido; para ello, utilizan los discursos del Trono de 1940 a 2005 como indicadores de priorización gubernamental. También en Reino Unido, Jennings et. al (2011) amplían la base para estudiar los discursos de 1911 a 2008 y analizar cómo el Ejecutivo y el Legislativo británicos los usaron para definir sus agendas. Otros estudios se dedican solo a una variable, es el caso de la diversidad de las agendas ejecutivas (Jennings et al. 2011), o a qué tan responsiva es la agenda gubernamental a la opinión pública en perspectiva comparada (Hobolt y Klemmensen 2005). Por otra parte, Chaqués Bonafont y Palau (2011) analizan las variaciones de atención a nivel nacional y entre cuatro gobiernos regionales de España: Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco; entre los hallazgos destaca que las agendas legislativas se han diversificado desde los años 90, lo que explican por las preferencias partidarias y el tipo de gobierno.

La diversidad se define como “qué tan estrecha o ampliamente se distribuye la atención entre los ítems” de la agenda (Boydstun, Bevan y Thomas 2014, 173), teniendo en cuenta que concentrar la atención en un tema afecta a todos los asuntos agendados y no solo al tema atendido. Al respecto, también se entiende la diversidad de la agenda como su grado de fragmentación (Borghetto, Visconti y Michieli 2017). Aunque hay diversas formas de medir la diversidad, el enfoque más utilizado en el marco del CAP privilegia el índice de Shannon –lo presentamos con más detalle en la metodología–.

La volatilidad, por su parte, se ha definido como “una medida de la tendencia de un sistema a cambiar rápida e imprevisiblemente” (Camargo et al. 2021, 494) y se ha utilizado en el marco del CAP para saber “hasta qué punto la agenda cambia su contenido temático entre dos períodos” o “para evaluar el solapamiento de dos agendas en un mismo momento” (Chaqués Bonafont, Green-Pedersen y Seeberg 2020, 98). La explicación de las variaciones entre las medidas mencionadas suele hacerse desde las preferencias de los hacedores de política pública, la importancia de los problemas, las reglas institucionales y su papel en el moldeamiento de la agenda.

El estudio de las agendas de políticas a nivel subnacional

Eissler, Mortensen y Russell (2016) abordan los orígenes y la situación actual de los estudios de fijación de la agenda en el ámbito local. Estos autores se enfocan en dos tendencias recientes: la de los estudios urbanos y la aplicación local de teorías de alcance nacional (corrientes múltiples y equilibrio interrumpido). Sin embargo, concluyen que es difícil identificar una literatura distintiva del establecimiento de la agenda a nivel local, que los estudios son escasos, las preguntas diversas y los enfoques teóricos y metodológicos tan variados que no se puede hablar de la existencia de un campo de estudios delimitado, y que para su consolidación se requieren unos acuerdos mínimos. Al respecto, puede estarse gestando alrededor del CAP una agenda de investigación para los estudios de agendas locales: sostenemos esta posición por la reciente publicación del libro *Explaining Local Policy Agendas: Institutions, Problems, Elections and Actors* (Mortensen, Loftis y Seeberg 2022) que, a nuestro modo de ver, sienta las bases para la agenda faltante. Antes de este libro de ruptura, fueron publicados un par de artículos sobre agendas locales dentro del CAP, los cuales referenciamos a continuación.

El primero es sobre la asignación de atención a problemas públicos en seis municipios holandeses y muestra la existencia del “factor local” distintivo en el proceso de fijación de la agenda (Breeman, Scholten y Timmermans 2015), es decir, que en el caso holandés no se replican a nivel subnacional las agendas nacionales, indicando en cierto modo la existencia de una división del trabajo entre niveles gubernamentales. El trabajo evidencia que a nivel local se privilegian asuntos de interés directo para las comunidades. Desde el punto de vista explicativo, con este trabajo los autores comprueban su hipótesis sobre el papel relevante que juegan, en las diferencias de agendas entre niveles de gobierno, los arreglos institucionales, particularmente en términos de competencias y descentralización, destacando las variaciones en la atención entre asuntos “propios” y asuntos compartidos entre los dos niveles. Este trabajo, en particular, reconoce la necesidad de avanzar en otros frentes, por ejemplo, en “el tamaño y escala administrativa de los municipios y su estructura socioeconómica” (Breeman, Scholten y Timmermans 2015, 40).

El segundo pertenece a Mortensen y Seeberg (2016), quienes se hacen la pregunta sobre por qué hay unas agendas más grandes que otras en los 98 municipios daneses, la cual buscan responder en relación con tres variables: el efecto de los problemas sobre la agenda, el efecto de la posición partidaria de los decisores y el papel de la estructura institucional de los comités dentro de los consejos municipales. Los autores sostienen que problemas más severos llevan a agendas más grandes, lo cual se intensifica si el líder político es de izquierda y si el número de comités políticos es relativamente grande (Mortensen y Seeberg 2016, 157). Su hallazgo principal es que efectivamente las agendas no son fijas, que se expanden y agrandan, y se contraen.

Finalmente, cerramos con la presentación del “primer estudio a gran escala de las agendas locales de política pública” (Mortensen, Loftis y Seeberg 2022). En el libro buscan responder una interrogante histórica en la tradición de estudios sobre la agenda: ¿qué determina la agenda de políticas? Sus autores contestan agregando la variable de actores a las tres variables tradicionales de instituciones, elecciones y problemas. Dentro de las instituciones dedican un capítulo a la idea de que el tamaño de la jurisdicción importa y resaltan que el contenido, la complejidad y el tamaño de las agendas varía según la dimensión de las entidades analizadas. El sistema de medida permite analizar las diferencias entre las agendas de municipios grandes y pequeños, los arreglos institucionales locales, su adecuación a la severidad de los problemas locales, y las transformaciones cuando cambian los gobiernos y las mayorías políticas.

