

CONTENIDO

1. Título de la práctica.

Reorientación y focalización de Programas y Actividades Estratégicas ante el COVID 19.

2. Situación inicial que dio origen a la práctica.

El primer caso registrado de COVID-19 en el Estado de Yucatán se suscitó el 13 de marzo de 2020, desde ese momento se establecieron medidas sanitarias estrictas, mismas que implicaban el cierre de diversos establecimientos para procurar disminuir la movilidad social y reducir el ritmo de contagio. A manera de prevención de las consecuencias económicas del cierre de los establecimientos, así como las posibles afectaciones en materia de salud que pudieran suscitarse, y la capacidad de respuesta en virtud del equipamiento, espacios y personal médico del sistema de salud local, se establecieron diversos comités especializados tanto para la parte de salud, como para la parte económica para el monitoreo de estas actividades.

Para el desarrollo de estas actividades fue necesario la elaboración de diagnósticos que permitieron conocer la situación de la problemática y así tomar decisiones informadas. En tal sentido, se desarrolló un marco teórico que permitiera generar un análisis metodológico basado en la Técnica del Análisis Estructural, la Teoría de Cambio y el uso de datos estadísticos disponibles del Inegi, así como el uso de la plataforma digital Datamun de Coneval para la elaboración de metas por municipios y reorientar de manera correcta las actividades estratégicas.

3. Descripción de la práctica.

Con el objetivo de llevar a cabo acciones encaminadas al bienestar de la población, y a consecuencia de la situación de emergencia sanitaria generada por el coronavirus, SARS-CoV-2 (COVID-19), se implementaron medidas urgentes para reducir la propagación de este virus de carácter grave, procurando la seguridad en la salud de los yucatecos; por tal razón, se desarrollaron y fortalecieron 48 programas y acciones para mitigar los impactos en la salud y la economía de los yucatecos.

Para lograr este propósito se realizaron modificaciones a la Planeación de 457 actividades estratégicas, 123 Programas Presupuestarios y se reorientaron recursos del Presupuesto. Para realizar estas modificaciones fue necesario utilizar la Teoría del Cambio, la cual explica cómo se entiende que las actividades produzcan una serie de resultados que contribuyen a lograr los impactos finales previstos. También se utilizó la técnica de análisis estructural para la priorización de las estrategias y selección de actividades estratégicas y se usaron datos estadísticos del INEGI

CONTENIDO

para identificar los municipios que tendrían mayor impacto en su población económicamente activa y con la información del DATAMUN de CONEVAL se identificaron los municipios con mayor rezago por tipo de carencia. Esta información funcionó para orientar y fortalecer las metas de las actividades estratégicas a los municipios más marginados en el estado.

4. Explicar de qué manera la práctica contribuye a la recuperación sostenible post COVID-19

Gracias a las acciones de reordenamiento en el presupuesto, así como los programas extraordinarios para lograr la reactivación económica de Yucatán, de julio 2020 a septiembre de 2021 se crearon **28 mil fuentes de trabajo**, esta cifra supera a la cifra de 25 mil fuentes de trabajo perdidas a causa de las restricciones que se tomaron debido a la contingencia ocasionada por el Coronavirus así como de diversos fenómenos naturales que se suscitaron durante el mismo periodo de tiempo que ocasionaron fuertes lluvias e inundaciones en todo el estado y mermaron el sector primario de Yucatán, ya que las zonas de mayor actividad agropecuaria fueron decretadas zonas de desastres naturales.

5. Implementación y operación de la práctica

Una de las primeras acciones que se realizaron como parte de la implementación de las estrategias para apoyar a la población durante la contingencia, fue la elaboración de diagnósticos en materia de infraestructura y equipamiento de la salud. De esta manera se podría ubicar las necesidades de equipamiento de las instituciones de salud, como hospitales estatales, federales y ambulancias, de manera que se contara con los espacios idóneos, insumos y equipamiento suficiente para hacer frente al desafío de salud pública que supone la presencia del virus Covid-19 en Yucatán.

Bajo el mismo contexto, se realizó un análisis sobre el impacto que se tendría en el Producto Interno Bruto (PIB) en el estado y los nuevos índices de pobreza ocasionados por la caída de este indicador, como consecuencia de la pandemia. Es así que se plantea una Teoría del Cambio, como una metodología para poder identificar los supuestos, las acciones, los medios y los posibles resultados con sus impactos. Esto se puede observar en la figura 1. que se presenta a continuación:

Figura 1. Ejemplo de Teoría del cambio sobre los impactos del COVID en el estado de Yucatán.

