

INTERSTICIOS SOCIALES

Año 14, núm. 27, marzo-agosto 2024

ISSN 2007-4964



REVISTA SEMESTRAL DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES



INTERSTICIOS SOCIALES

Año 14, núm. 27, marzo-agosto 2024

ISSN 2007-4964

El Colegio de Jalisco

Asociados numerarios

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Gobierno del Estado de Jalisco
- Universidad de Guadalajara
- Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Ayuntamiento de Zapopan
- Ayuntamiento de Guadalajara
- El Colegio de México, A. C.
- El Colegio de Michoacán, A. C.
- Subsecretaría de Educación Superior-SEP
- El Colegio Mexiquense, A.C

Presidente Roberto Arias de la Mora

Secretario general Ixchel Nacdul Ruiz Anguiano

© Intersticios Sociales

Año 14, Núm. 27, marzo-agosto 2024

Publicación semestral de El Colegio de Jalisco

Con domicilio en 5 de Mayo, núm. 321, colonia Centro

C. P. 45100, Zapopan, Jalisco

www.coljal.edu.mx

Director Cristina Alvizo Carranza

Editor Gerardo Aguilar Villegas

Diseño editorial Rosario Ivonne Lara Alba

Diseño original y apoyo técnico Julio Almaraz Ortiz

Corrección de textos Rafael Uribe Morfin

Traductor Paul Kersey

Información y correspondencia

Tel. +52 (33) 36 33 26 16, ext. 109

Correo electrónico intersticios.sociales@elcolegiodejalisco.edu.mx

Página web www.intersticiosociales.com

Reserva de derechos al uso exclusivo ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor, núm. 04-2012-041814570400-203

ISSN-e: 2007-4964

Derecho de uso

Se permite la reproducción, publicación, transmisión, difusión en cualquier modo o medio de cualquier parte del material contenido en el archivo (únicamente texto sin imágenes) sin alterar o modificar el original, con fines de referencia y/o reproducción académicos o educacionales, con excepción de los personales o comerciales, citando la fuente de referencia y otorgando el crédito correspondiente al autor y al editor.

La responsabilidad de los artículos es estrictamente personal de los autores. Son ajenas a ella, en consecuencia, tanto la revista como la institución que la patrocina.



REVISTA SEMESTRAL DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES



INTERSTICIOS SOCIALES

Año 14, núm. 27, marzo-agosto 2024

ISSN 2007-4964

Reflexión teórica

Extractivismo, neoextractivismo y despojo extraheccionista.

Precisiones conceptuales

Domingo Rafael Castañeda Olvera 5

La problemática materialista *entre* Poulantzas y Althusser: método, tópica y sobredeterminación

Jacinta Gorriti 40

Edadismo y vejez: decrepitud, vitalidad y... coronavirus

Alejandro Klein Caballero 66

Espacios sociales a debate

La Cuarta Transformación. Entre la historia nacional y las memorias colectivas

Luis Fernando Rodríguez Lanuza 85

Narratividad, horizontalidad y conocimiento situado como metodologías vindicatorias de los saberes femeninos: las voces de las mujeres *wixaritari*

Cristina Leonor Romero Bravo

Enrique Luján Salazar

Leobardo Villegas Mariscal 112

El devenir hídrico e implicaciones socioambientales ante la agroindustria del tequila en Jalisco

José Juan Pablo Rojas Ramírez 140

Sección general

Economía social y solidaria en Jalisco

Eduardo Enrique Aguilar 179

La irrupción bovina. La ganadería mayor en la transformación del espacio y el despojo territorial de los pueblos *wixaritari*

Héctor Medina Miranda 215

Gestión pública para la emergencia: Santiago de Cali en la pandemia covid-19

María Eugenia Rodríguez Vásquez

Rafael Vergara Varela

Freddy Mariñez Navarro 254

Buen vivir y literatura indígena contemporánea en México

Juan José Rojas Herrera 283

Respuestas del gobierno municipal de Guadalajara para reducir las consecuencias negativas por la covid-19

Luis Téllez Arana

Carlos Emigdio Quintero Castellanos

Edgar Ricardo Rodríguez Hernández 314

Condiciones del trabajo adolescente en Jalisco

Leonardo Alberto Gatica Arreola

Patricia Murrieta Cummings 351

¿A trabajo igual, salario igual? La brecha salarial de género en México: políticas públicas para su disminución

Jorge Rivero Evia 390

Reseñas

Mujeres, trabajos y educación en México

Gizelle Guadalupe Macías González 409

Bajo el mismo cielo de la Guadalajara de entonces. Reseña del libro *Genio y figuras de Guadalajara* de Agustín Yáñez

Susana Herrera Argüelles 416



Resumen del artículo

Respuestas del gobierno municipal de Guadalajara para reducir las consecuencias negativas por la covid-19

Responses from Guadalajara's Municipal Government to Decrease Covid-19 Negative Consequences

Luis Téllez Arana

Centro Universitario de Tonalá, Universidad de Guadalajara, SNII Candidato, México.

luis.tellez7168@academicos.udg.mx

 <https://orcid.org/0000-0002-9425-1374>

Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo, Universidad de Guadalajara, México.

Carlos Emigdio Quintero Castellanos

Centro Universitario de Tonalá, Universidad de Guadalajara, SNII Candidato, México.

carlos.quintero@academico.udg.mx

 <https://orcid.org/0000-0002-8637-8797>

Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo, Universidad de Guadalajara, México.

Edgar Ricardo Rodríguez Hernández

Centro Universitario de Tonalá, Universidad de Guadalajara, SNII Candidato, México.

edgar.rhernandez@academicos.udg.mx

 <https://orcid.org/0000-0001-8915-218X>

Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo, Universidad de Guadalajara, México.

Recibido: 21 de abril de 2022

Aprobado: 22 de junio de 2023

Resumen

En medio de la incertidumbre sobre la pandemia por la covid-19, organismos y comunidades académicas internacionales y nacionales, abrieron una discusión para entender lo que sucedía con las respuestas ofrecidas por los gobiernos nacionales. Sin embargo, prestaron poca atención a las reacciones de los gobiernos municipales, sembrando dudas sobre cómo reac-



cionaron, qué respuestas ofrecieron y bajo qué condiciones lo hicieron. Así, el primer objetivo es identificar las principales potencialidades y limitantes contextuales en que la pandemia abordó a los gobiernos municipales mexicanos. El segundo es mapear el tipo, comportamiento, intensidad y temporalidad de las respuestas de un gobierno urbano a las consecuencias negativas de la pandemia, desde el caso del Gobierno de Guadalajara, a fin de revelar sus patrones de reacción y posibles implicaciones. Para mapear las respuestas, se realizó una base de datos que sistematizó todas las comunicaciones y publicaciones en páginas de transparencia del Gobierno de Guadalajara, luego se creó una taxonomía que los clasificó y ordenó en cinco dominios, y finalmente se organizaron cronológicamente de acuerdo con las tres olas de contagios de la covid-19.

Abstract

In the midst of uncertainty about the pandemic caused by the Covid-19, international and national academic organizations and communities opened a discussion to understand what happened with the responses offered by national governments. However, they paid little attention to the fact that the municipal governments reacted simultaneously, casting doubt on how they reacted, what responses they offered and under what conditions they did so. Thus, the first objective is to identify the main contextual potentialities and limitations in which the pandemic approached Mexican municipal governments. The second is to map the type, behavior, intensity and temporality of the responses of an urban government to the negative consequences of Covid-19, from the case of the Government of Guadalajara, in order to reveal its reaction patterns and possible implications. To map the responses, it has been made a data base that systematized all the communications and publications in the Guadalajara Government's Web pages, then a taxonomy was made to classify that information and was ordered in five domains, and finally, the responses were chronologically organized accordingly to the three waves of contagium of Covid-19.

Palabras clave: covid-19, gobiernos municipales mexicanos, gobiernos urbanos, respuestas de política pública, Gobierno de Guadalajara.

Keywords: Covid-19, Mexican municipal government, urban governments, policy responses, Government of Guadalajara.

1 Guillermo M. Cejudo, David Gómez-Álvarez, Cynthia L. Michel, Damián Lugo, Humberto Trujillo, Calep Pimienta y Juvenal Campos, “Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia? Versión 4, 27 de agosto de 2020”, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, México, agosto de 2020, disponible en, https://www.lnpp.mx/uploads/projects/4/LNPP_4_1607541527.pdf (fecha de acceso: 1 de marzo de 2022); Guillermo Cejudo y David Gómez, “¿Federalismo en cuarentena?”, *Nexos*, 30 de marzo de 2020, disponible en <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/03/federalismo-en-cuarentena/> (fecha de acceso: 1 de marzo de 2022); David López, “Ciudades, vínculos rurales-urbanos y COVID-19: La necesidad de repensar lo urbano”, *Análisis* 10, julio de 2020, disponible en <https://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2020/07/10-Covid-19-Ciudades.pdf> (fecha de acceso: 1 de marzo de 2022); Antonio Ruiz, *Economía, Salud y Políticas Públicas* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2020), disponible en <http://www.cucea.udg.mx/include/publicaciones/coorinv/pdf/EconomiaSaludyPoliticasyPublicas.pdf> (fecha de acceso: 1 de marzo de 2022); Eduardo Sojo, Cristina Galíndez y Alain de Remes, “Llamada a escena: Las respuestas económicas de los estados a la pandemia”, *Nexos*, 17 de abril de 2020, <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/04/llamada-a-escenas-las-respuestas-economicas-de-los->

Luis Téllez Arana

Centro Universitario de Tonalá, Universidad de Guadalajara, SNII Candidato, México.

Carlos Emigdio Quintero Castellanos

Centro Universitario de Tonalá, Universidad de Guadalajara, SNII Candidato, México.

Edgar Ricardo Rodríguez Hernández

Centro Universitario de Tonalá, Universidad de Guadalajara, SNII Candidato, México.

Introducción

En medio de la incertidumbre sobre el verdadero comportamiento de la pandemia ocasionada por el virus del SARS-CoV-2, organismos y comunidades académicas internacionales y nacionales, vieron la oportunidad de abrir una discusión que permitiera entender lo que sucedía con las respuestas ofrecidas por los gobiernos para enfrentarla. Muy pronto y al calor de la pandemia, colmaron la discusión sobre las respuestas de los gobiernos nacionales y estatales¹. Además, los gobiernos locales, estatales y municipales, comenzaron a recibir atención por parte de la académica interesada en la materia abriendo el debate sobre: ¿Cuál y cómo fue la reacción de los gobiernos municipales mexicanos? ¿Qué respuestas dieron a las sociedades que gobiernan? ¿Bajo qué condiciones reaccionaron?

En apariencia, se demandó la reacción de gobiernos municipales de manera indiscriminada², sin siquiera detenerse a reflexionar sobre sus posibilidades de acción, y sobre la condición histórica y coyuntural bajo la que debían o, mejor dicho, podían actuar. Este artículo tiene el primer objetivo de elaborar una reflexión sobre las principales potencialidades y limitantes contextuales en que la pandemia abordó a los gobiernos municipales. Especialmente, buscan subrayarse las condiciones diferenciadas que tuvieron los gobiernos urbanos, tomando como ejemplo el caso del Gobierno Municipal de Guadalajara. Esto porque, en contextos urbanos el problema de difusión se agrava debido a la cercanía social, pero la capacidad de reacción es más contundente.

En segundo lugar, los estudios producidos que abordaron a los gobiernos municipales dejaron ver que podían intervenir considerablemente en la pandemia del covid-19. Más aún, los gobiernos municipales urbanos, lo harían mediante repertorio variado de respuestas, que van desde aquellas inscritas en el marco de sus particulares responsabilidades constitucionales, hasta aquellas que superan su agenda constitucional y que bien debieron ser responsabilidad estatal o federal. El segundo objetivo es mapear el tipo, comportamiento, intensidad y temporalidad de las respuestas de un gobierno urbano a las consecuencias negativas por la covid-19; es específico, para el caso del Gobierno Municipal de Guadalajara con el fin de revelar sus patrones de reacción e implicaciones posibles en el combate a la pandemia.

El trabajo se divide en cinco partes. La primera identifica el contexto general de arribo de la covid-19 en gobiernos municipales mexicanos. La segunda identifica un breve estado del arte sobre el estudio de las respuestas municipales de política ante la covid-19. El tercero presenta la nota metodológica y los primeros resultados. El cuarto describe según las tres olas de contagios, los brotes de respuestas municipales en Guadalajara a la pandemia. El quinto, concluye a modo de cierre.