De la revisión anterior extraemos para nuestro diseño varios elementos. En primer lugar, las categorías de tamaño y diversidad de las agendas, como suelen medirse en la literatura. En segundo lugar, probamos varias hipótesis para explicar las variaciones entre las agendas estatales mexicanas. Y, en tercer lugar, tenemos en cuenta el papel de los arreglos institucionales para encontrar explicaciones alternativas de la diversidad de las agendas.

3. Materiales y métodos

Los datos de las agendas locales fueron recopilados de los comunicados y periódicos oficiales, así como de las gacetas locales durante mayo y junio de 2020 de los 31 estados y la Ciudad de México, por el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP 2020). La base de datos registra 553 propuestas locales con la dependencia responsable, el objetivo de la intervención y una clasificación sobre la naturaleza del instrumento en cuatro rubros: asistencia social, fiscales y financieras, mercado laboral y seguridad social, y el tipo de instrumento en cinco campos: apoyo alimentario, apoyo económico, créditos, estímulos fiscales y administrativos y otros, además de otras variables analizadas en estudios previos (LNPP 2022).

Con base en la clasificación de Guy Peters de instrumentos de política pública (2015, 103) y con la información del campo “objetivo” de la base de datos, nosotros reclasificamos las políticas públicas locales en 12 campos desagregados: subsidios, política fiscal, gastos, créditos, apoyo en alimentación, apoyo en especie, capacitación, economía digital, educación, empleo, incremento de recursos a políticas previas y entrega de kits de salud. Esta reclasificación más amplia tuvo como objeto captar la diversidad de instrumentos y medidas, y localizar las más innovadoras que eran difíciles de distinguir en las clasificaciones originales. La estadística descriptiva de los datos

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos con su clasificación original está disponible como parte del proyecto “Federalismo en COVID”² (LNPP 2020; Cejudo et al. 2020).

Los datos para estimar el tamaño, la escala y la estructura administrativa entre los Gobiernos locales fueron obtenidos del Censo Nacional de Gobiernos Estatales (INEGI 2021), que contiene la información sobre la estructura organizacional y los recursos para los 32 Gobiernos locales durante 2020. Las variables utilizadas fueron el número de personas que son parte de las instituciones de la administración pública (recursos humanos), el presupuesto aprobado por los Congresos Estatales (recursos presupuestales) y el equipo informático disponible y en funcionamiento de las instituciones de la administración pública (recursos materiales). Estos datos fueron ajustados por la población de cada estado. Además, incluimos el tamaño de las entidades federativas –jurisdicciones estatales, como lo conceptualizan Mortensen, Loftis y Seeberg (2022)– mediante las cifras sobre población del censo y con el objetivo de medir su asociación con el tamaño de las agendas locales (INEGI 2021).

Metodología

Las frecuencias relativas de las políticas de cada agenda local fueron utilizadas para estimar el índice de entropía de Shannon para cada uno de los 32 gobiernos. La escala y estructura socioeconómica de dichos gobiernos fue estimada mediante el promedio normalizado de sus recursos presupuestales, materiales y humanos. En ambos casos, los estadísticos resultantes sirvieron para ordenar los Gobiernos locales por rangos del 1 al 32, de mayor a menor siguiendo la estructura y diversidad de las agendas de políticas.

a. El índice de Shannon y la estandarización minimax

En el análisis de la diversidad de las agendas de políticas fue utilizado el índice de Shannon para comparar y contrastar las 32 agendas locales de acuerdo con la fórmula 1. El índice usa la frecuencia relativa de las políticas en cada categoría definida para estimar su valor. En ese sentido, es una medida del grado de dispersión de las políticas de un gobierno local frente a otros: a mayor valor del índice, mayor diversidad de la agenda (Boydston, Bevan y Thomas 2014). La diversidad de la cobertura mediática del Gobierno de España en periódicos nacionales y la diversidad de plataformas de partidos políticos europeos son algunos ejemplos de sus aplicaciones en política pública (Baumgartner y Chaqués Bonafont 2015; Greene 2016).

² Puede revisarse el proyecto en <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/PoliticaseconomicasCovid19/>

Fórmula 1. Cálculo del índice de entropía de Shannon

$$S_i = - \sum_{i=1}^n ((p(x_i) * \log (p(x_i)))$$

El índice de Shannon (S_i) es igual al 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 en un tema o subtema dividido por el total de políticas por agenda. La proporción es una ponderación del peso de los temas o subtemas en las agendas locales de los Gobiernos subnacionales.

La obtención de un promedio de los recursos presupuestales, materiales y humanos incorporando la variable de tamaño de la población requirió estandarizar la escala de los datos, ya que las unidades corresponden a pesos mexicanos, número de equipos informáticos y personal adscrito a las instituciones estatales respectivamente. Fue elegida la normalización por puntajes basada en la unidad (estandarización minimax) de acuerdo con la fórmula 2, para posteriormente obtener el promedio de los recursos (Kendall y Buckland 1971, 106).

Fórmula 2. Estandarización minimax de los recursos locales

$$X'_i = \frac{X_i - X_{min}}{X_{max} - X_{min}}$$

La estandarización estima un puntaje (X'_i) por recurso para cada gobierno local en el rango de 0 a 1, al restar el valor mínimo (X_{min}) de cada observación dividido entre la sustracción del valor máximo (X_{max}) y mínimo (X_{min}) de los recursos. Una vez estandarizada cada categoría, se obtiene su promedio. Esta transformación preserva las características y la relación entre los valores originales, por lo que no altera la ordenación posterior de los 32 Gobiernos locales de mayor a menor tamaño promedio (Akanbi, Amiri y Fazeldehkordi 2015, 45).