Supuestos	Acciones	Medios	Resultados	Impacto
Familias con ingresos económicos afectados debido a la contingencia del COVID-19.	Entrega de apoyos a las personas desempleadas.	Seguro al desempleo.	La población vulnerable del Estado tiene recursos económicos para poder atender sus necesidades básicas	La población tiene la capacidad económica para sobrellevar la pandemia del COVID-19.
Empresas que tienen domicilio fiscal en el estado de Yucatán se ven afectadas	Exención de pagos de los servicios brindados por el Estado.	Exención de pago del servicio de agua potable, recolección de basura y luz.	Los productores rurales y pesqueros aumentan su	El desarrollo productivo agrícola, ganadero y pesquero del Estado se
	Entrega de apoyos alimentarios.	Programa de apoyo alimentario.		
		Apoyo al campo		

CONTENIDO

Fuente: elaboración propia con datos del Gobierno del Estado de Yucatán 2020.

Como complemento a este análisis de la TDC, se implementó la metodología del Análisis Estructural para priorizar las actividades que serían estratégicas durante el desarrollo de la pandemia, el cual consiste en tres etapas:

- a) Identificar variables
- b) Detectar el grado de influencia que ejercen las variables en el cumplimiento de los objetivos.
- c) Determinar las acciones y actividades prioritarias

Para este análisis se tomaron como unidad base las estrategias del Plan Estatal de Desarrollo, cuya alineación a las actividades estratégicas de las dependencias, le otorgan un nivel adecuado para simplificar el análisis, detectar el grado de influencia entre las actividades y determinar las acciones adecuadas para atender las necesidades de la población.

Una vez identificadas las variables, se prosiguió a determinar el grado de influencia, se realiza en los siguientes pasos:

1. **Ordenar** las diferentes variables en filas y columnas en una matriz de doble entrada.
2. Indicar si cada una de las variables en columnas influía sobre cada una de las que estaban ordenadas en fila; estableciendo un **grado de influencia** mediante un sistema establecido donde, 0 significa un grado de influencia **nula**, 1 grado de influencia **baja**, 2 grado de influencia **media** y 3 grado de influencia **alto**. Repetir dicho procedimiento por cada una de las actividades estratégicas.
3. Obtener el valor total de **motricidad**¹ para cada actividad estratégica sumando los valores por filas y el de **dependencia**² sumando cada columna. La suma de los totales debe ser la misma para ambos casos.
4. Hacer una tabla y plano de coordenadas cartesianas de influencia-dependencia en valores absolutos. Las coordenadas se estimarán en porcentajes dividiendo el valor de cada fila y cada columna entre la suma de totales.

¹ **Motricidad**; influencia que ejerce una variable sobre las demás (Lira, 2006)

² **Dependencia**; incidencia de los diferentes fenómenos sobre uno en particular (Lira, 2006)

CONTENIDO

Con la realización de este análisis se pudo identificar las actividades estratégicas prioritarias a atender, que son las ubicadas en la **zona de poder o de conflicto** dentro del plano cartesiano. De esta manera se separan las estrategias no prioritarias, ubicados en la **zona de autonomía y de salida**; como se puede observar en la figura 2.

Figura 2. Ejemplo de la gráfica de motricidad y dependencia resultado del Análisis Estructural.



Fuente: elaboración propia con datos del Gobierno del Estado de Yucatán

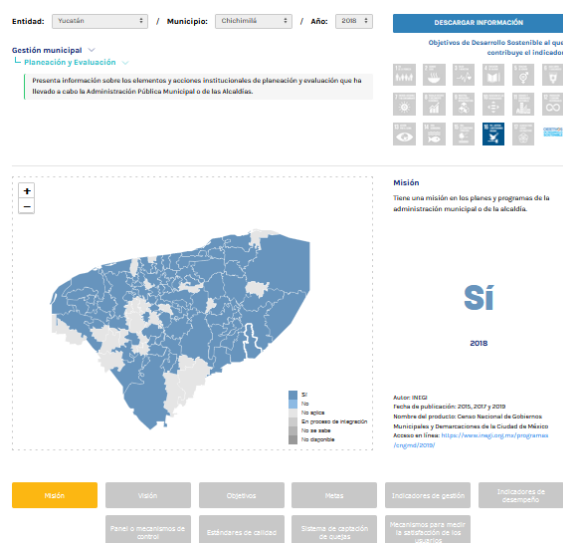
Con la implementación de esta metodología, se reconstruyo el presupuesto de las dependencias y entidades del Gobierno del Estado para la priorización del mismo en actividades estratégicas que optimicen los resultados en la gestión gubernamental para hacer frente a la contingencia sanitaria del COVID-19. Al finalizar el análisis estructural; de las estrategias que fueron determinadas como prioritarias por su alto nivel de motricidad, se seleccionaron aquellas actividades que se vinculan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), vinculación que se obtuvo como resultado de los trabajos de planeación durante el Plan Estatal de Desarrollo (PED).