Contexto general de arribo de la covid-19 en gobiernos municipales mexicanos

En las regiones en desarrollo como América Latina, México incluido, el Estado y sus gobiernos locales enfrentaron dificultades para responder a la pandemia inédita de la covid-19. No solo por su histórica condición deficiente; también, por sus sistemas de organización política de tendencia centralizadora y de democracia deficiente. En México, falta discutir cómo y qué deberían y podrían hacer sus municipios desde su soberanía. En este sentido, se revisan factores clave del contexto de recepción y desarrollo del covid-19 por los gobiernos municipales con el fin de comprender las limitantes y potencialidades de sus respuestas.

Response Tracker”, disponible en <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker> (fecha de acceso: 1 de diciembre de 2021).

2. Como ejemplo: “El municipio es elemental para contener el Covid-19 (prevención, información, atención de primera mano)” Daniel Torres Robles y Rosalía Rodríguez Rivera, “COVID-19: Respuestas en Municipios, Regiones y Áreas Metropolitanas”, *Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza* 2 (septiembre de 2020): 1-19; la gestión de la emergencia “reclama [...] la acción de los gobiernos subnacionales”, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), “Presentación. La construcción de agenda política desde la acción ejercida por los gobiernos locales”, 13 de abril de 2020, 1-7, en especial 1; “se requieren medidas coordinadas de los tres órdenes de gobierno [en política social]”, disponible en <https://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2020/04/01-Covid-19-Gobiernos-locales-intro.pdf> (fecha de acceso: 1 de marzo de 2022); Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), “La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México”, 2020, 13, disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf (fecha de acceso: 1 de marzo de 2022).

estados-a-la-pandemia/ (fecha de acceso: 1 de marzo de 2022); Fondo Monetario Internacional, "Policy responses to COVID-19", <https://www.Imf.Org/En/Topics/Imf-and-Covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> (fecha de acceso: 1 de diciembre de 2021); Sebastian Peña, Cristóbal Cuadrado, Ariadne E. Rivera-Aguirre, Rebecca Hasdell, José I. Nazif-Munoz, Mohamed Yusuf, Felipe D. Vera, Jaime Peña y the COVID-19 PoliMap collaborating group, "PoliMap: A taxonomy proposal for mapping and understanding the global policy response to COVID-19", *OSF Preprints*, abril de 2020, disponible en doi: 10.31219/osf.io/h6mvs (fecha de acceso: 1 de marzo de 2022); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), "COVID-19 in Latin America and the Caribbean: An overview of government responses to the crisis", (2020), disponible en <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-an-overview-of-government-responses-to-the-crisis-0a2dee41/> (fecha de acceso: 1 de marzo de 2022); Gilberto Capano, Michael Howlett, Darryl. S. L. Jarvis, M. Ramesh, y Nihit Goyal, "Mobilizing Policy (In) Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses", *Policy and Society* 39.3 (julio de 2020): 285-308, disponible en <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1787628> (fecha de acceso: 1 de marzo de 2022); Universidad de Oxford, "Covid-19 Government

Durante el desarrollo del covid-19, se han exhibido al menos cuatro factores clave del entorno, limitantes de la reacción municipal. El primero, viene dado por el tamaño y la ubicación territorial del municipio como elemento histórico diferenciador del contexto social, cultural y económico entre gobiernos municipales. En especial, la pandemia ha impactado desigualmente según las estructuras socioeconómicas entre comunidades rurales, pobres y aisladas, y comunidades urbanas, ricas y bien comunicadas. Donde en las primeras, pareció ingresar tardíamente, pero con mayor fuerza debido al poco acceso a recursos y servicios de salud³. Los gobiernos municipales urbanos pudieron hallar una mejor estructura contextual para afrontar la pandemia, que como veremos, se ve reflejado en su clase de respuestas.

El segundo, se asienta sobre el déficit conocido en la capacidad de recaudación y gasto de recursos públicos por parte de los gobiernos municipales, contenidos por el cobro del impuesto predial y la obtención de transferencias y participaciones ya etiquetadas en su mayoría desde el Gobierno federal⁴, que en 2016 representaron el 87.4 % de sus ingresos⁵. El nivel de gasto de los gobiernos municipales apenas representa el 8.6 % del total de los gobiernos mexicanos, en comparación con el 35.8 % de los estatales, y el 55.6 % del federal (datos para 2017⁶). Con la llegada de la pandemia, la situación pudo verse agravada, básicamente por tres cuestiones: i) todos los gobiernos enfrentaron mayores niveles de gasto en salud y menores niveles de ingreso, generando problemas para financiar gastos regulares; ii) el Gobierno federal recortó el gasto federalizado, que para 2021 rondará en el -5 %, lo que pudo afectar a municipios rurales más dependientes de este; iii) los impuestos e ingresos propios de los municipios se vieron disminuidos a la llegada de la pandemia⁷. Por lo tanto, se esperaría que todos los gobiernos municipales redujeran su capacidad de gasto más los rurales, además que redirigieran su gasto a salud, teniendo como consecuencia una menor capacidad de respuesta.

El tercero, encuentra razón en la relación conflictiva y descoordinada con los gobiernos estatales y especialmente con el federal, durante momentos

preliminares a la elección federal de diputados de 2021, adicionado a la gran concentración de preferencias y popularidad política al gobierno de izquierda debido al liderazgo del presidente AMLO, con oposición prácticamente nula. Durante la pandemia se retomaron dos argumentos contradictorios, pero igualmente críticos a la respuesta del Gobierno federal. Los anexados a la nostalgia federalista *coordinada* o *cohesionada*, alegaron una respuesta tardía, no “técnica”, conflictiva y descoordinada del Gobierno federal, porque instaló hasta el 19 de marzo de 2020 al Consejo de Salud General con deficiencias⁸ y se politizó y polemizó las demandas de 10 gobernadores y de grupos opositores sobre el manejo económico y de salud de la pandemia⁹. No obstante, un bloque igualmente opositor, resaltó que, si no fuera por el arreglo federal actual de contrapesos normalizados entre gobiernos de distintos niveles, no existirían innovaciones de política pública en las respuestas locales a la covid-19¹⁰. Da igual, en medio de la rebatida por el arreglo federal y los intereses políticos, los gobiernos municipales salieron perdiendo como siempre, porque no existió punto de encuentro donde confluyeran ideas y recursos para mejorar sus respuestas.

El cuarto, está referenciado al marco legal y administrativo tomado por sorpresa. La definición de responsabilidades para atender una pandemia de esta magnitud dio muestras de las deficiencias de los arreglos federalistas del mundo¹¹. Aún más para los gobiernos latinoamericanos, como el mexicano, que al menos en el pasado inmediato “no estaban preparados, ni tenían experiencia relevante reciente”¹², como sí era el caso de ciertos países asiáticos. Muchos gobiernos subnacionales, incluyendo regionales y municipales, emprendieron acciones problemáticas anticipándose al federal, dado que carecían de “las competencias, incluidas la toma de decisiones, requeridas para hacerlo de manera efectiva”¹³. En México, después de la reforma constitucional de 1999 que reconoció a los gobiernos municipales como tercer orden de gobierno¹⁴, se les otorgaron responsabilidades en la agenda de servicios municipales claramente delimitadas en el artículo 115 constitucional¹⁵. Que hayan actuado más allá de sus funciones constitucionales, es

- 3 RIMISP, “Presentación. La construcción de agenda política...”; López, “Ciudades, vínculos rurales-urbanos...”.
- 4 Antonio Sánchez, “Los gobiernos municipales ante un modelo de federalismo centralizado”. En *Dinámicas del gobierno municipal en el límite de la recentralización*, editado por Antonio Sánchez (Ciudad de México: IGLOM, 2019), 11-17, disponible <http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2016/11/iglom-LIBRO-2016.pdf> (fecha de acceso: 1 de marzo de 2022).
- 5 Cristina Isabel Ibarra, “The Weak Role of Subnational Governments Facing the covid-19 Economic Crisis in Mexico”. En *Economía, Salud y Políticas Públicas*, editado por Antonio Ruiz (Ciudad de México: Universidad de Guadalajara, 2020), 129, disponible en <http://www.cucea.udg.mx/include/publicaciones/coorinv/pdf/EconomiaSaludyPoliticasyPublicas.pdf> (fecha de acceso: 1 de marzo de 2022).
- 6 Ibarra, “The Weak Role of Subnational...”, 128.
- 7 Ibarra, “The Weak Role of Subnational...”, 124.
- 8 Cejudo et al., “Federalismo en COVID...”, 2.
- 9 Cejudo y Gómez, “¿Federalismo en cuarentena?”; Jorge E. Rocha Quintero, “La pandemia de covid-19 en México, entre la polarización política y las tendencias electorales”, *PI - Revista Análisis Plural* (2007), disponible en <https://rei.iteso.mx/handle/11117/6426> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2022).

- 10 Cejudo y Gómez, “¿Federalismo en cuarentena?”, 2; Sojo, Galíndez y de Remes, “Llamada a escena...”.
- 11 Daniel Beland, Philip Rocco y Alex Wadden, “Stuck in neutral? Federalism, policy instruments, and counter-cyclical responses to COVID-19 in the United States”, *Policy and Society* 39.3 (julio de 2020): 458-477, disponible en <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783793> (fecha de acceso: 1 de marzo de 2022).
- 12 Capano, Howlett, Jarvis, Ramesh y Goyal, “Mobilizing Policy...”, 299.
- 13 Capano, Howlett, Jarvis, Ramesh y Goyal, “Mobilizing Policy...”, 299.
- 14 Sánchez, “Los gobiernos municipales...”.
- 15 Oliver Meza, *Agenda local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas* (Ciudad de México: INAP-Iteso, 2015), 36.15
- 16 Luis Téllez Arana, “Capacidades de organizaciones vecinales para la gobernanza urbana: caso de estudio en el municipio de Guadalajara”, *Estudios de La Gestión. Revista Internacional de Administración* 7.7 (2020), 173.
- 17 Capano, Howlett, Jarvis, Ramesh y Goyal, “Mobilizing Policy...”, 298.
- 18 RIMISP, “Presentación. La construcción de agenda política...”, 6.
- 19 Meza, *Agenda local. El entorno institucional*.
- 20 Jarumy Rosas Arellano y Luis Téllez Arana, “Las políticas públicas desde los estudios de gobiernos municipales de México”. En *La trayectoria de los estudios municipales en México*,

un síntoma de la indefinición de competencias municipales en la materia, suponiendo límites a sus respuestas dado el desajuste constitucional.

No obstante, algunas fortalezas debieron tener los gobiernos municipales para dar respuestas a sus sociedades, más tratándose de política pública. Entre otras, se identifica como principal, a las capacidades instaladas, o el conjunto de habilidades individuales, organizacionales e institucionales para desempeñar tareas o funciones efectiva y eficientemente¹⁶. Un gobierno municipal podría actuar “pronto, rápido y con fuerza” dependiendo de sus capacidades instaladas para dirigir sus competencias y habilidades en el sentido buscado; las experiencias pasadas indicarían sus capacidades¹⁷. Los gobiernos municipales urbanos, pudieron expandir sus respuestas más allá de su agenda constitucional, los rurales tendieron inicialmente al “bloqueo de carreteras y otras medidas de presión, casi las únicas con las que cuentan”¹⁸. En especial, los urbanos echaron mano de en sus agendas ampliadas¹⁹, en política social redistributiva, en promoción económica local, de participación y transparencia, entre otras²⁰. Es decir, con todo y las limitantes observadas en el marco de aceleración local de la pandemia, aquellos gobiernos municipales urbanos con capacidades instaladas de política pública tuvieron capacidad de diversificar sus respuestas retomando sus experiencias de acción.

En suma, la clase de respuestas ofrecidas por el orden de gobierno en discusión no puede entenderse sin el contexto de grandes restricciones en sus condiciones socioeconómicas desiguales, su limitado acceso a recursos, el entorno político caldeado, las responsabilidades constitucionales limitadas, y a su vez, algunas capacidades instaladas de agendas de política pública ampliadas.

Estudio de los gobiernos municipales ante la covid-19

La covid-19 provocó uno de los problemas más severos, sino que el mayor, en lo que va del siglo XXI. En términos de política pública, debido a ser un problema público tan nuevo, el conocimiento sobre sus causas, consecuencias y las mejores opciones para abordarlo fueron pocas. Desde la perspectiva del estudio de las políticas públicas para gestionar crisis, es clave

comprender que la covid-19 creó un clima de incertidumbre diferente a otras crisis como las provocadas por inundaciones o terremotos, “donde las causas son claras, el problema central obvio, y también son claras las soluciones y respuestas de emergencias”²¹. Luego que el tiempo pasaba, en un periodo realmente corto, el conocimiento sobre el problema y los formas de enfrentar tanto la enfermedad, su transmisión, sus consecuencias negativas y su vacunación, fueron revelándose y adaptándose por los gobiernos en el mundo, incluyendo locales, para responder mediante acciones de política pública. Ante esto resulta de interés atender y reflexionar sobre la manera en que se irrumpió en los modos y formas de los procesos de respuesta de políticas públicas en gobiernos municipales.