Del cálculo del índice de Shannon y la estandarización minimax, se obtienen puntajes que conservan las características y diferencias entre los estados, sin embargo, los estadísticos no necesariamente cumplen con la característica de normalidad. En el caso de la escala y la estructura, la prueba Kolmogorov-Smirnov rechazó el supuesto de normalidad de los recursos en un nivel de confianza mayor al 99 % (valor de $p < 0,00001$). Por esta razón, elegimos pruebas de libre distribución o no paramétricas para probar las hipótesis enunciadas (Siegel y Castellan 2015).

b. Pruebas no paramétricas de asociación e independencia

Utilizamos la prueba de asociación de Spearman para probar si los Gobiernos locales se posicionan en los mismos rangos ordenados al medir su tamaño y alcance de la

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

agenda, y el índice de diversidad y el promedio de sus recursos, como medida de su escala y estructura. En otras palabras, el test prueba si $(S_i) = (X'_i)$, promediado para cada i al estimar las fórmulas 1 y 2. La magnitud de las diferencias entre los rangos construyen un estadístico *rho* que se interpreta de manera semejante al estadístico de correlación de Pearson y cuantifica la asociación entre tamaño y diversidad.

Utilizamos la prueba exacta de Fisher para analizar la independencia de las políticas de cada agenda local y estimar la probabilidad de obtener la tabla de frecuencias observada (Sheskin 2004). El nivel de confianza para las pruebas fue fijado en 95 % por convención estadística. El manejo de los datos y las pruebas utilizadas fueron implementados en R. De esta manera, las pruebas de hipótesis (H) analizadas fueron las siguientes:

H1: Existe una asociación entre el tamaño del gobierno local y el alcance de su agenda.

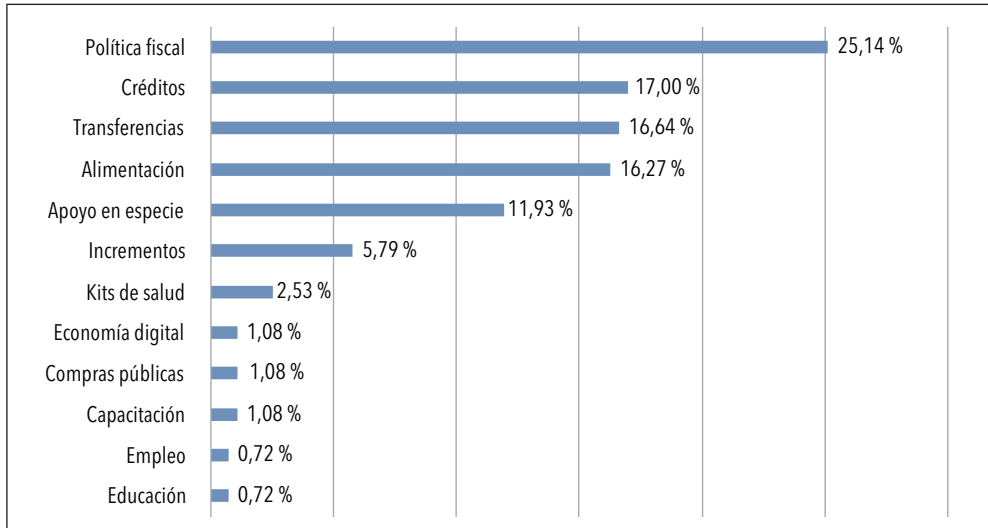
H2: Existe una asociación entre la escala y estructura socioeconómica del gobierno local y la diversidad de su agenda.

H3: Existe una diferencia significativa entre el contenido de las agendas locales por gobierno local.

4. Análisis y resultados

Las 32 agendas políticas están concentradas en intervenciones de política fiscal (25,14 %), como condonaciones o descuentos en el pago de impuestos y otras obligaciones fiscales; en créditos empresariales (17 %) con bajas tasas de interés o descuentos en los pagos; y en transferencias (16,64 %), a través de entregas monetarias directas a personas en situación de vulnerabilidad (figura 1). Otras intervenciones relevantes consisten en la provisión de alimentos (16,27 %) y otros apoyos en especie (11,93 %), dirigidas especialmente al sector agropecuario y de pesca. El 5,79 % está constituido por incrementos a programas ya existentes donde aumentan el número de beneficiarios o el monto de los apoyos. Finalmente, aunque son pocas las intervenciones en el campo de la “economía digital” (1,08 %), seis estados diseñaron políticas novedosas que utilizan plataformas digitales destinadas a vincular pequeños negocios con entrega de alimentos a domicilio y a personas en busca de empleo que ofertan sus servicios.