Las siguientes acciones que se ejecutaron versaron en la delimitación de los sectores estratégicos de la población que se vería más afectada por la contingencia; así como el grado de afectación y el apoyo idóneo que pudiera entregarse a cada uno de estos sectores. Se delimitaron los sectores más importantes que requerían apoyo, entre ellos se contemplaba a las familias en situación de vulnerabilidad, sector turístico, el sector pesquero, el campo, las personas autoempleadas o aquellas que perdieron su empleo, los emprendedores las micro, pequeñas y medianas empresas. Bajo este contexto, se utilizó la plataforma del Coneval "Datamun", lo que permitió visibilizar los sectores, municipios y población objetivo cuya atención debía de considerarse prioritaria. De esta manera, se realizaron consultas por indicador disponible, de manera que se pudieran establecer los

CONTENIDO

municipios prioritarios de atención para cada uno de las actividades seleccionadas mediante el Análisis Estructural; y que permitiría establecer las metas de las actividades que formarían parte del Plan para la contingencia del COVID-19. Con la delimitación de estos sectores; también se buscó que los apoyos pudieran abarcar a la población del estado en su totalidad, contemplando las diferentes modalidades de entrega. Para el financiamiento de los programas de bienes y servicios, así como las acciones de salud, derivadas de los diagnósticos.

Figura 3. Ejemplo de consulta municipal realizada en el Datamun.



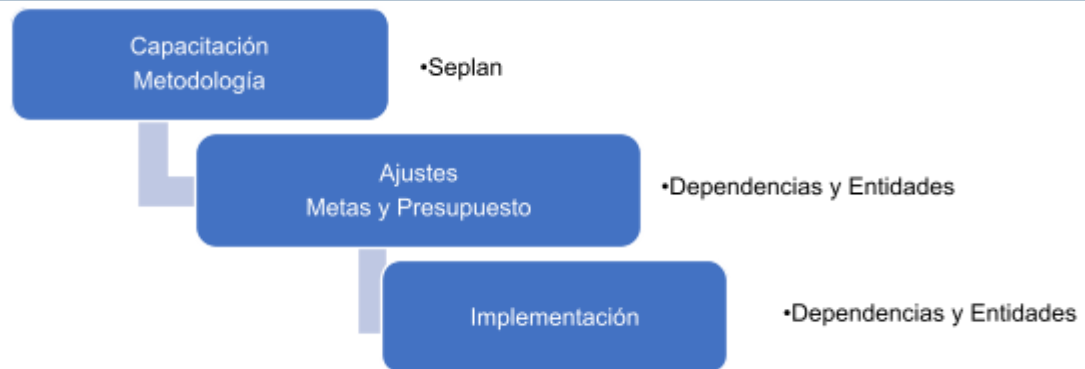
Fuente: Coneval (<http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN>, 2021).

Para la focalización y reestructuración de las metas de las Actividades Estratégicas en primera instancia se verificaron entre los programas existentes cuales pudieran ser compatibles con los objetivos planteados; y sobre estos poder modificar sus respectivas Reglas de Operación (ROP), con el fin de adecuarlos a la situación que a travesaba el estado. Estos programas recibieron una ampliación presupuestal, para garantizar su implementación y el cumplimiento de sus metas durante el periodo establecido.

El diseño de esta práctica fue elaborado por la Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación en coordinación con las Dependencias y Entidades del Estado. El tiempo de elaboración de la metodología fue de 90 días.