La literatura emergida durante la pandemia mostró algunas de las evidencias al respecto. A escala local, por el lado de los gobiernos estatales se tuvo una línea de investigación²². Por el suyo, los municipios se abordaron de dos maneras, ya sea centrados en los problemas experimentados a nivel nacional pero reflejados en la población de uno o varios municipios específicos²³; o bien, interesados específicamente por los gobiernos municipales sobre todo en las respuestas de gestión y de políticas ante la pandemia.

En estudios internacionales, por ejemplo, Rosas, Rodríguez y Cortés identifican tres corrientes organizadas según la respuesta de gobiernos municipales que estudiaron: i) sobre respuestas a la crisis sanitaria; ii) sobre una medida específica o según la atención a grupos sociales específicos, y iii) sobre clasificaciones de acciones a propósito del análisis. En el caso de los estudios centrados en municipios mexicanos, es posible separarlos según la cantidad de casos municipales estudiados, entre los particularizados y los generalizados²⁴. De los particularizados, están aquellos que describen o analizan de manera conjunta o comparada casos²⁵, algunos que avanzan en el estudio de las respuestas de todos los municipios de un estado o de zonas metropolitanas completas²⁶; se echan de menos estudios que profundicen para un caso municipal específico. De los generalizados, están los que abordan al o a los gobiernos municipales en su generalidad o dentro del contexto nacional²⁷.

editado por Antonio Sánchez, María García y Jarumy Rosas (Ciudad de México: MA Porrúa, 2019).

- 21 Capano, Howlett, Jarvis, Ramesh y Goyal, “Mobilizing Policy...”, 296.
- 22 Alberto Arellano y José Said Sánchez, *Las políticas públicas en contextos de crisis: COVID-19 y la reactivación económica en los estados* (Ciudad de México: El Colegio de Jalisco, 2020); Christian Valencia Cruz Meléndez, Oscar David Valencia López, “La transparencia activa durante la pandemia de Covid-19. Una exploración en los gobiernos subnacionales de México”, *Revista Española de la Transparencia* (julio-diciembre de 2022): 279-311, disponible en <https://doi.org/10.51915/ret.205> (fecha de acceso: 1 de agosto de 2022); Arturo Ballesteros, Jorge Santillán Regalado y María Guadalupe Chávez Garibay, “La naturaleza es la que cura. Desastre por coronavirus en la metrópoli de Guadalajara, México. Crítica a la visión medicalizada de la pandemia”. En *Viralizar la esperanza en la ciudad. Alternativas, resistencias y autocuidado colectivo frente a la Covid-19 y a la crisis socioambiental*, editado por Tommaso Gravante, Jorge Regalado Santillán y Alice Poma (Ciudad de México: UNAM, 2022): 79-99; Mariela Díaz Sandoval, “COVID-19 y castigo: medidas punitivas y coercitivas para atender la emergencia sanitaria a nivel subnacional en México”, *Regiones y Desarrollo Sustentable* 21.41 (2021): 166-196; Mariana González-Piña,

Anel Esmeralda Ortiz Alavez y Erika Nayeli Clairgue Caizero, "Estrategias de respuesta para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres en Baja California, a ocho meses del confinamiento por COVID-19", *GénEros. Revista de investigación y divulgación sobre los estudios de género* 29.31 (marzo-agosto de 2022): 259-292; Ray Freddy Lara, et al. *Identificación de buenas prácticas de gobiernos y actores locales en México frente a la contingencia económica y sanitaria provocada por Covid-19* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2020); Aldo Adrián Martínez-Hernández y José de Jesús Pérez Martínez, "La doctrina del shock y la acción de gobierno en México: La capacidad de respuesta ante La covid-19 y las dinámicas subnacionales", *Política. Revista de Ciencia Política* 59.1 (2021): 105-134, disponible en <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2021.63708> (fecha de acceso: 1 de mayo de 2022).

- 23 María del Socorro Arzaluz Solano y Gustavo Adolfo Vázquez Martínez, "Desigualdades socio-territoriales y dificultades económicas durante la pandemia por COVID-19 en la Zona Metropolitana de Monterrey", *Contexto. Revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León* 16.25 (diciembre 2022-junio 2023): 109-125, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9182622> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2023); Judith Domínguez, "Gestión de los servicios públicos de agua y saneamiento durante

Otra manera de organizarlos es sobre el estudio de tipos de respuestas, que varían por cuánto problematizaron y analizaron los procesos y respuestas de los gobiernos municipales, en este caso estaríamos observando los de corte horizontal que amplificaron el estudio de un tipo de respuesta para varios municipios²⁸; y del otro lado, los de corte vertical que acapararon el estudio de las varias respuestas en sincronía arrojando luz sobre respuestas generales ante la covid-19 de ya conjuntos o la totalidad de gobiernos municipales²⁹; no se identificaron estudios transversales que acaparasen la política global de todo un gobierno municipal sobre la pandemia en términos sincrónicos.

Como ejemplo de esto, se identificaron que las decisiones de política para los gobiernos de ciudades, en ocasión de la pandemia, superaron los límites de lo sanitario³⁰. Los presupuestos de los gobiernos locales se constriñeron por la reducción de la actividad económica y el aumento en la demanda de servicios, que se vio comprobado por la experiencia en algunas ciudades³¹. Las decisiones de manejo de la pandemia fueron muy distintas y que, si bien se centraron en lo sanitario, las respuestas de los gobiernos superaron este ámbito³².

En materia de promoción económica la pandemia obligó a cambios rápidos en las respuestas de los gobiernos locales³³. Describen que se involucraron con actores sociales para mantener abiertas las empresas locales, después usaron herramientas como préstamos y subsidios, siguieron con la relajación de normas. El último tipo de respuesta fue la construcción de redes informales entre gobiernos y empresas.

Hay una relación entre las respuestas de los gobiernos locales, como la restricción a la movilidad y actividad económica, y el aumento de la polarización urbana. La pandemia llevó a que la disminución de la actividad humana aumentara la polarización urbana³⁴. Para América Latina, la respuesta no se coordinó internacionalmente, fue centralizada y se contó con logros desiguales³⁵.

Los parques públicos no se cerraron y quedó claro que aumentó su uso y demanda³⁶. Las condiciones preexistentes en las comunidades agudizaron las trayectorias de provisión, con lo que los gobiernos locales, en distintos

contextos, favorecieron usar las relaciones con que contaban y aumentaron el alcance y tipo de apoyos³⁷.

Desde esta revisión al menos tres evidencias se arrojan sobre el proceso de las respuestas de políticas municipales en tiempos del covid-19. En el primer nivel, siguiendo la lógica de análisis de agendas de políticas públicas en los gobiernos municipales de México³⁸; los estudios dan muestra de una serie muy compleja de agendas de respuestas de políticas para atender el problema a escala municipal. De un lado, sobre cómo debieron adaptar los servicios públicos de la agenda tradicional o constitucional obligada por el 115 constitucional; y del otro lado, dieron muestra de la ampliación de acciones en asuntos que no son materia constitucional de los municipios buscando responder a la crisis, algo que queda bien descrito en los trabajos antes citados por ejemplo con prevención de contagios, servicios médicos, políticas económicas o políticas sociales; todo en un tiempo extraordinariamente corto. Aquí vale mencionar que pocas veces evidencian las relaciones entre sus agendas de políticas, profundizan el contexto situacional en curso a escala municipal, o se detienen a describir el proceso de adopción de las agendas.

En una segunda línea, siguiendo la lógica del análisis de políticas públicas según la heurística por etapas. Reconociendo las limitaciones de los estudios disponibles, debido a que describen poco el proceso de formación de las agendas, la hechura, implementación y evaluación de las respuestas de política, algunos de ellos advierten lo que Cabrero describió sobre el proceso de sus políticas públicas en gobiernos municipales³⁹. Se caracteriza como compactado en el tiempo y espacio con acciones restringidas en tiempos cortos, donde su agenda se define en respuesta a demandas ciudadanas y a problemas evidentes, con menos reflexión sobre las opciones e instrumentos de solución, con una implementación inmediata sin experimentar, y con evaluaciones confusas o nulas. Si algo dejan ver estos estudios, es que en el escenario de presión por las velocidades y tiempos del covid-19, desde el inicio pudieron haberse agudizado las características de sus procesos de intervención de política pública municipales, bajo un contexto de crisis e incertidumbre, las etapas de las respuestas de políticas municipales se colapsaron

la crisis sanitaria por covid-19 en México”, *Revista digital de derecho administrativo* 29 (primer semestre, 2023): 179-205, disponible en <https://doi.org/10.18601/21452946.n29.09> (fecha de acceso: 1 de julio de 2023); Lilia Susana Padilla y Sotelo, Rosa Alejandrina de Sicilia Muñoz y Alejandro Ángeles Dorantes, “Desigualdad en la ciudad puerto de Acapulco a partir de la medición del bienestar social ante la pandemia de COVID-19”. En *Estudios sobre cultura y desigualdad en las regiones*, coordinado por Sergio de la Vega Estrada y María del Pilar Alejandra Mora Cantellano, vol. IV (Ciudad de México: UNAM, 2021); Joaquín Pérez-Ortega, Nely Almanza-Ortega, Kirvis Torres-Poveda, Gerardo Martínez-González, José Crispín Zavala-Díaz y Rodolfo Pazos-Rangel, “Application of Data Science for Cluster Analysis of COVID-19 Mortality According to Sociodemographic Factors at Municipal Level in Mexico”, *Mathematics* 10.13 (2022), disponible en <https://doi.org/10.3390/math10132167> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2023); Mercedes Verdugo López, “Habitabilidad de la vivienda en tiempos de COVID-19 en México. El caso de Culiacán”, *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal* 15 (enero de 2021): 77-112, disponible en <https://revistas.proeditio.com/ehquidad/article/download/4108/4745/18555> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2023).

- 24 Jarumy Rosas Arellano, Edgar Hernández Rodríguez y Itzel Paula Martínez Cortés, “La agenda municipal ante la pandemia por covid-19: el caso del estado de Jalisco”, *Carta económica regional* 35.130 (julio-diciembre de 2022): 105-133, en especial 111, disponible en <https://doi.org/10.32870/cer.v0i130.7850> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2023).
- 25 Roberto Arias de la Mora, *Los Gobiernos Municipales frente al COVID-19: Lecciones para el futuro* (Ciudad de México: Cámara de Comercio Guadalajara, 2021); Ángel Juan Demerutis Arenas, “COVID-19: Respuestas en Municipios, Regiones y Áreas Metropolitanas”, *Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza* 1 (septiembre de 2020): 1-17; Víctor Daniel García-García, “El manejo de los residuos sólidos urbanos en el marco de la pandemia de COVID 19: el caso de cinco municipios del Estado de México”, *Quivera. Revista de Estudios Territoriales* 24.1 (enero-junio, 2022): 47-64, disponible en <https://doi.org/10.36677/qret.v24i1.17308> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2023); María N. Rodríguez Alarcón, “Vulnerabilidad estructural y respuestas oficiales frente a la pandemia por COVID-19 en Morelos, México”. *Plural. Antropologías desde América latina y el Caribe* 5.10 (julio-diciembre, 2022): 97-138, disponible en <https://asociacionlatinoamericana-deantropologia.net/revistas/index.php/plural/article/download/234/279> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2023).

aún más, sin tiempo de reflexión de las opciones, con implementaciones expresas y sin pensar en evaluación alguna, aunque con aprendizajes inmediatos. Los estudios hasta ahora están más concentrados en tomar lista de las acciones, pero pocos desarrollan críticamente alguna de sus etapas. Por ejemplo, ninguno muestra que se hayan realizado evaluaciones serias sobre los efectos reales de las agendas ampliadas de políticas municipales.

Finalmente, siguiendo la línea de análisis y evaluación de las políticas municipales, en los estudios se evidencia un ánimo valorativo contradictorio sobre las respuestas de política municipales. Podría decirse que muchas respuestas fueron improvisadas, inciertas y pasajeras, no quedó claro si eran mínimas, excesivas o insuficientes; correctas o incorrectas; costosas o costo-eficientes; la mayoría de las veces el único parámetro usado para comparar y comunicar la efectividad era el nivel de contagios. Además, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas fueron procesos difíciles, a veces imposibles. Los estudios dejan ver algunas de estas carencias sobre el análisis y evaluación de las respuestas, una deuda para un análisis posterior a mayor profundidad.