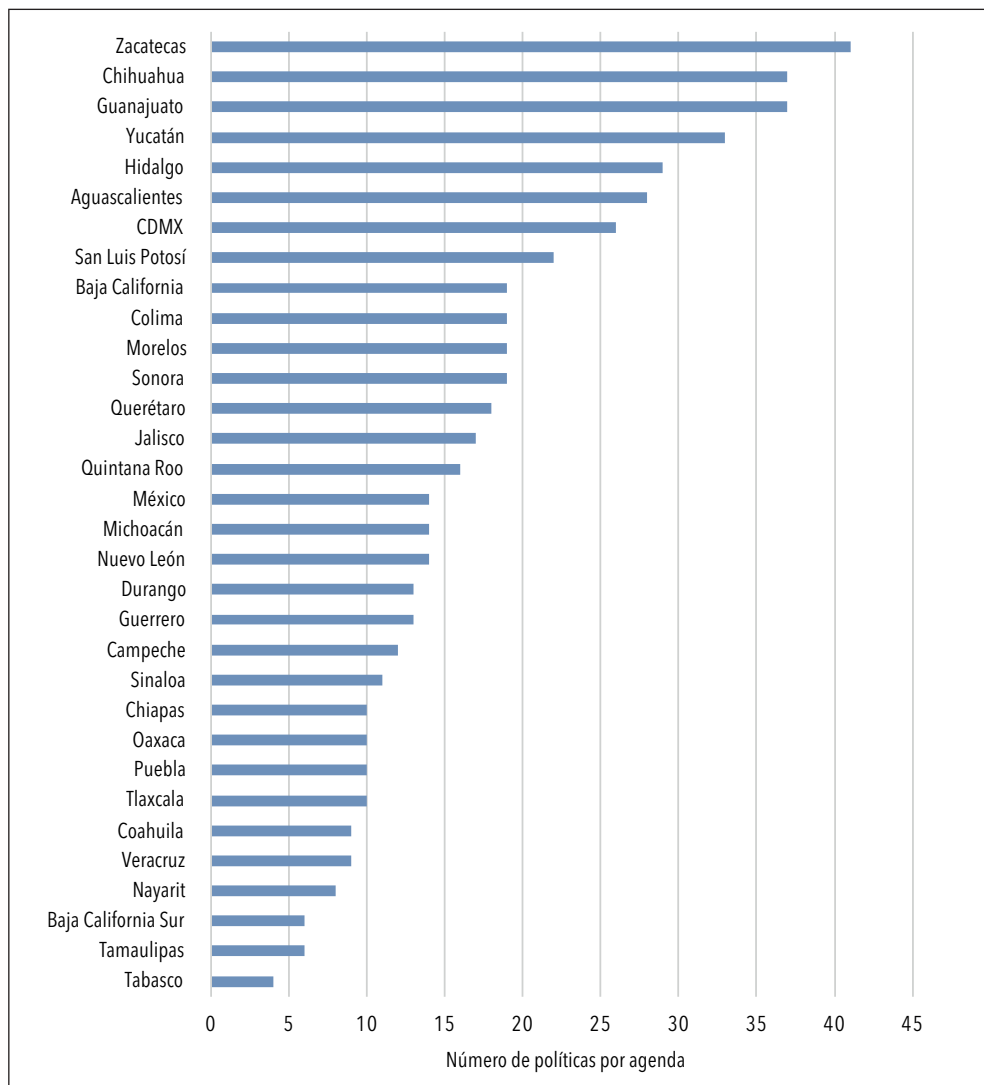
Figura 1. Categorías de las 32 agendas locales



Elaborada con base en una clasificación propia y con datos de LNPP (2020).

En los resultados destaca la variación en el tamaño de las agendas. Hay estados como Tabasco, Tamaulipas y Baja California Sur que únicamente formularon 5,33 políticas en promedio. En contraste, Zacatecas, Chihuahua y Guanajuato establecieron 38,33 políticas en su agenda local (figura 2). Sin embargo, los resultados del índice de Shannon muestran que los estados con agendas más diversas no corresponden a aquellos que formularon un mayor número de políticas (columna de diversidad en la tabla 1). Es el caso de Guerrero con 13 políticas, pero en ocho diferentes campos, al igual que Yucatán, con 33 políticas en ocho rubros diferentes. En cambio, Zacatecas limita sus 41 políticas a apoyos en alimentación y transferencias monetarias, las cuales representan 51,21 % de su agenda local. De manera semejante sucede en Chihuahua con 37 políticas: el 48,64 % de dichas intervenciones están centradas en esos apoyos en alimentación y en transferencias monetarias, por lo que la diversidad de su agenda resulta limitada.

Figura 2. Tamaño de las agendas locales



Elaboración propia con datos de LNPP (2020).

La clasificación de los estados por escala y estructura de las administraciones locales y la diversidad de su agenda tampoco se corresponde entre sí. Los estados ordenados por el tamaño de sus recursos presupuestales, humanos y materiales no ocupan la misma posición en la diversidad de sus agendas (tabla 1). El estadístico *rho* de Spearman revela que existe una asociación cercana a cero entre ambas variables (-0,0256) y una relación no significativa que no permite rechazar la hipótesis nula de falta de asociación ($p = 0,5562$) (tabla 2). Al igual que la relación entre el tamaño de las

Enrique García-Tejeda y Juan Guillermo Vieira-Silva

entidades federativas y el tamaño de la agenda local, donde rho es 0,1260 y tampoco es significativo ($p = 0,2459$) (tabla 2).

Tabla 1. Orden de los Gobiernos locales según recursos y diversidad de las agendas

Posición	Escala y estructura	Diversidad
1	Tabasco	Guerrero
2	Baja California Sur	Yucatán
3	Campeche	Nuevo León
4	Durango	Chihuahua
5	Zacatecas	Guanajuato
6	Aguascalientes	Sonora
7	Nayarit	Oaxaca
8	Sonora	Coahuila
9	Ciudad de México	Veracruz
10	Tlaxcala	Baja California
11	San Luis Potosí	Zacatecas
12	Querétaro	Morelos
13	Chihuahua	San Luis Potosí
14	Estado de México	Campeche
15	Yucatán	Tamaulipas
16	Guanajuato	Ciudad de México
17	Guerrero	Hidalgo
18	Hidalgo	Nayarit
19	Baja California	Aguascalientes
20	Quintana Roo	Tlaxcala
21	Coahuila	Querétaro
22	Colima	Colima
23	Veracruz	Tabasco
24	Nuevo León	Estado de México
25	Oaxaca	Puebla
26	Morelos	Durango
27	Michoacán	Michoacán
28	Chiapas	Jalisco
29	Jalisco	Sinaloa
30	Sinaloa	Baja California Sur
31	Tamaulipas	Quintana Roo
32	Puebla	Chiapas

Elaboración propia.