Figura 4. Actores que participaron en la implementación de las acciones

CONTENIDO

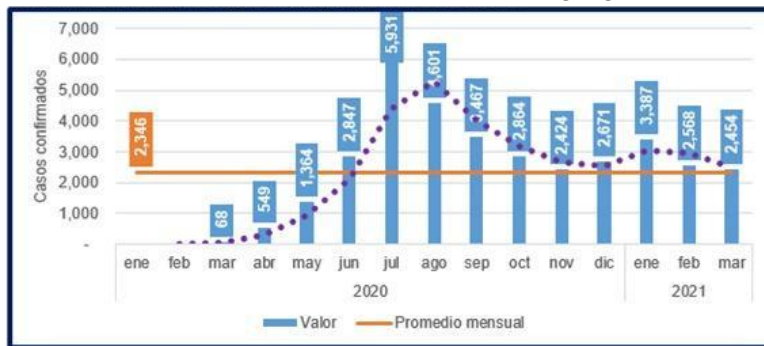


Fuente: elaboración propia con datos del Gobierno del Estado de Yucatán

6. Resultados o logros obtenidos de la práctica en la mejora de la política de desarrollo social.

Con la reorientación y focalización de Programas y Actividades Estratégicas ante el COVID 19 se logró disminuir la incidencia de casos registrados para el estado. Es así que, como se puede observar en la gráfica 1, los casos de COVID fueron disminuyendo, teniendo hasta el mes de marzo de 2021 2,454 casos confirmados en comparación con los 2,568 casos confirmados en el mes de febrero, siendo esta una reducción de 114 casos.

Gráfica 1. Casos confirmados de COVID-19 desagregado por mes del 2020-2021.



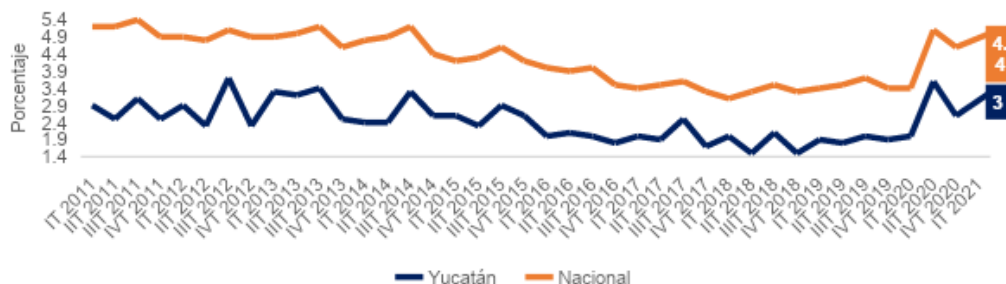
Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección General de Epidemiología

También se puede notar que, a partir del mes de julio ha habido una tendencia a la baja en el número de casos confirmados pasando de 5,931 casos a 2,424, como punto más bajo.

De la misma manera, podemos observar otro indicador importante para el estado, la Tasa de desocupación, como podemos observar en la gráfica 2, el estado se encuentra por debajo del promedio nacional, a pesar de estar en pandemia y el inevitable cierre de muchas actividades económicas no indispensables. A pesar de tener una caída durante el segundo trimestre 2020, que fue cuando la pandemia comenzó a tener su mayor número de casos (como se observa en la gráfica 1), se presentó una recuperación significativa durante el tercer trimestre.

Gráfica 2. Tasa de desocupación del estado de Yucatán.

CONTENIDO



Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE (2021).

Algunos de los resultados de estos apoyos se pueden observar en la Tabla que se presenta a continuación:

Tabla 1. Avances de los programas del Plan Estatal para Impulsar la Economía, los Empleos y la Salud de los Yucatecos (PEEIESY).

Programa	Avance en Apoyos	Tipo de entregable	Número de Beneficiarios	Tipo de beneficiario
Créditos a través de NAFIN ³	76.4	Apoyo	270	Empresas
Programa de Apoyo Alimentario	99.9	Apoyos Alimentarios	450,000	Familias
Seguro de Desempleo	100.0	Apoyos económicos	46,003	Personas
Apoyo a la vivienda	27.4	Subsidios a la vivienda social	487	Familias
Microyuc Empresarial	50.8	Expedientes	255	Empresas
Apoyo a Pescadores	100.0	Apoyos económicos	11,671	Pescadores
Subsidio a la energía eléctrica	100.0	Descuentos	507,471	Familias
Microyuc Emprendedores	100.5	Créditos	551	Emprendedores
Protección al Empleo Turístico	100.0	Créditos	214	Empresas
Apoyo al Campo (PADER)	100.0	Beneficiarios	18,987	Productores
Activación Empresarial y Artesanal	102.1	Apoyos	2,859	Artesanos y Empresarios
Microyuc Social (Crédito para autoempleados)	100.0	Créditos	1,390	Trabajadores Independientes
Microyuc Productivo (Apoyos en especie)	100.0	Apoyos en especie	2,217	Trabajadores Independientes
Créditos al Campo (Focapy)	128.0	Créditos	256	Productores
Apoyo para unidades campesinas (PRODUCIR)	100.0	Apoyos	2,000	Productores
Microyuc Mujeres	106.8	Créditos	126	Mujeres
Apoyo para la Regularización de Predios	8.0	Apoyos	51	Familias
Programa Emergente de Apoyo Comunitario	102.5	Apoyos	35,892	Personas
Empleo Temporal	100.0	Apoyos	3,141	Personas