Estas conclusiones son reforzadas por trabajos internacionales. Por ejemplo, Chattopadhyay y Knüpling encuentran tres patrones de respuesta a la pandemia a nivel global: 1) Los gobiernos nacionales dominaron la respuesta; 2) Una fuerte colaboración y coordinación entre órdenes de gobierno, y 3) Colaboración débil entre los órdenes de gobierno. México se encontró en el último patrón.⁴⁰

En el presente trabajo se busca desarrollar sobre elementos clave del contexto enfrentado por los municipios en México, con el que recibieron la pandemia; además ahonda desde una perspectiva de estudio transversal sobre la agenda global de respuestas de políticas para el Gobierno Municipal de Guadalajara (GMG). El estudiar un caso a mayor detalle, favorece observar la complejidad de la realidad bajo observación y elementos de su proceso.

Notas de la metodología y primeros resultados

El concepto de respuestas de los gobiernos al covid-19, es poco definido en la literatura. Capano, Howlett, Jarvis, Ramesh y Goyal indirectamente lo refieren como las herramientas gubernamentales implementadas en salud pública y para compensar los daños económicos⁴¹. Moon lo parafrasea como el manejo de los problemas provocados por la pandemia con acciones ágiles, adaptables y transparente para mitigar el aumento del covid-19⁴². Cejudo et al., refiere a “las medidas anunciadas por los gobiernos estatales en respuesta a la pandemia por Covid-19”⁴³. En suma, suelen referir a aquellas acciones de gobierno que tratan de contrarrestar, limitar, reducir o mitigar los efectos e impactos sociales negativos (salud, bienestar, economía, etcétera) ocasionados por la covid-19.

Para mapear las respuestas ofrecidas por el Gobierno Municipal de Guadalajara (GMG), primero se realizó una exploración de posibles respuestas por gobiernos municipales en el país, en las publicaciones existentes del tema⁴⁴. A continuación, se rastrearon en medios oficiales de algunos gobiernos municipales urbanos experiencias probatorias. Con ello se creó una clasificación preliminar. Finalmente, se sistematizaron todas las comunicaciones y publicaciones en páginas de transparencia del GMG, emitidas entre febrero de 2020 al 25 de julio de 2021⁴⁵. La base de datos resultante arrojó un total de 276 anuncios de acciones del GMG en respuesta al covid-19 (gráfica 1).

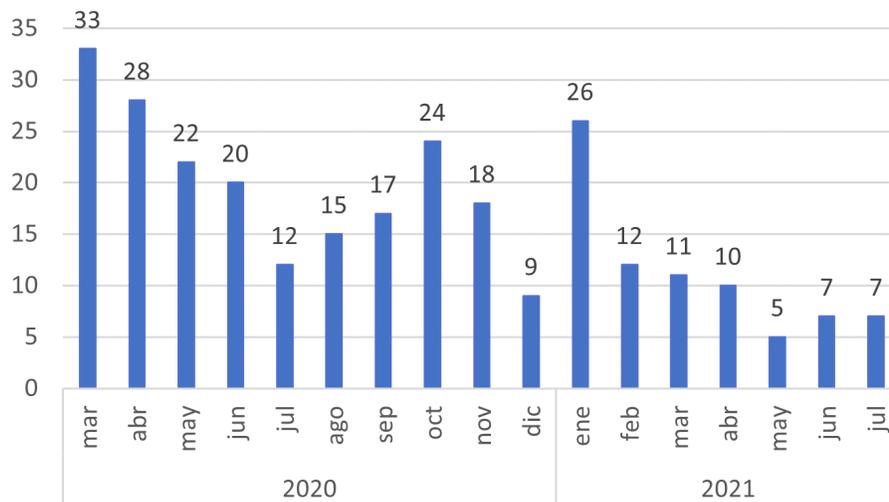
2023); Diana Melchor Barrera, “Acciones de los gobiernos municipales del Área Metropolitana de Guadalajara ante el incremento de violencia familiar en 2020, en el contexto de COVID-19”, *Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza* 2 (2020): 1-19; Torres y Rodríguez, “COVID-19: Respuestas en Municipios...”, 1-19; Manuel Vázquez Hernández y Carlos Francisco Ortiz Paniagua, “Políticas públicas municipales para enfrentar la pandemia de COVID-19: el caso de los municipios de Michoacán, México”, *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo. Cuadernos de Trabajo de la UACJ* 69 (Ciudad de México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2022): 3-43, disponible en <http://cathi.uacj.mx/bitstream/handle/20.500.11961/24959/Cuadernos%20UACJ%20Num%2069%20Eco%20Pob%20Des%20Manuel%20Vazquez%20Carlos%20Ortiz%20May%20Jun%202022.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2023).

- 26 Francisco Javier Porras Sánchez, “COVID-19: Respuestas en Municipios, Regiones y Áreas Metropolitanas”, *Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza* 3 (enero de 2021); Rosas, Hernández y Martínez, “La agenda municipal ante la pandemia...”.
- 27 Ady Patricia Carrera Hernández, “Los efectos de la pandemia en el federalismo mexicano y en la redefinición del papel de los gobiernos locales”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 80

(julio de 2021): 187-218; Domínguez, “Gestión de los servicios públicos...”.

- 28 Arias, “Los Gobiernos Municipales...”; Demerutis, “COVID-19: Respuestas en Municipios...”; Domínguez, “Gestión de los servicios públicos...”; Carrera, “Los efectos de la pandemia...”; Rodríguez, “Vulnerabilidad estructural...”; Porras, “COVID-19: Respuestas en Municipios...”; Rosas, Hernández y Martínez, “La agenda municipal ante la pandemia...”.
- 29 Arias, “Los Gobiernos Municipales...”; Demerutis, “COVID-19: Respuestas en Municipios...”; Domínguez, “Gestión de los servicios públicos...”; Carrera, “Los efectos de la pandemia...”; Rodríguez, “Vulnerabilidad estructural...”; Porras, “COVID-19: Respuestas en Municipios...”; Rosas, Hernández y Martínez, “La agenda municipal ante la pandemia...”.
- 30 Lisa Law, Simona Azzali y Sheila Conejos, “Planning for the temporary: Temporary urbanism and public space in a time of COVID-19”, *Town Planning Review* 92.1 (2021): 65-73, disponible en <https://doi.org/10.3828/tpr.2020.48> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2022).
- 31 Qiongzhi Liu y Jing Ren, “Local Fiscal Pressure and Enterprise Environmental Protection Investment under COVID-19: Evidence from China”, *Sustainability (Switzerland)* 15.6 (2023): 1-21, disponible en <https://doi.org/10.3390/su15065456> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2023).

Gráfica 1. Número de anuncios de acciones del Gobierno Municipal de Guadalajara en respuesta al covid-19



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, la literatura ha intentado crear taxonomías temáticas del tipo de respuestas que los gobiernos han ofertado ante la pandemia, todas a nivel nacional o estatal, o por algún dominio de toma de decisiones como economía, salud, fiscales, etcétera.⁴⁶ La creación de una para el Gobierno de Guadalajara se hace mediante la adaptación de la taxonomía de Peña *et al.*, debido a que mapeó, monitoreó y comparó sistemáticamente respuestas de varios gobiernos facilitando su comparación⁴⁷, y a nuestro parecer, adaptación a gobiernos locales. La tabla 1 presenta la adaptación en cinco dominios y 22 subdominios para gobiernos municipales.

Tabla 1. Taxonomía de respuestas de gobiernos municipales al covid-19

Dominio	Subdominio	
A. Reducción de la transmisión viral	A1	Control, cierre y apertura de acceso a bienes, espacios y servicios públicos municipales
	A2	Campañas informativas para reducir cadenas de contagio locales
	A3	Control, cierre y apertura de gobierno y oficinas públicas municipales
	A4	Regulación sobre cierre, suspensión y apertura de actividades económicas, privadas y sociales asentados en el municipio
	A5	Protocolos sanitarios a espacios públicos y privados
	A6	Reconversión de servicios municipales a esquemas alternativos de operación
B. Aumento de la capacidad de respuesta del sistema de salud	B1	Reconversión de servicios médicos municipales (Cruz Verde)
	B2	Insumos a servicios médicos municipales para atender afectados por covid-19
	B3	Estímulos a servidores públicos en salud que atienden afectados por la pandemia a nivel municipal
C. Mitigación de las consecuencias negativas	C1	Redistribución de recursos y servicios a sectores sociales vulnerables y afectados por el aislamiento
	C2	Asignación de beneficios fiscales y financieros a actividades económicas privadas formales e informales
	C3	Asignación de beneficios fiscales sobre impuestos y cobro de servicios municipales a la sociedad
	C4	Regulación al mercado de bienes que escasean por la covid-19
D. Fortalecimiento de la toma de decisiones	D1	Fortalecimiento de capacidades del gobierno municipal en materia de la pandemia
	D2	Coordinación y comunicación con ciudadanía
	D3	Transparencia pública de las respuestas municipales al covid-19
	D4	Acuerdos de coordinación y respuestas sobre estrategias de políticas municipales, o con estado y federación
	D5	Ajustes al diseño institucional del gobierno local
E. Vacunación	E1	Vacunación a personal de salud municipal
	E2	Campañas informativas y persuasivas para la vacunación
	E3	Apoyo del gobierno municipal a campaña de vacunación

Fuente: elaboración propia, basada en la taxonomía de dominios generales de Sebastian Peña, Cristóbal Cuadrado, Ariadne E. Rivera-Aguirre, Rebecca Hasdell, José I. Nazif-Munoz, Mohamed Yusuf, Felipe D. Vera, Jaime Peña y the COVID-19 PoliMap collaborating group, "PoliMap: A taxonomy proposal for mapping and understanding the global policy response to COVID-19", *OSF Preprints*, abril de 2020, disponible en doi: 10.31219/osf.io/h6mvs (fecha de acceso: 1 de marzo de 2022).

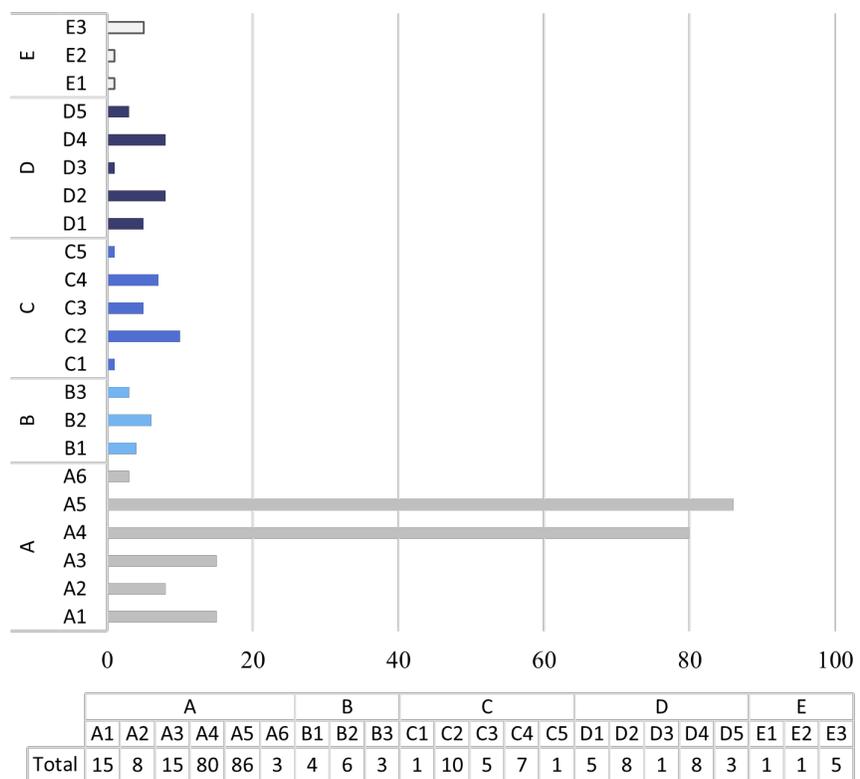
- 32 Scott L. Greer, Sarah Rozenblum, Michelle Falkenbach, Olga Löblová, Holly Jarman, Noah Williams y Matthias Wismar, "Centralizing and decentralizing governance in the COVID-19 pandemic: The politics of credit and blame", *Health Policy* 126.5 (2022): 408-17, disponible en <https://doi.org/10.1016/J.HEALTHPOL.2022.03.004> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2023).
- 33 Brad A.M. Johnson, Darrin Wilson, Eric Stokan y Michael Overton, "Patterns in Local Economic Development in Light of COVID-19", *State and Local Government Review* 54.2 (2022): 174-91, disponible en <https://doi.org/10.1177/016323X221097711> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2023).
- 34 Leticia Serrano-Estrada, Pablo Martí Ciriquián, Álvaro Bernabeu-Bautista y Javier Sebastián Ruiz-Santacruz, "The Urban Impact of COVID-19: Six Neighbourhoods, Three Cities and Three Countries in Social Network Data", *VLC Arquitectura* 9.2 (2022): 301-32, disponible en <https://doi.org/10.4995/vlc.2022.17762> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2023).
- 35 Paulo Esteves, "Latin America's Uncoordinated Response in Tackling COVID-19", *Policy Insights* 97 (noviembre de 2020), disponible en <https://www.jstor.org/stable/resrep29594> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2022).
- 36 Nicola Dempsey y Julian Dobson, "Planning for sociable green spaces after COVID-19", *Town Planning Review* 92.2 (2021): 171-79, disponible en <https://>

doi.org/10.3828/tpr.2020.84
(fecha de acceso: 1 de febrero de 2022).