Nota: Los Gobiernos locales se han organizado en orden descendente.

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

Por otra parte, la prueba exacta de Fisher revela que las agendas son distintas al 95 % nivel de confianza (tabla 2). Esto significa que las políticas públicas analizadas difieren por estado. En el caso de Zacatecas, Chiapas y Chihuahua dieron prioridad a apoyos en alimentación; en contraste, en Yucatán, Guanajuato y San Luis Potosí priorizaron las políticas de créditos. Finalmente, estados como Aguascalientes, Quintana Roo y Chihuahua formularon políticas fiscales consistentes en reducción de impuestos y otorgaron mayores plazos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Tabla 2. Resultados de las pruebas de significancia

Pruebas no paramétricas de asociación e independencia		
1) Prueba de asociación de Spearman (estructura y diversidad)		
	<i>rho</i>	-0,0256
	<i>p</i> estimado	0,5562
2) Prueba de asociación de Spearman (tamaño y alcance)		
	<i>rho</i>	0,1260
	<i>p</i> estimado	0,2459
3) Prueba exacta de Fisher con simulaciones de <i>p</i>		
	Muestras replicadas	2000
	<i>p</i> estimado	0,0004998***

Elaboración propia.

Nota: *** < 0,005.

En resumen, hallamos que las agendas son amplias, diversas y distintas entre sí: existen entidades federativas con un mayor número de políticas, algunos tienen mayor diversidad en varios subtemas y las políticas son significativamente distintas ($p = 0,00049$). No obstante, no encontramos evidencia de la relación entre un mayor tamaño de los Gobiernos locales y el tamaño de su agenda ($p = 0,2459$), tampoco encontramos una asociación significativa entre la escala y la estructura socioeconómica de los Gobiernos locales y la diversidad de su agenda ($p = 0,5562$).

5. Discusión

No hallamos una asociación entre el alcance y la diversidad de las agendas locales con el tamaño de la entidad federativa, la escala y la estructura socioeconómica de los Gobiernos subnacionales, respectivamente. En consecuencia, para el caso mexicano es difícil atribuir el tamaño y la diversidad de las agendas locales frente a la covid-19 a los factores de tamaño de los estados, de escala y de estructuras administrativas que se propone en la literatura. Este hallazgo contrasta con las recientes investigaciones de Mortensen, Loftis y Seeberg (2022) para el caso de Dinamarca. Sin embargo, la

diversidad y las diferencias significativas detectadas por las pruebas de inferencias estadística muestran que las agendas incluyen subtemas acordes a los intereses directos de las comunidades, como lo sostienen Breeman, Scholten y Timmermans (2015). Por ejemplo, el 11,93 % de las 553 políticas están dirigidas especialmente a apoyos en especie al sector agropecuario y de pesca, donde las entidades federativas tienen esa vocación productiva. Esto plantea una discusión más amplia sobre los factores que pueden influir en la diversidad y diferencia de las agendas locales que analizamos.

Una posible explicación proviene de los factores institucionales y de la racionalidad limitada involucrados en la estabilidad y los cambios en las agendas de políticas (Vieira-Silva 2020; Baumgartner, Jones y Mortensen 2017). Cada gobierno local en México posee ministerios facultados legalmente para atender temas específicos en sus leyes orgánicas administrativas. Si los Ejecutivos solicitan insumos a las dependencias estatales para configurar su agenda de política debido a su racionalidad limitada para analizar los alcances de un evento como la pandemia, los ministerios locales pudieron recurrir al “etiquetado funcional” para encuadrar el problema público y propusieron únicamente los instrumentos disponibles para su solución, sin analizar e innovar nuevas respuestas: “la selección de instrumentos se hace más por hábito y rutina que por una decisión racional de cálculo” (Peters 2015, 108).

Esto puede explicar la razón de que una cuarta parte del contenido de las agendas (25,13 %) involucre la política fiscal (dejar de cobrar impuestos o diferir su pago) o la segunda y tercera alternativas más socorridas: aumentar el número de personas beneficiarias de créditos empresariales (16,99 %) y el monto de políticas de transferencia (16,63 %). De esta manera, los Ejecutivos locales posiblemente establecieron una agenda basada en soluciones incrementales (Lindblom 1959; Cairney 2019), pero que conservan la diversidad de sus agendas de políticas de origen volcada a los intereses de su comunidad, como lo sostienen Breeman, Scholten y Timmermans (2015).

En otras palabras, la diversidad de las agendas locales en México refleja la diversidad de las agendas de política previas a la covid-19. No obstante, a pesar de la diversidad detectada, la falta de innovación en las agendas contrasta con temas discutidos en otros países, como el uso del teletrabajo o el uso de la tecnología para el acceso a servicios públicos. Aunque existieron demandas ciudadanas para organizar una deliberación pública sobre una agenda más amplia (Provencio 2020, 272) y juicios constitucionales para exigir nuevos programas, como la existencia de un ingreso mínimo vital (García-Tejeda y Checa 2021, 168), en nuestra investigación no hallamos evidencia sobre la adopción de estas políticas en las agendas locales, salvo el caso de políticas que trataron de incentivar el uso de la tecnología y vincular la oferta con la demanda en mercados locales (1,08 % de las políticas).