Fuente: elaboración propia con datos del Gobierno del Estado de Yucatán

³ Este programa incluye diferentes programas de crédito mediante Nacional Financiera.

CONTENIDO

El Gobierno del Estado realizó diagnósticos en materia de infraestructura y equipamiento hospitalario; por lo que las acciones enfocadas a fortalecer este sector fueron algunas de las primeras en realizarse, con el fin de contar con una infraestructura eficiente cuyo propósito se enfocara en la protección de la salud de la población yucateca. Entre las acciones más destacadas que se pueden mencionar realizadas por este plan se encuentran:

- La adquisición de más de 300 nuevos respiradores de alta tecnología.
- La adquisición de más de 487 monitores de signos vitales
- El equipamiento a ambulancias, este constó de 25 capsulas aislantes de alta tecnológica y 15 ventiladores para traslado.
- Se adquirieron 12 ambulancias con equipos electro-médicos, monitores de signos viales, desfibrilador, ventilador volumétrico, succionador portátil, camilla rígida con sistema de sujeción y capsula especial.
- Se contrató a 650 nuevos trabajadores destinados al servicio médico para los nuevos centros hospitalarios.
- Se apoyó en la ampliación de la capacidad de operación y desarrollo de los servicios de aplicación itinerante de pruebas de Reacción en Cadena de Polimerasa (PCR).

En materia de infraestructura destaca la implementación del Plan de Reversión Hospitalaria COVID-19 cuyas acciones se centran en la redirección de las funciones del personal de salud y la ampliación de espacios, incluyendo camas y áreas en una red de 13 hospitales de tercer nivel y dos Centros de Atención Temporal Mayores, las acciones específicas del Plan de Reversión fueron las siguientes:

- La habilitación de más de 234 camas con 68 camas de terapia intensiva.
- La construcción del Hospital Temporal en el Centro de Convenciones Siglo XXI, que contaba con más de 490 camas; con 52 de terapia intensiva.
- Se implementó y entró en operación el Centro de Atención Temporal para pacientes COVID-19 en la ciudad de Valladolid que contó con 100 camas, 15 ventiladores y 50 monitores de signos vitales
- Se reconvirtió el Hospital General Agustín O'Horán que cuenta con una sección exclusiva de COVID-19 con 30 camas.

CONTENIDO

- Se fortaleció y adecuó las instalaciones del Laboratorio Estatal de Salud Pública, por lo que se contrató personal para poder realizar las pruebas de diagnóstico de COVID-19.

Con lo antes expuesto, se concluye que la implementación de esta estrategia integral y específicamente de los programas que la conforman, demostraron eficiencia en el alcance de sus metas, y han sido de gran apoyo para la población en general, ante las afectaciones derivadas de la contingencia sanitaria, misma que ha sido un evento sin precedentes en la historia global contemporánea. Cabe señalar que, el Estado de Yucatán no resintió únicamente los efectos adversos de la pandemia del COVID-19, sino también por una serie de fenómenos naturales que se suscitaron durante el mismo periodo de tiempo y ocasionaron fuertes lluvias e inundaciones en todo el estado.

7. Relevancia.

La rapidez en el diseño e implementación de esta estrategia, así como su enfoque de planeación estratégica es lo que ha permitido que estos apoyos llegaran a las personas que se encontraban en una mayor situación de vulnerabilidad y poder incorporar aquellas que resintieron en mayor medida los efectos de la pandemia.

La capacidad del Gobierno del Estado de Yucatán de responder eficazmente a las nuevas condiciones, mediante diagnósticos que permitan identificar necesidades y perjuicios a grupos en situación de vulnerabilidad y sectores económicos estratégicos, para la toma de decisiones con base en evidencia estadística como Datamun, permite alcanzar planeación estratégica estructurada. Ya que no solo permite obtener la información necesaria para la toma de decisiones acertadas, si no también estructurar la instrumentación adecuada para realizar el seguimiento de los programas, analizar los alcances de los mismos y evaluarlos posteriormente.