- 37 Michael Cohen, Margarita Gutman, Matias Ruiz Díaz, María Belén Fodde, Cecilia Cabrera, Bárbara Mora Doldan y Carolina Díaz, "COVID-19 in real time: comparing the struggle of three low-income neighbourhoods in Buenos Aires", *Environment and Urbanization* 34.1 (2022): 209-28, disponible en <https://doi.org/10.1177/09562478211060687> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2023).
- 38 Meza, *Agenda local. El entorno institucional*.
- 39 Enrique Cabrero Mendoza, *Políticas públicas municipales una agenda en construcción* (Ciudad de México: CIDE-MA Porrúa, 2003), 220-222.
- 40 Rupak Chattopadhyay y Felix Knüpling, "Comparative Summary". En *Federalism and the Response to COVID-19*, editado por Rupak Chattopadhyay, Felix Knüpling, Diana Chebenova, Liam Whittington y Phillip Gonzalez, 277-307 (Londres: Taylor & Francis Group, 2022), 279.
- 41 Capano, Howlett, Jarvis, Ramesh y Goyal, "Mobilizing Policy...", 295.
- 42 M. Ja. Moon, "Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges", *Public Administration Review* 4 (2020): 651-656, en especial 651, disponible en <https://doi.org/10.1111/puar.13214> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2022).

El mapeo de anuncios de respuestas del gobierno municipal de Guadalajara ante la Covid-19 (gráfica 2). A primera vista, se observa cómo la mayor frecuencia de anuncios de acciones, fue en materia de reducción de la transmisión viral (A); principalmente, de regulación sobre cierre, suspensión y apertura de actividades económicas, privadas y sociales más para acciones de supervisión a negocios esenciales y no esenciales; así como, protocolos sanitarios a espacios públicos y privados, esencialmente pero no exclusivamente, protocolos sanitarios en tianguis y mercados, y control de su acceso, suspensión y apertura. En estudios internacionales de respuestas, se observa que, los que más usaron los gobiernos nacionales fueron aquellos para aliviar problemas económicos y menos, de salud pública⁴⁸.

Gráfica 2. Subcategorías de acciones del Gobierno Municipal de Guadalajara en respuesta al covid-19



Fuente: elaboración propia.

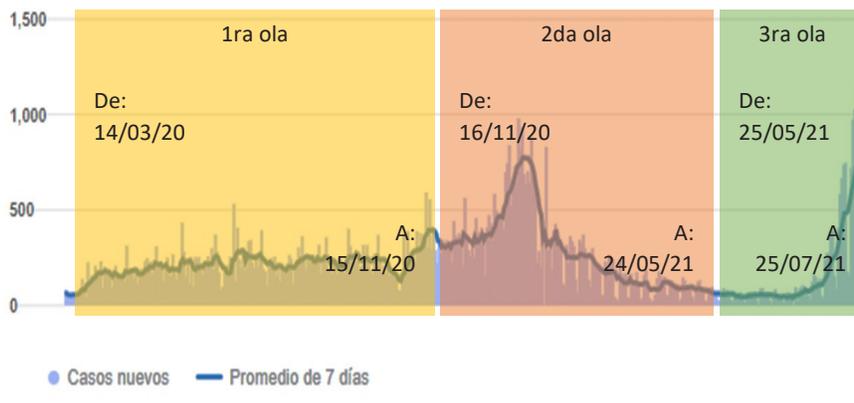
Para mostrar la temporalidad de los anuncios como respuestas a la magnitud de la crisis de contagios de la covid-19, se han organizado según las conocidas tres olas de contagios vistas en México hasta julio de 2021, igualmente reflejadas a nivel local en Jalisco (gráfica 3).

Gráfica 3. Comportamiento de la pandemia según sus olas de expansión en México y Jalisco

Casos a nivel nacional en México



Casos a nivel local en Jalisco

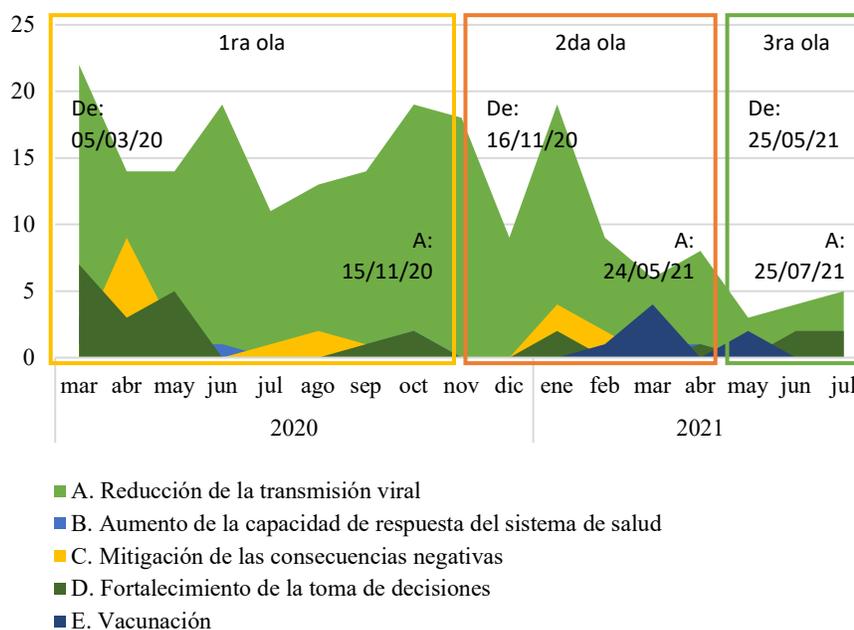


Fuente: elaboración propia con base a Estadísticas sobre el coronavirus (covid-19) de Google Trends.

- 43 Cejudo et al., “Federalismo en COVID...”, 8.
- 44 Cejudo et al., “Federalismo en COVID...”; López, “Ciudades, vínculos rurales-urbanos...”; Ruiz, *Economía, Salud y Políticas*; Sojo, Galíndez y de Remes, “Llamada a escena...”; F. Merardo Tapia Uribe, “Respuestas de los gobiernos locales a la pandemia por Covid-19”, *Notas de coyuntura del CRIM* 42 (julio 2020), 1-9, disponible en <https://ru.crim.unam.mx/handle/123456789/342> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2022); Torres y Rodríguez, “COVID-19: Respuestas en Municipios...”; Treviño, “El rol del municipio ante la pandemia” (panel virtual, Escuela de Gobierno y Transformación Pública y Escuela de Medicina y Ciencias de la Salud, Monterrey, Nuevo León, 27 de abril de 2020).
- 45 Gobierno Municipal de Guadalajara, “Transparencia”, disponible en <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/> (fecha de acceso: 1 de diciembre de 2021).
- 46 Fondo Monetario Internacional, “Policy responses to COVID-19”; Peña et al., “PoliMap: A taxonomy”; OCDE, “COVID-19 in Latin America...”; Capano, Howlett, Jarvis, Ramesh y Goyal, “Mobilizing Policy...”; Cejudo et al., “Federalismo en COVID...”; Universidad de Oxford, “Covid-19 Government Response Tracker”.
- 47 Peña et al., “PoliMap: A taxonomy”, 2.
- 48 Capano, Howlett, Jarvis, Ramesh y Goyal, “Mobilizing Policy...”, 295.

La temporalidad de los anuncios se organizó como se muestra en la gráfica 4. El énfasis en reacciones para la reducción de la transmisión viral se refleja, además, en el hecho de que fueron las primeras emitidas, con mayor cantidad y han sido sostenidas durante las tres olas. Estas fueron las más recurridas por el Gobierno de Guadalajara en los peores tiempos de la crisis. A diferencia de otras medidas, como las de mitigación de las consecuencias negativas, más la redistribución de recursos y servicios a sectores sociales vulnerables y afectados por el aislamiento, donde se concentraron en dos programas, uno de despensas y otro de entrega de tarjetas con dinero de gasto condicionado que obtuvieron unos diez anuncios de diseño, convocatoria y operación.

Gráfico 4. Cantidad de anuncios de respuestas del Gobierno Municipal de Guadalajara a la covid-19



Fuente: elaboración propia.

Brotos de respuestas municipales en Guadalajara a la pandemia

Las reacciones municipales de Guadalajara se organizan según los hechos del contexto. En primer lugar, sigue el comportamiento global, nacional y local de la pandemia según las olas de expansión. En segundo lugar, siguen las reacciones más destacadas del gobierno nacional y estatal. Finalmente, se sistematizan las respuestas del GMG, precisando los momentos de primera aparición de cada subdominio de respuestas y el desenlace de cada uno en la etapa correspondiente. Se anticipa que la primera ola ocupa la mayoría del espacio del trabajo, porque registró la mayor cantidad de respuestas del GMG. Recuérdese que toda la narración siguiente corresponde y sintetiza, lo anunciado y publicado en páginas de transparencia del GMG⁴⁹.

49 Gobierno Municipal de Guadalajara, "Transparencia".

Respuestas a la 1ra ola de la pandemia

Comprende la detección de los primeros casos en China y su periodo de expansión a Europa, sobre todo Italia; luego su arribo a América, con una difusión exponencial en EUA, Brasil y otros países latinoamericanos. En México se detectó el primer caso el 27 de febrero de 2020 y, en particular, en Jalisco se confirman los primeros dos casos el 14 de marzo. El día 15 de noviembre se detectaron 5 860 casos nuevos en el país, que fue un promedio relativamente bajo, respecto del promedio manejado en semanas previas al inicio de la segunda ola. En general, el entorno vivido en este periodo fue de gran incertidumbre a nivel internacional, en el que apenas se dimensionaba el verdadero comportamiento del virus sobre la gravedad de su enfermedad, frecuencia y periodos de contagio y recontagio; además, no se consensaba un tratamiento general recomendado; se desconocían los impactos de salud a largo plazo; y daban inicio pruebas de vacunas. La misma incertidumbre, se reflejó en las respuestas de los gobiernos a nivel internacional, tanto centrales como locales. En México, el Gobierno federal el 19 de marzo de 2020 instaló al Consejo de Salubridad General, y día con día anunciaba acciones

de distintos tipos. El Gobierno de Jalisco, el 16 de marzo, había publicado el primer acuerdo que emitía medidas de prevención, contención, diagnóstico y atención a la pandemia de la covid-19. Así, gobiernos estatales y municipales ofrecieron respuestas a la par de los gobiernos centrales, aunque como es evidente, sus posibilidades de contención de la pandemia fueron limitados al espacio local donde actuaban.

Los primeros días de marzo de 2020, el GMG emitía sus primeras acciones, en el subdominio de campañas informativas para reducir cadenas de contagio (A2). Los boletines iniciales contenían información sobre qué es el coronavirus, sus síntomas, cómo prevenir su contagio, a dónde acudir en caso de síntomas, etcétera; los cuales invitaban a la población en general a mantenerse informada. El perifoneo en puntos de mayor afluencia de personas, la entrega de información en trípticos y la colocación de lonas con medidas preventivas, fueron respuestas emprendidas este mes. En abril, el helicóptero Zeus de la policía municipal, inicia sobrevuelos en la urbe invitando a la población a permanecer en casa; misma labor realizada por elementos de la comisaría, protección y bomberos en recorridos en tierra. La campaña informativa fue permanente, extendiéndose más adelante a la distinción de sintomatología con el dengue e influenza. Para septiembre de 2020, se buscó renovar y fortalecer en colaboración con la Alianza de Ciudades Saludables⁵⁰, contemplando:

50 La Alianza cuenta con el apoyo de Bloomberg Philanthropies y trabaja en colaboración con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la organización mundial de salud Vital Strategies desde el 2017 e incluye a 70 ciudades.