Una limitación del trabajo es que los resultados corresponden a los primeros meses de la pandemia, por lo que en el corto plazo puede ser difícil captar los cambios que postula la teoría del equilibrio interrumpido. En ese sentido, es necesario reco-

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

pilar información de un rango más amplio de tiempo y que involucre el estudio de cambios en los presupuestos locales para estimar mejor el impacto de la pandemia en las agendas de políticas públicas. Una limitante adicional es que no se estudia la implementación o impacto de las políticas analizadas, por lo que la evaluación de dichas intervenciones queda fuera del alcance de este artículo. Además, el enfoque del texto también está limitado a una perspectiva comparativa y general entre agendas, por lo que con un estudio cualitativo sobre una selección de casos típicos se podría profundizar en otros factores políticos. Esta es una línea de investigación promisoría que puede atenderse en futuras pesquisas.

Finalmente, estos resultados tienen implicaciones para la incipiente agenda de investigación sobre los estudios comparativos de las agendas locales, ya que pueden existir factores institucionales que tengan mayor peso que el tamaño de las administraciones locales (Mortensen, Loftis y Seeberg 2022). En particular, es posible rescatar las preguntas de investigación con relación a las agendas nacionales que propone Kingdon (1984) sobre cómo se reducen las alternativas de un número amplio de opciones a pocos subtemas y tal vez incluir la discusión de la selección de instrumentos de políticas al establecimiento de agendas locales.

93

6. Conclusiones

En México, las agendas locales difieren significativamente en tamaño y diversidad entre los 32 Ejecutivos estatales para enfrentar las consecuencias económicas de la covid-19 en el corto plazo (marzo-junio de 2022). Sin embargo, a diferencia de lo sostenido por Mortensen, Loftis y Seeberg (2022), no encontramos una asociación estadísticamente significativa entre el tamaño de las entidades y el alcance de la agenda local. Además, no hallamos una correlación significativa entre la escala y estructura de las administraciones locales con la diversidad de las agendas como sugieren probar Breeman, Scholten y Timmermans (2015).

Una explicación para las diferencias de las agendas locales mexicanas puede basarse en los factores institucionales. Es posible que quienes gobiernan las entidades federativas recurrieran a los ministerios locales que encabezan para afrontar la racionalidad limitada ante un evento focal como la pandemia. Los insumos para las agendas posiblemente surgieron del etiquetado funcional del problema público (Peters 2015), por ello, más del 59 % de las políticas está centrado en tres subtemas dentro de las agendas (política fiscal, créditos empresariales y transferencias). Además, las limitaciones para reasignar los presupuestos locales pudieron reforzar estas soluciones incrementales, ya que el presupuesto público se aprobó el año anterior a la pandemia, lo cual dificultó su reasignación. Sin embargo, la investigación en la que se basa este texto está centrada en las agendas políticas de corto plazo (marzo-junio 2020), por lo

que es necesario observar períodos más amplios de tiempo para detectar cambios en las agendas, como se propone en la teoría del equilibrio interrumpido.

No obstante, estos hallazgos pueden mostrarnos las dificultades que enfrentarán los Gobiernos locales en el futuro para reaccionar en el corto plazo y enfrentar otros problemas intratables (Peters 2017). Un ejemplo puede ser el caso del cambio climático, pues las soluciones innovadoras en las agendas locales posiblemente serán necesarias para atenuar las peores consecuencias de este tipo de problemas en los primeros meses de su surgimiento.

Referencias

- Abdelkafi, Ines, Sahar Loukil y YossraBen Romdhane. 2022. "Economic uncertainty during COVID-19 pandemic in Latin America and Asia". *Journal of the Knowledge Economy*: 1-20. <https://doi.org/10.1007/s13132-021-00889-5>
- Akanbi, Oluwatobi Ayodeji, Iraj Sadegh Amiri y Elahe Fazeldehkordi. 2015. "Feature Extraction". En *A Machine-Learning Approach to Phishing Detection and Defense*, 45-54. Rockland: Syn-gress. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-802927-5.00004-6>
- Bagchi, Bhaskar, Susmita Chatterjee, Raktim Ghosh y Dhrubaranjan Dandapat. 2020. "Impact of COVID-19 on global economy". En *Coronavirus Outbreak and the Great Lockdown*, 15-26. Singapur: Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-15-7782-6_3
- Baumgartner, Frank, y Bryan Jones. 2002. *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press. <https://bit.ly/3qvHvpN>
- Baumgartner, Frank, y Bryan Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press. <https://bit.ly/3REgQDg>
- Baumgartner, Frank, Bryan Jones y Peter Mortensen. 2017. "Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking". En *Theories of the Policy Process*, editado por Frank Baumgartner, Bryan Jones y Peter Mortensen, 55-104. Nueva York: Routledge.
- Baumgartner, Frank, y Laura Chaqués Bonafont. 2015. "All news is bad news: Newspaper coverage of political parties in Spain". *Political Communication* 32 (2): 268-291. <https://doi.org/10.1080/10584609.2014.919974>
- Borghetto, Enrico, Francesco Visconti y Marco Michieli. 2017. "Government Agenda-Setting in Italian Coalitions. Testing the 'Partisan Hypothesis' Using Italian Investiture Speeches 1979-2014". *Rivista Italiana Di Politiche Pubbliche* 2: 193-220. <https://bit.ly/3lPuoRv>
- Boydston, Amber, Shaun Bevan y Herschel Thomas. 2014. "The Importance of Attention Diversity and How to Measure It: Measuring Attention Diversity". *Policy Studies Journal* 42 (2): 173-196. <https://doi.org/10.1111/psj.12055>
- Breeman, Gerard, Peter Scholten y Arco Timmermans. 2015. "Analysing Local Policy Agendas: How Dutch Municipal Executive Coalitions Allocate Attention". *Local Government Studies* 41 (1): 20-43. <https://doi.org/10.1080/03003930.2014.930024>
- Camargo, Chico, Peter John, Helen Margetts y Scott Hale. 2021. "Measuring the Volatility of the Political Agenda in Public Opinion and News Media". *Public Opinion Quarterly* 85 (2): 493-516. <https://doi.org/10.1093/poq/nfab032>