8. Innovación.

Esta es una práctica innovadora en el estado ya que, como resultado de la pandemia del COVID-19, se tuvieron que implementar acciones nuevas que permitieran establecer líneas de acción claras, cuyas metas permitieran apoyar a la población yucateca durante los tiempos difíciles que se estaban desencadenando. Utilizando los recursos disponibles, para este caso la información estadística disponible, se pudo determinar que programas, acciones y apoyos se requerían.

De esta manera, el Estado al utilizar evidencia estadística de varias fuentes confiables, establece las líneas de acción oportunas para atender a la población vulnerable del estado. Sin embargo, para este caso específico, la utilización de una metodología de priorización conocida como Análisis

CONTENIDO

estructural, metodología que no se había utilizado por ningún gobierno anterior. Así también, el uso de la plataforma Datamun, que permitió establecer municipios prioritarios para cada una de las estrategias prioritarias, dan como resultado la reorientación de 457 Actividades Estratégicas, 123 Programas Presupuestarios y focalizarlos en 48 actividades para Impulsar la Economía, los Empleos y la Salud de los Yucatecos, cuyas acciones fueron clave para afrontar la pandemia en el estado.

9. Posibilidad de réplica de la práctica.

La posibilidad de réplica de esta práctica en otros gobiernos subnacionales es alta si se cuenta con voluntad política que permita flexibilidad en cuanto a la programación y presupuestación de bienes y servicios para mejorar la salud pública e impulsar el desarrollo económico a través de metodologías científicas, el análisis estructural del presupuesto de las actividades estratégicas, así como la teoría del cambio y el uso de herramientas como el Datamun de Coneval e información estadística del Inegi que permitan la priorización y reorientación del gasto.

Se necesita personal capacitado, que conozca la metodología y que este familiarizado con las acciones y estrategias. De esta manera se pueden establecer prioridades para la acción del Estado en tiempos de pandemia y/o desastres naturales. La metodología no tiene costo adicional para el gobierno; sin embargo, la implementación de esta metodología reorientó 1,500 millones de pesos en programas en beneficio de la salud y el desarrollo económico.

Por lo tanto, cualquier Estado que quiera utilizar esta metodología, de la manera que se encuentra descrita en la sección de implementación, puede realizarlo utilizando los medios e información que tiene al alcance. A partir de la experiencia obtenida durante la pandemia de COVID-19, el proceso de planeación 2020 y los resultados obtenidos creemos que es posible replicar la experiencia en otros gobiernos subnacionales.

10. Lecciones aprendidas, alcances y retos que se han presentado en su implementación.

Finalmente, como toda implementación innovadora, se presentaron retos y áreas de oportunidad; de esta manera se puede identificar la necesidad de tener personal capacitado en cada una de las dependencias que pudiera realizar las matrices con información real y concreta sobre la situación de las estrategias, así como de las acciones de los programas prioritarios. Es así que, uno de los mayores retos fue la capacitación a los enlaces sobre la metodología a seguir, así como en el uso de las plataformas disponibles, como Datamun, en las cuales podrían encontrar la información necesaria para establecer prioridades. Asimismo, la planeación participativa mediante reuniones

CONTENIDO

con la sociedad civil, cámaras empresariales, cooperativas y expertos en salud que permitieron realizar diagnósticos y proyecciones del impacto económico de la pandemia, que permitieron hacer acuerdos y detectar necesidades de cada sector.

Como lecciones también nos llevamos el compromiso de los enlaces y trabajadores del Gobierno del Estado quienes, trabajaron arduamente para establecer las modificaciones a su planeación, programación y presupuestación que permitiera abordar temas de la contingencia y de esta manera apoyar a la población que se veía vulnerada por las acciones de contingencia. Como resultado de este compromiso tenemos que los alcances de las acciones para Impulsar la Economía, los Empleos y la Salud de los Yucatecos fueron satisfactorios en cuanto a la atención de la población objetivo

11. Sostenibilidad de la práctica

Gracias a los trabajos de gabinete que se realizan la práctica puede ser replicada sin necesidad de inversión, únicamente se encuentra sujeta a la disponibilidad de información por parte de las dependencias y entidades del poder ejecutivo a cargo de programas que entregan bienes y servicios, derivado de lo anterior, es necesario que se consideren las modificaciones presupuestales. Este ejercicio de reorientación podrá ser replicado durante ejercicios fiscales con eventos extraordinarios que se dieron durante 2020.