- Uso de redes sociales, parabuses, pósters y otras herramientas impresas.
- Reforzar el llamado a permanecer en casa, usar cubrebocas y cuidar sana distancia.
- Enfatizar el lavado frecuente de manos, por al menos 20 segundos.

Al 13 de marzo de 2020, no existían todavía casos confirmados de la covid-19 en Jalisco. No obstante, el Gobierno de Jalisco emitía ese día medidas ante su inminente llegada, destacando: avisos preventivos de viaje, refuerzo de vigilancia epidemiológica, monitoreo de la evolución de la

enfermedad, áreas de sanidad en puntos de entrada internacional, y el inicio de pruebas para detectarlo. El anuncio se da en el marco del acuerdo de un Protocolo de Coordinación con el Gobierno de Jalisco y los municipios metropolitanos de la capital del estado. El GMG anuncia la primera respuesta de acuerdos de coordinación con el estado, y sus estrategias de políticas municipales (D4); donde se enmarcan planes para varias respuestas:

- Capacitación a funcionarios municipales sobre medidas para prevenir la transmisión.
- Aprovechar el trabajo con organizaciones vecinales para informar a la población.
- Reforzar la difusión de medidas preventivas con medios oficiales.
- Implementar los protocolos para el control de riesgos de transmisión de la covid-19 en edificios públicos y transmitirlos a empresas y restaurantes.

El mismo día, el GMG inicia los anuncios de suspensiones y reprogramaciones de actividades de concentración masiva de personas. En marzo, anunció unas 40 actividades; incluyendo servicios municipales como la Vía RecreActiva y parques públicos. La acción fue el primer control y cierre de acceso a espacios y servicios públicos municipales (A1). Días después, se anuncia la suspensión de servicios públicos municipales hasta nuevo aviso: cementerios, estancias infantiles, academias municipales, centros comunitarios, actividades deportivas, algunos servicios del DIF, museos, bibliotecas, escuelas de música y actividades del Comude. La gran mayoría continuarían cerrados hasta la segunda ola; excepto algunos, por ejemplo, la Vía RecreActiva que fue reabierto parcialmente al iniciar la mencionada ola. En algunos días festivos dentro de la primera ola, espacios como los cementerios por día de madres y día de muertos, permanecieron cerrados.

El 16 de marzo, el Comité Municipal de Emergencia de Guadalajara, instalado desde 2018, emitió la Declaratoria de Emergencia para el Muni-

cipio. El arreglo institucional fundamenta decisiones de emergencia en el contexto de la pandemia para múltiples áreas de gobierno en sus respectivas competencias, para realizarse, por un lado; acciones de prevención y rescate conforme a los programas vigentes tales como ordenar clausuras temporales o definitivas de locales o centros de reunión de cualquier índole o la restricción y suspensión de actividades, servicios y trámites públicos; la suspensión o restricción a actividades públicas y privadas; y dirigir instrucciones a la población, siguiendo los programas estatales. Es el principal arreglo institucional del gobierno local (D5), que permite reducir la incertidumbre en las decisiones para reducir la transmisión viral.

Desde los primeros días de marzo, se da la primera determinación sobre aquellos trabajadores municipales que pertenecen a grupos vulnerables o que presenten síntomas de enfermedades respiratorias. Deberían permanecer en casa hasta nuevo aviso. Más adelante, se anunció la principal acción de control, cierre y apertura de gobierno y oficinas públicas (A3). Debido a que se suspenderían “términos y trámites al público” de la Sindicatura, las Direcciones y la Contraloría Ciudadana, y todas las áreas a cargo de estas, mediante un acuerdo de sindicatura. En julio de 2020 anunciarían una apertura temporal de las oficinas, aun cuando el número de casos de la primera ola no disminuía, debido a la necesidad de funcionamiento de estas. En el inter de aperturas temporales anunciadas en julio, el GMG venía instalando protocolos sanitarios en las áreas de trabajo: distribuyendo cubrebocas y caretas, colocando tapetes sanitizantes, toma de temperaturas y vigilar la sana distancia. En junio de 2020, se anunciaba el fallecimiento de dos funcionarios por sospecha de la Covid-19 y un total de 37 contagiados; de los cuales, una tercera parte pudieron no contagiarse en áreas de trabajo porque laboraban desde casa. Algunas volverían a ser cerradas en enero y reanudadas en febrero de 2021.

En los días de marzo, el GMG anuncia la primera y única acción de reconversión de servicios médicos municipales (B1). La Unidad de la Cruz Verde Dr. Jesús Delgadillo Araujo es habilitada para atender a pacientes la covid-19 con cuadros respiratorios no graves y, en su caso, atender pacientes graves;

mediante la reorientación de recursos técnicos y humanos. El fin de habilitar una unidad era evitar la contaminación del resto de las unidades médicas. Las respuestas en este subdominio fueron fortaleciéndose al transcurrir la primera ola, con: la compra de ocho ventiladores médicos para adulto⁵¹; la recepción de 10 mil cubrebocas para uso médico y de enfermería donados por el gobierno de Xiamen, China; la recepción de capacitación sobre bioseguridad ante la pandemia por parte de la Cruz Roja; diversas compras de insumos médicos como medicamento para atender a pacientes con covid-19, guantes de látex y de nitrilo, mascarillas, sanitizante, bactericida y viricida. Las respuestas proveen de insumos a servicios médicos municipales para atender afectados por la covid-19 (B2).

Desde el 19 de marzo iniciarían lo que serían las respuestas estelares del GMG, que fueron las regulaciones sobre cierre, suspensión y apertura de actividades económicas, privadas y sociales (A4). El cual considera al 29 % del total de las reacciones del GMG, que igual fue una acción permanente pero variante en su intensidad y características. En un principio, las acciones de supervisión a negocios privados se dirigieron a centros nocturnos, cantinas, discotecas y bares, para permanecer cerrados, en caso de seguir abiertos, se les exhortaría a cerrar voluntariamente.

No obstante, el 30 de marzo de 2020, el Consejo de Salubridad General, a once días de haber sido instalado, emite la declaratoria de emergencia sanitaria a la epidemia de enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2; especialmente, ante el aumento en el número de casos en el país. En respuesta, el GMG amplía las supervisiones a todo aquel negocio considerado no esencial, que deberían suspender actividades⁵²; así como, a esenciales para el cumplimiento de las medidas. En Guadalajara, existen unos 77 000 giros no esenciales y 20 000 esenciales.

Semana con semana, el GMG anunciaba la aplicación de exhortos, apercibimientos, multas, clausuras e infracciones. El 10 de octubre anunciaban haber inspeccionado cerca de 80 000 negocios, y al 22 de noviembre reportaron haber clausurado a 409 negocios esenciales y no esenciales a causa del incumplimiento de medidas preventivas y protocolos sanitarios. Es decir,

51 Por un monto de ocho millones 100 mil pesos.

52 Según las disposiciones federales, “Figuran aquellos relacionados con la venta de ropa, estéticas, vinaterías y depósitos de cerveza, salones de eventos, lavanderías y tintorerías, confección de prendas de vestir, accesorios para celulares, librerías, venta de paletas y helados, papelerías, centros comerciales, talleres mecánicos, renta de mobiliario, refaccionarias, bares y cantinas, centros de espectáculos, bisutería, y joyería, entre otros”.

la gran mayoría de los negocios habría recibido al menos una supervisión y apenas un 0.42 % habría sido clausurado. Los negocios más clausurados fueron bares, bares anexos a restaurantes, estéticas, estacionamientos, vinaterías, moteles, zapaterías, gimnasios, negocios de accesorios deportivos, electrónicos y varios, venta de ropa, oficinas y alitas. Los menos clausurados: bodegas, talleres, carpinterías, tiendas departamentales, vinaterías, jugueterías, productos para el hogar, tiendas de marcos y bisuterías, florerías, auto-lavados, y canchas de fútbol. En la denominada fase cero de julio, durante la meseta de registro de casos de la primera ola, se buscó una reapertura paulatina, pero fue hasta agosto que se viene una apertura escalonada de ciertas actividades públicas y privadas bajo protocolos sanitarios⁵³. Por ejemplo, en casinos y cines se reabrieron bajo una supervisión constante; así como algunas oficinas de gobierno.

53 La limitación de aforos, acceso solo a poblaciones no vulnerables, filtros sanitarios, uso permanente de cubrebocas durante la estancia y distanciamientos

La respuesta más socorrida por el GMG fueron los protocolos sanitarios a espacios públicos y privados (A5), que corresponden al 31 % de los anuncios en la materia. Estuvieron entre los primeros en instrumentarse durante el mes de marzo y continuaron hasta la tercera ola. Entre las primeras acciones, estuvieron la sanitización de espacios públicos, mobiliario urbano y mercados municipales; en espacios del Centro Histórico, Chapultepec, Obregón y Medrano para bancas, ciclopuertos, parabuses, mesas y más; mediante aspersores de solución especial. Poco después, instrumentan la medida que sería la más utilizada durante toda la pandemia, la instalación de filtros sanitarios con diversas actividades como: colocación de túneles de ozono, colocación de gel antibacterial, toma de temperatura, distribución y cautela de uso de cubrebocas, vigilar la afluencia y distancia, restricciones de acceso a ciertas poblaciones. Los mercados y tianguis de la ciudad fueron los principales beneficiados de estas acciones, sobre todo, los más concurridos como el tianguis Baratillo y Polanco, y el Mercado del Mar y de Abastos; al mismo tiempo, los tianguis fueron los más castigados en los peores momentos de la pandemia porque fueron objeto constante de suspensión de operaciones de junio de 2020 hasta marzo de 2021. La dis-

tribución de cubrebocas en espacios públicos también fue característica de la primera ola, para julio de 2021 se habían distribuido gratuitamente unos 350 000. En octubre de 2020 y hasta febrero de 2021, los filtros sanitarios se extendieron a la zona centro de la ciudad y fueron clausurados diversos camellones al tránsito peatonal.

A 16 días de detectarse el primer caso de la covid-19 en la ZMG, el GMG anuncia sus tres primeras acciones de mitigación de las consecuencias negativas causadas por la pandemia, en especial, sobre la asignación de beneficios fiscales y financieros a actividades económicas privadas formales e informales (C2). Las conjuntó en la estrategia denominada “Guadalajara te cuida”, enfocada principalmente en las consecuencias económicas negativas ocasionadas por las medidas preventivas para reducir las cadenas de contagio. Se destinaron alrededor de 300 millones de pesos a tres programas:

1. Cuidamos tu empleo. Entrega de créditos sin intereses a micro y pequeñas empresas, y a asociaciones civiles con de uno a quince empleados ante el IMSS para pago de nómina. El 1 de abril de 2020 se emite su convocatoria.
2. Guadalajara está contigo. Entrega de créditos sin intereses, asignados mediante la financiera AFIRME, a grupos de 10 a 20 mujeres de 21 a 70 años que realizan alguna actividad productiva o que son empleadas o autoempleadas. El 1 de abril de 2020 se emite su convocatoria.
3. La Ciudad te espera. Asignación de prórrogas y condonaciones a 54 508 espacios en tianguis y mercados; prórrogas en el pago de licencias de giros comerciales; periodo de gracia por 90 días para los créditos vigentes a emprendedores y empresas sin repercutir en intereses moratorios y recargos; y prórroga de 90 días para el pago del Impuesto Predial. El ahorro estimado para los beneficiarios es de 40 millones de pesos. No se anuncia convocatoria, pero posteriormente se anuncian avances.

Hasta el 30 de abril de 2020, el GMG realiza su única acción de redistribución de recursos y servicios a sectores sociales vulnerables y afectados por el aislamiento (C1). Se aprueban las reglas de operación del programa “Despensa segura”, que consistió en la distribución de 100 mil despensas a 46 mil familias en condiciones de vulnerabilidad económica. La propuesta buscó protegerlas por las consecuencias debido a las medidas sanitarias como la suspensión de actividades no esenciales y el aislamiento social. Se entregaron productos no perecederos como cereales, aceite vegetal, frijol, azúcar, atún y papel higiénico, entre otros.