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

- Cairney, Paul. 2019. *Understanding public policy: theories and issues*. Londres: Bloomsbury Publishing. <https://bit.ly/3L5NHyt>
- Cejudo, Guillermo, David Gómez-Álvarez, Cynthia Michel, Damián Lugo, Humberto Trujillo, Calep Pimienta y Juvenal Campos. 2020. "Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?". *Laboratorio Nacional de Políticas Públicas*, 27 de agosto. <https://bit.ly/3d6tyvp>
- Chaqués Bonafont, Laura, y Anna Palau. 2011. "Comparing Law-Making Activities in a Quasi-Federal System of Government: The Case of Spain". *Comparative Political Studies* 44 (8): 1089-1119. <https://doi.org/10.1177/0010414011405171>
- Chaqués Bonafont, Laura, Christoffer Green-Pedersen y Henrik Bech Seeberg. 2020. "Comparing Agenda-Settings: The Comparative Agendas Project". En *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, editado por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 90-112. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788111195.00012>
- Cobb, Roger, y Charles Elder. 1972. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Cobb, Roger, y Charles Elder. 1971. "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory". *The Journal of Politics* 33 (4): 892-915. <https://doi.org/10.2307/2128415>
- DeLeo, Rob, Kristin Taylor, Deserai Crow y Thomas Birkland. 2021. "During Disaster: Refining the Concept of Focusing Events to Better Explain Long-Duration Crises". *International Review of Public Policy* 3 (1): 5-28. <https://doi.org/10.4000/irpp.1868>
- Eissler, Rebecca, Peter Mortensen y Annelise Russell. 2016. "Local Government Agenda Setting". En *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, editado por Nikolaos Zahariadis, 297-313. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00026>
- García, Patricia, Alex Alarcón, Angela Bayer, Paulo Buss, German Guerra, Helena Ribeiro y Karol Rojas. 2020. "COVID-19 response in Latin America". *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 103 (5): 1775-1762. <https://doi.org/10.4269/ajtmh.20-0765>
- García-Tejeda, Enrique. 2020. "Las políticas económicas frente al covid-19 en México". *GIGAPP Estudios* 7 (185): 553-568. <https://bit.ly/3IatJ4t>
- García-Tejeda, Enrique, y Daniel Checa. 2021. "La judicialización de la política de la salud en México: ¿cuál es el papel de los jueces ante la pandemia por covid-19?". *Juridica Ibero* 11: 153-182. <https://doi.org/10.31219/osf.io/a75kc>
- Gentilini, Ugo, Mohamed Bubaker Alsafi Almenfi, Pamela Dale, Robert Palacios, Harish Nataraajan, Guillermo Alfonso Galicia Rabadan y Yuko Okamura. 2020. "Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures". *World Bank Group*, 18 de septiembre. <https://bit.ly/3BCcbMI>
- 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. <https://doi.org/10.1177/1354068814567026>
- Hobolt, Sara Binzer, y Robert Klemmensen. 2005. "Responsive Government? Public Opinion and Government Policy Preferences in Britain and Denmark". *Political Studies* 53 (2): 379-402. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00534.x>

- Jennings, Will, Shaun Bevan, Arco Timmermans, Gerard Breeman, Sylvain Brouard, Laura Chaqués Bonafont, Christoffer Green-Pedersen, Peter John, Peter Mortensen y Anna M. Palau. 2011. "Effects of the Core Functions of Government on the Diversity of Executive Agendas". *Comparative Political Studies* 44 (8): 1001-1030. <https://doi.org/10.1177/0010414011405165>
- John, Peter, y Will Jennings. 2010. "Punctuations and Turning Points in British Politics: The Policy Agenda of the Queen's Speech, 1940-2005". *British Journal of Political Science* 40 (3): 561-586. <https://doi.org/10.1017/S0007123409990068>
- Jones, Bryan. 2016. "A Radical Idea Tamed: The Work of Roger Cobb and Charles Elder". En *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, editado por Nikolaos Zahariadis, 25-34. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00009>.
- Jones, Bryan, y Frank Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press. <https://doi.org/10.1080/10584600802197624>
- Kendall, Maurice George, y William Buckland. 1971. *A dictionary of statistical terms*. Nueva York: Hafner Publishing Company, INC.
- Kingdon, John. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Lasswell, Harold. 1936. *Politics: Who Gets What, When, how*. Nueva York. Whittlesey House.
- Leite-Sampaio, José Adércio, y Christiane Costa-Assis. 2020. "Emergency and Restrictions of Constitutional Rights in Brazil and the World". *Opinión Jurídica* 19 (40): 187-205. <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a9>
- Lindblom, Charles. 1959. "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review* 19 (2): 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Mortensen, Peter, Matt Loftis y Henrik Seeberg. 2022. *Explaining Local Policy Agendas: Institutions, Problems, Elections and Actors*. Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-90932-1>
- Mortensen, Peter, y Henrik Seeberg. 2016. "Why Are Some Policy Agendas Larger than Others?: Why Are Some Policy Agendas Larger than Others?". *Policy Studies Journal* 44 (2): 156-175. <https://doi.org/10.1111/psj.12134>
- Onyeaka, Helen, Christian Anumudu, Zainab Al-Sharify, Esther Egele-Godswill y Paul Mbaegbu. 2021. "COVID-19 pandemic: A review of the global lockdown and its far-reaching effects". *Science Progress* 104 (2): 1-18. <https://doi.org/10.1177/00368504211019854>
- Ozili, Peterson, y Thankom Arun. 2020. "Spillover of COVID-19: Impact on the Global Economy". *SSRN*, 27 de marzo. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3562570>
- Peters, Guy. 2017. "What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program". *Policy and Society* 36 (3): 385-396. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>
- Peters, Guy. 2015. *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Priya, Shanmuga, Erdem Cuce y Sudhakar Kumarasamy. 2021. "A perspective of COVID 19 impact on global economy, energy and environment". *International Journal of Sustainable Engineering* 14 (6): 1290-1305. <https://doi.org/10.1080/19397038.2021.1964634>
- Provencio, Enrique. 2020. "Política económica y covid-19 en México en 2020". *Economía UNAM* 17 (51): 263-281. <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2020.51.563>
- Sheskin, David. 2004. *Handbook of parametric and nonparametric statistical procedures*. Londres: Chapman and Hall / CRC Press.

La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos

- Siegel, Sidney, y John Castellan. 2015. *Estadística no paramétrica: aplicada a las ciencias de la conducta*. Ciudad de México: Trillas. <https://bit.ly/3S0GjGy>
- Vieira-Silva, Juan Guillermo. 2020. “La teoría del equilibrio interrumpido”. En *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, editado por Gloria del Castillo Alemán y Mauricio Dussauge Laguna, 147-178. Ciudad de México: FLACSO México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv18pghf4.8>
- Yeyati, Eduardo Levy, y Rodrigo Valdés. 2020. “COVID-19 in Latin America: How is it different than in advanced economies”. En *COVID-19 in developing economies*, editado por Simeon Djankov y Ugo Panizza, 100-111. Londres: Centre for Economic Policy Research.

Documentos legales y públicos

- Acción Directa de Inconstitucionalidad 6341. 2020. Supremo Tribunal Federal de Brasil. Acceso el 29 de julio de 2022. <https://bit.ly/3ZsXVy9>
- Acuerdo 23/03/2020. Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia. Diario Oficial de la Federación de México. <http://bit.ly/3IIKnIH>
- Acuerdo 26/03/2020. Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General señala los días inhábiles del 26 de marzo al 19 de abril de 2020, para efectos de la realización de trámites administrativos. Diario Oficial de la Federación de México. <http://bit.ly/3SHrTgc>
- Acuerdo 31/03/2020. Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. Diario Oficial de la Federación de México. <http://bit.ly/3KQpqy9>
- Acuerdo 21/04/2020. Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo de 2020. Diario Oficial de la Federación de México. <http://bit.ly/3ZdhHyl>
- Acuerdo 22/04/2020. Acuerdo por el que se adiciona un artículo Noveno al similar por el que se establece como obligatorio, a partir del 1 de enero de 2012, el requisito de certificación del Consejo de Salubridad General a los servicios médicos hospitalarios y de hemodiálisis privados, que celebren contratos de prestación de servicios con las dependencias y entidades de las administraciones públicas de los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales, publicado el 29 de diciembre de 2011. Diario Oficial de la Federación de México. <http://bit.ly/3Ziadu8>
- Acuerdo 30/04/2020. Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se señalan días inhábiles para efectos de la realización de trámites administrativos a cargo del Consejo de Salubridad General, publicado el 21 de abril de 2020. Diario Oficial de la Federación de México. <http://bit.ly/3YeKuBq>
- Acuerdo 29/05/2020. Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se señalan días inhábiles para efectos de la realización de trámites administrativos a cargo del Consejo de Salubridad General, publicado el 21 de abril de 2020. Diario Oficial de la Federación de México. <http://bit.ly/3IGVpy1>

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1916. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917. Última reforma, 18 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3Z4X4UC>
- Decreto 241. 2021. Medidas generales de prevención. Boletín Oficial de la República Argentina, 16 de abril. <https://bit.ly/3xyIIFJ>
- Decreto 260. 2020. Coronavirus (COVID-19). Disposiciones. Boletín Oficial de la República Argentina, 13 de marzo. <https://bit.ly/3xF4OAY>
- Decreto 310. 2020. Ingreso familiar de emergencia. Boletín Oficial de la República Argentina, 24 de marzo. <https://bit.ly/3XIQPos>
- Decreto 417. 2020. Por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Bogotá, 17 de marzo. <https://bit.ly/3IHrL3P>
- Decreto Ejecutivo 1052. 2020. Renovación del estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional. Tercer Suplemento 209, 22 de mayo. <https://bit.ly/3I7Ys22>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2021. “Censo de Población y Vivienda 2020”, 16 de marzo. <https://bit.ly/3BCcxmw>
- LNPP (Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE). 2020. “Mapa de las medidas económicas ante la pandemia de COVID-19”. Acceso el 24 de julio de 2020. <https://bit.ly/3qzZRGq>
- Ministerio de Salud Pública. 2020. Acuerdo 126. Declárese el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, en los servicios de laboratorio, unidades de epidemiología y control, ambulancias aéreas, servicios de médicos y paramédicos, hospitalización y consulta externa por la inminente posibilidad del efecto provocado por el coronavirus covid-19, y prevenir un posible contagio masivo en la población. Registro Oficial Suplemento 160, 12 de marzo. <https://bit.ly/3YVDdre>

Cómo citar este artículo:

García-Tejeda, Enrique, y Juan Guillermo Vieira-Silva. 2023. “La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19: una comparación de los estados mexicanos”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 76: 77-98. <https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5692>