Adicionalmente, se observó que, en la primera ola, el GMG realizó anuncios de acciones de gobierno como parte de las soluciones a los problemas de la pandemia que no necesariamente guardan una relación causal con los efectos de esta. A finales de marzo, ya se habían anunciado entregas de 700 despensas a población vulnerable en el DIF Municipal, enmarcado como respuesta a la pandemia; no obstante, de la información revisada, se observa que fueron entregas a poblaciones regularmente atendidas por el DIF Municipal⁵⁴. Otro ejemplo claro, fue la manera en que se anunció la “ciclovía emergente” instalada en la avenida México de dos kilómetros lineales, que se supone buscó garantizar formas de movilidad independientes “de menor contagio, por lo que la movilidad en bicicleta resulta uno de los principales medios de transporte para transitar bajo estas circunstancias”⁵⁵. Adicionalmente, en octubre se anuncia el programa “Renovando el corazón de la ciudad” con la idea de reactivar el turismo al haberse superado la pandemia, mediante el Fideicomiso de Turismo de la Zona Metropolitana de Guadalajara que fueron acciones de iluminación, señalética, nomenclatura, ambientación y *mapping*. En general, se enmarcaron como acciones ante la contingencia sanitaria, sin estar claro su vínculo causal.

A diferencia, hubo otros servicios municipales que sí fueron reconvertidos a esquemas alternativos de operación (A6). El único ejemplo llegó desde la dirección de Protección Animal con la creación del programa de “Adopciones en línea de lomitos”. El usuario tenía acceso a fotografías y características de aquellos en adopción, luego debía enviar un correo electrónico para solici-

54 57 despensas fueron destinadas a personas adultas mayores que forman parte del comedor asistencial del Departamento de Atención Integral al Adulto Mayor (DAIAM) del DIF Guadalajara, 95 despensas a personas en situación vulnerable que asisten a los Comedores Comunitarios, y 248 a la población de calle de la ciudad y a las familias de comunidades indígenas que han parado sus actividades comerciales.

55 Redacción, “Queda lista la ciclovía emergente de avenida México; la de avenida Hidalgo registra un avance del 50 %”, *RumboMX*, 13 de junio de 2020, disponible en <https://guadalajara.gob.mx/comunicados/queda-lista-ciclovía-emergente-avenida-mexico-avenida-hidalgo-registra-un-avance-del-50> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2022).

tarlo con fotos del espacio físico a ocupar por la mascota, al cumplir los requisitos, el funcionariado llevaba a domicilio gratuitamente al perro.

El último día de abril de 2020, se anuncia la primera acción en la asignación de beneficios fiscales sobre impuestos y cobro de servicios municipales a la sociedad (C3). El GMG aprueba la condonación de pagos de diversos derechos municipales respecto de los cadáveres confirmados, sospechosos o probados por la covid-19; como fueron el pago de derechos por lotes y gavetas con derecho de uso a temporalidad por inhumación, introducción de cenizas o cremación en los hornos municipales. Lo cual supondría beneficios para la población en general afectada más gravemente por la enfermedad. La siguiente acción del tipo fue en julio, al anunciarse descuentos y beneficios a multas y recargos del impuesto predial, convenios para pago en parcialidades, multas de estacionómetros, infracciones y multas por violaciones a reglamentos municipales y licencias de giros comerciales y anuncios. Mismos que fueron extendidos en octubre hasta diciembre de 2020. Igualmente, en agosto de ese año, se anuncia que en la propuesta de la Ley de Ingresos 2021, no se aumentarán ni siquiera la inflación en el impuesto predial, ni se crearían impuestos nuevos a fin de mitigar los efectos económicos negativos ocasionados por la covid-19.

El 15 de septiembre, el GMG anunciaba la asignación de beneficios fiscales y financieros a actividades económicas privadas formales e informales (C2), adicionales a los anunciados en marzo. En esta ocasión, fue la publicación de las reglas de operación de un programa de apoyo empresarial llamado “Corredores seguros”. El cual, buscó entregar créditos hasta por 25 mil pesos para ser pagados en 16 meses sin intereses a micro y pequeñas empresas ubicadas dentro de los polígonos comerciales de las zonas de Medrano, Obregón, Centro Histórico y Santa Tere. La bolsa fue de cinco millones de pesos.

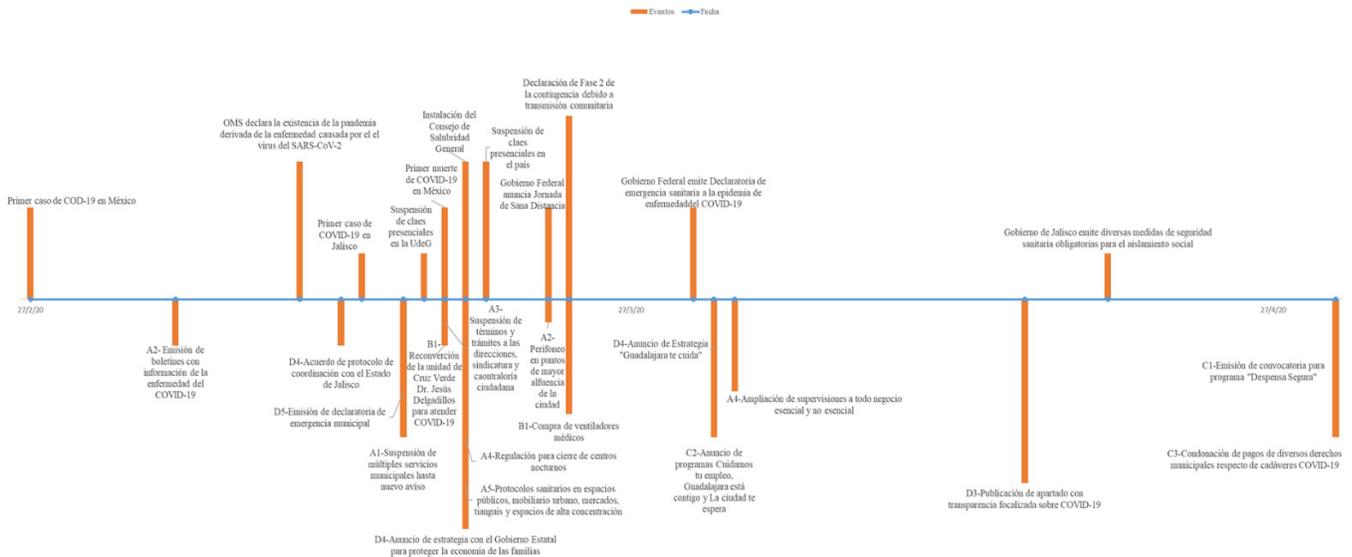
El 23 de octubre se realiza la entrega de estímulos a servidores públicos en salud que atienden afectados por la pandemia (B3). Los cuales consistieron en entregas de: i) 37 reconocimientos a médicos de primera línea covid en servicios médicos municipales; ii) 217 estímulos económicos de

cinco mil pesos a médicos en áreas covid, y iii) 533 estímulos económicos de dos mil pesos a médicos de otras áreas.

El 30 de octubre y hasta el 13 de noviembre de 2020, el Gobierno de Jalisco activó el “botón de emergencia” que se propuso no realizar un paro total de actividades, solo los fines de semana y cierres a actividades nocturnas esenciales y no esenciales. El botón se activaría debido a que se rebasaron los 400 casos de incidencia por millón de habitantes o cuando la saturación del sistema hospitalario llegara al 50 %. Ante este anuncio, el GMG responde intensificando sus acciones de regulaciones sobre cierre, suspensión y apertura de actividades económicas, privadas y sociales (A4) y los protocolos sanitarios a espacios públicos y privados (A5). En especial, se incrementan las inspecciones a negocios y supervisiones a tianguis y mercados; consecuentemente, aumentan sanciones, apercibimientos y clausuras por incumplir medidas sanitarias. Además, se amplía la vigilancia y suspensión de eventos o fiestas privadas por concentrar a mucha gente e incumplir con las medidas sanitarias.

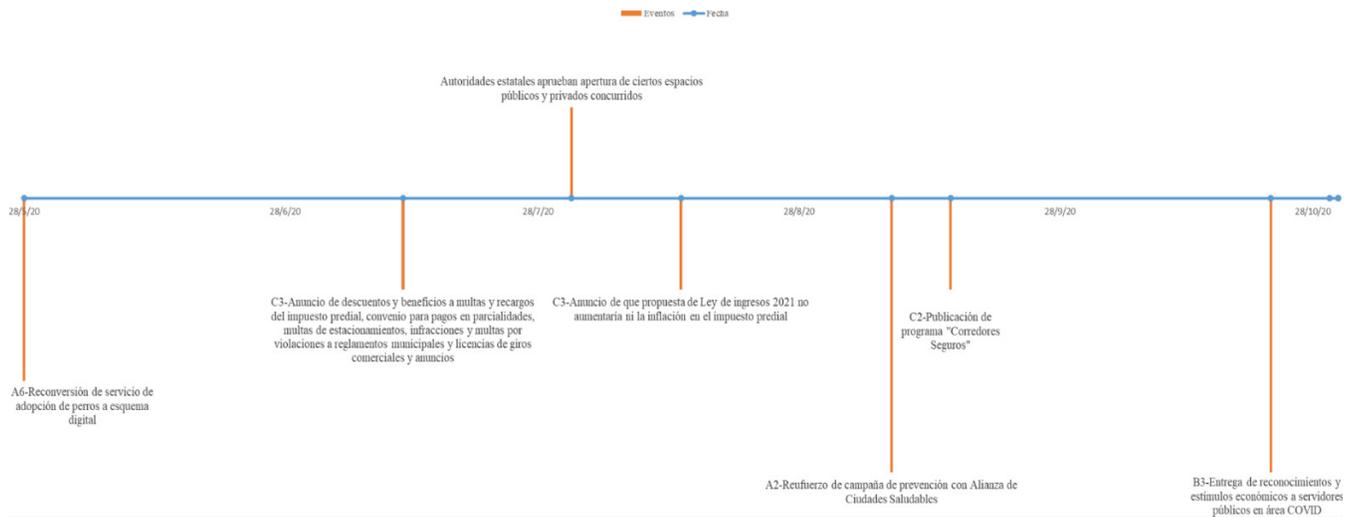
Debe mencionarse que, en el contexto estatal, se había activado entre el 30 de octubre y el 13 de noviembre el “botón de emergencia”; aunque a finales de esta primera ola se apreciaba una ligera disminución en la detección de casos nuevos en Jalisco con el punto mínimo el 18 de noviembre de 2020, de unos 131 casos, que como veremos, rebotaría sin detenerse hasta mediados de la segunda ola. A nivel nacional, por esos días se registraba el primer millón de casos confirmados. En el mundo, la ola de casos nuevos continuaba en ascenso y América Latina se convertía en la región de mayor preocupación mundial ante el aumento exponencial de casos.

Figura 1. Línea del tiempo de las respuestas Gobierno Municipal de Guadalajara al covid-19 durante la primera ola de contagios en Jalisco (febrero-abril de 2020)



Fuente: elaboración propia.

Figura 2. Línea del tiempo de las respuestas Gobierno Municipal de Guadalajara al covid-19 durante la primera ola de contagios en Jalisco (mayo-octubre-de 2020)



Fuente: elaboración propia.

Respuestas a la 2da ola de la pandemia

El entorno generado por la segunda ola se caracterizó por un aumento alarmante de casos positivos, activos y graves, que tuvo como consecuencia, un gran número de muertes causadas por la enfermedad, especialmente en enero y febrero de 2021. En ese ambiente, las autoridades de salud autorizan las primeras vacunas, e inicia su producción y primeras aplicaciones en países ricos, con retrasos de su llegada a países en desarrollo y pobres. La desolación vino tras el exceso de demanda y la poca oferta de los servicios necesarios para atender a pacientes enfermos por covid-19 en todo el mundo, como la sobreocupación hospitalaria, escasez de oxígeno y el aumento de precios de bienes de prevención como las vitaminas, oxímetros e incluso, mascarillas.

El primer anuncio de acciones del GMG, ante la escalada de casos de la covid-19 en Jalisco, fue de control, cierre y apertura de acceso a espacios y servicios públicos municipales (A1); se registró el día 22 de noviembre de 2020 y, como vimos, consistió en la reapertura parcial de la Vía Recre-Activa. Justo cuando la curva de contagios comenzaba su escalada. Aunque las actividades adicionales a la mencionada vía, como clases de zumba, crossfit y aerobics seguirían suspendidas. Además, ese mismo día se realiza un acuerdo con tianguistas para que ahora sean ellos, los encargados de los filtros sanitarios como acción de protocolos sanitarios a espacios públicos y privados (A5).

No está de más recordar, que muchas de las acciones anunciadas en la primera ola, dieron pasos hasta la segunda ola. Las principales, y las usadas con mayor intensidad durante los peores momentos de la segunda ola, fueron de regulación sobre cierre, suspensión y apertura de actividades económicas, privadas y sociales (A4). Al cerrar el año, el gobierno anunciaba haber inspeccionado más de 90 mil negocios e impuesto 438 clausuras en un aproximado del 72 % a giros no esenciales y un 28 % a esenciales. No obstante, durante la temporada navideña y de año nuevo, se dejan operar a los tianguis, mercados y zonas comerciales como Obregón o Medrano, únicamente con el refuerzo de la vigilancia sanitaria y la instalación de filtros sanitarios, que fueron anunciados desde el 13 de diciembre de 2020. Es

decir, con protocolos sanitarios a espacios públicos y privados (A5). Lo más contundente, fue la suspensión de 50 tianguis desde el 27 de diciembre, pasando navidad. Una acción anunciada en esta materia fue de comunicación y coordinación con la ciudadanía (D2), en especial, con representantes de comerciantes en tianguis con quienes acordaron continuar cerrados hasta mediados de enero de 2021.

Una ligera meseta de los promedios de contagios en lo que iba de la pandemia en el estado, se registró en esos momentos. Justo a partir del 9 de enero el crecimiento se nota alarmante, en gran medida atribuidos a las actividades sociales y económicas de festividades navideñas. Misma situación observada a escala nacional. Pero el peor momento llegó el 21 de enero de 2021, cuando se registraron los picos de nuevos casos más altos en México con 22 339 y en Jalisco con 977. Números que empeoran para la tercera ola. Mientras tanto, hacia esas fechas el Gobierno de Jalisco, atendiendo la estrategia de contención de la Mesa de Salud, emite dos nuevos acuerdos con diversas medidas obligatorias y generales de seguridad sanitaria de aislamiento social, que en lo general presionan por acciones más fuertes para reducir la transmisión viral. En respuesta, el GMG intensificó la regulación sobre el cierre, suspensión y apertura de actividades económicas, privadas y sociales (A4). Entre el 16 de enero y el 12 de febrero de 2021, realizó casi 9 000 inspecciones a negocios, 123 apercibimientos, 23 clausuras, 6 000 exhortos a personas; y especialmente, aumentó una acción menos vista en la primera ola, que fue la disolución de reuniones privadas, con unas 969. Se amplió la instalación de filtros sanitarios en tianguis, donde se interpusieron 337 apercibimientos y 63 suspensiones a puestos. Adicionalmente, se ampliaron los plazos de control, cierre y apertura de acceso a bienes, espacios y servicios públicos municipales (A1); debido a que siguieron cerradas 49 unidades deportivas, y en otras 35 sin barrera perimetral, se invitó a retirar a más de mil personas, y se cerraron y acordonaron diversos espacios públicos; se controló acceso a cementerios⁵⁶. Igualmente, atendiendo la estrategia, el GMG emite nuevas acciones control, cierre y apertura de

56 Paseo Chapultepec, la Rotonda de los Jaliscienses Ilustres, Arboretum, Plaza de Armas y Plaza Universidad, el Parque Líneal Juan Pablo II y el de Av. Malecón, entre otros.

gobierno y oficinas públicas (A3), donde se reanudan cierres parciales de algunas oficinas de gobierno que comenzaban a normalizar sus actividades.

Esos fueron los días más oscuros de la segunda ola de la pandemia. En esos días, el problema se vio agudizado por la crisis de oxígeno en el país, común en otros países de la región, y que, en la ciudad se manifestó por su gran demanda y escasez de oferta, que ocasionó precios excesivos. En las calles y avenidas en donde están ubicadas las empresas proveedoras de oxígeno, se exhibían filas largas y tardadas, donde familiares de personas enfermas padecían además el problema del mercado privado de oxígeno. EL GMG respondió con apoyos y regulaciones al mercado de bienes que escasean por la covid-19 (C4). Primero, brindó apoyo a la empresa privada MediRed que mediante la iniciativa “Oxígeno en ruedas”, se dedicó a distribuir el relleno de tanques de oxígeno de un metro cúbico a costos accesibles en una camioneta, se apoyó con asistencias en la supervisión de que las medidas de seguridad fueran las adecuadas. Luego, el 29 de enero de 2021, se emite un decreto municipal para apoyar y coadyuvar con autoridades federales y estatales, en la supervisión de comercios privados dedicados a vender oxígeno medicinal o rentar tanques de oxígeno para tratar pacientes de la covid-19. La iniciativa fue “encontrar irregularidades en los precios, renta, distribución o comercialización” para actuar en conformidad y con ello, dar vista “a la autoridad competente de los actos que puedan constituir infracciones administrativas o delitos”⁵⁷.

Adicionalmente, en esos días se fortalecen las acciones de reconversión de servicios médicos municipales (B1). La Unidad de Cruz Verde reconvertida recibe seis ventiladores médicos en comodato para atender casos graves de coronavirus, por parte de la Secretaría de Salud Jalisco. Igualmente, reanuncian acciones de asignación de beneficios fiscales sobre impuestos y cobro de servicios municipales a la sociedad (C3), que ya se anunciaron durante la primera ola, con la condonación de pagos de diversos derechos municipales respecto de los cadáveres confirmados, sospechosos o probados por la covid-19.

57 Gobierno Municipal de Guadalajara, “Decreto municipal número D 66/29QUATER/21”, 29 de enero de 2021, disponible en <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/Decreto66-29Quater-21.pdf> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2022).

El 9 de febrero se anuncia la última respuesta hasta el momento, que combina acciones de redistribución de recursos y servicios a sectores sociales vulnerables y afectados por el aislamiento (C1), y asignación de beneficios fiscales y financieros a actividades económicas privadas formales e informales (C2). Se trató del programa “Consuma local” con más de 46 millones de pesos de presupuesto. Por un lado, entregaría terminales bancarias a 25 mil negocios barriales como abarrotes, farmacias, tortillerías y pequeños negocios para que acepten tarjetas de débito y crédito. Por el otro, entregaría tarjetas de débito con 800 pesos a 50 mil personas mayores de edad del municipio para que compraran exclusivamente en la red de negocios de Consuma Local. Al día 22 de junio de 2021, se reportó la entrega de unas 43 mil tarjetas y más de dos mil terminales, cuyo gasto fue de 35 millones de pesos.

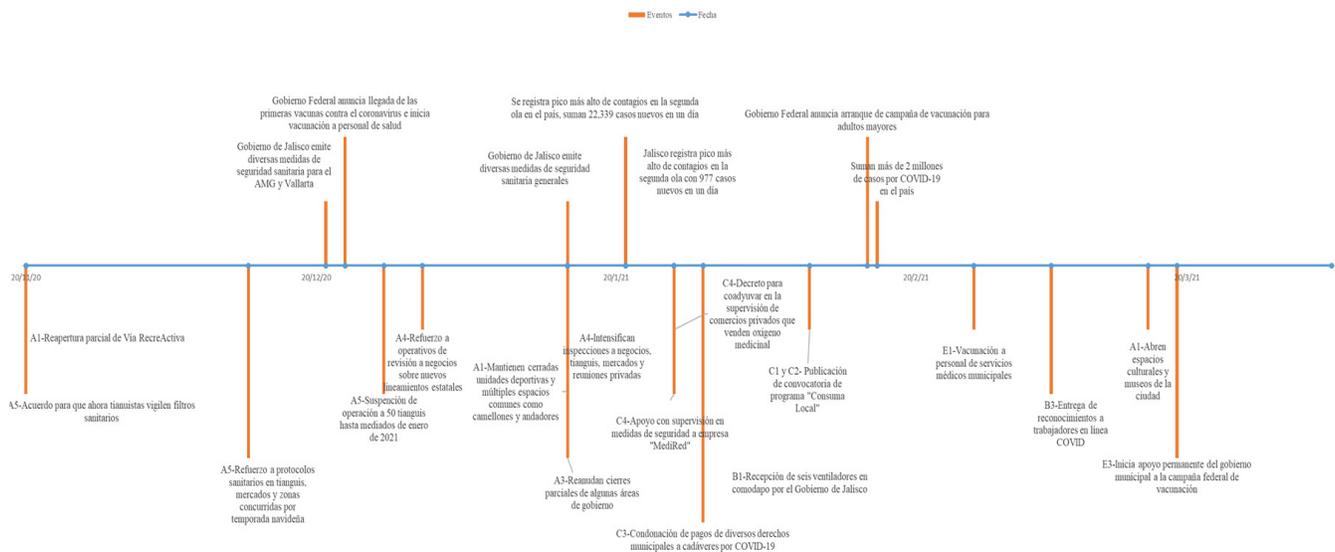
Luego de experimentar los peores números en materia de pandemia en el estado de Jalisco, el Gobierno municipal anunció la conclusión de la estrategia de contención de contagios de coronavirus impulsada por la Mesa de Salud. Para inicios de febrero de 2021, los promedios de contagios diarios por covid habían disminuido, aunque no drásticamente, al menos sí en los mismos niveles de finales de noviembre y principios de diciembre del mes pasado. A partir de marzo de 2021, comienzan a observarse reaperturas de espacios públicos y privados (A1). Las tasas de contagio comienzan a disminuir en relación con el periodo inmediato anterior, pero no con respecto a los niveles promedio de la primera ola; de hecho, se mantienen los mismos niveles de contagio en promedio de esta última. De los primeros espacios abiertos, fueron los culturales como los museos, escuelas de música, talleres y actividades diversas con los protocolos sanitarios correspondientes.

En esos días, y en el marco de la llegada y aplicación de las primeras dosis de vacuna contra la covid-19 en el país, se anuncia el inicio de la vacunación a personal de salud municipal (E1). Se aplican al personal médico de la Cruz Verde Guadalajara que atienden a pacientes de casos sospechosos y confirmados de la covid-19; que para abril de 2021 habrían brindado cerca de 14 mil atenciones médicas relacionadas a la pandemia como atenciones

en línea, traslados, sanitizaciones y pruebas PCR y rápidas. Asimismo, unos días después, a casi un año de haber iniciado la pandemia en la ciudad, el GMG hace la segunda entrega de estímulos a servidores públicos en salud que atienden afectados por la pandemia (B3); con la entrega de un reconocimiento por su servicio. Desde febrero el Gobierno federal había anunciado el inicio de la campaña de vacunación a adultos mayores, que llegó en marzo a Guadalajara, y el 19 del mes mencionado, se responde con apoyo del gobierno municipal a la campaña de vacunación federal (E3). Por ejemplo, el GMG realiza la suspensión de instalaciones de tianguis en zona aledañas, despliega brigadas de apoyo a los adultos mayores, despliega a fuerzas del estado, mobiliario, distribuyen gratuitamente cubrebocas, gel antibacterial y agua; y coloca kioscos de información. Marcando el inicio de una serie todavía en curso, de acciones en la materia.

Debe mencionarse que para junio de 2021 se celebrarían elecciones federales y locales en todo el país. Por lo tanto, muchas de las acciones del GMG dejan de aparecer durante la veda electoral, el clima político toma la agenda pública y parece desaparecer la pandemia causada por el coronavirus, al menos en el imaginario común. La estación de calores y sequías parece apoyar la probabilidad de difusión de contagios. Pero una sombra recorre al país, porque desde países extranjeros, donde el invierno y las lluvias arrecian, como el sur de América, los casos crecen alarmantemente y la variante delta avanza sin frenos en todo el mundo.

Figura 3. Línea del tiempo de las respuestas Gobierno Municipal de Guadalajara al covid-19 durante la segunda ola de contagios en Jalisco



Fuente: elaboración propia.

Respuestas a la 3ra ola de la pandemia

En octubre de 2020 fue detectada la variante delta del coronavirus en la India y en julio de 2021 había llegado a más de 96 países, convirtiéndose muy pronto en la cepa dominante según la OMS⁵⁸. A finales de junio se detectan los primeros casos en México y en los últimos días de julio representaban ya al 67 % del total confirmados en todo el país. La variante delta es causante de una covid-19 más peligrosa y de más acelerado ritmo de contagios entre la población todavía no vacunada. No obstante, en aquellas regiones donde se ha difundido aumentaron exponencialmente las hospitalizaciones, el oxígeno médico volvió a escasear, y las muertes muestran un repunte; aunque no a las mismas tasas de periodos previos. La sociedad muestra de nuevo preocupación al reproducirse las escenas vistas hace apenas seis meses, con

58 ONU México, “Hospitales en dos terceras partes de México, en situación crítica por COVID-19”, Naciones Unidas, 18 de agosto de 2021, disponible en <https://coronavirus.onu.org.mx/tag/variante-delta> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2022).

conocidos y familiares enfermos, y la detección a números mayores de personas contagiadas en espacios de trabajo; al mismo tiempo, el malestar social ante el confinamiento aumenta debido a sus consecuencias económicas y sociales negativas, ante al avance rápido de la vacunación nacional.

En el estado de Jalisco, luego de las aguas calmadas, inicia la escalada exponencial de casos sin frenos al momento de escribir este texto, en julio. Mes en que se detecta el primer caso de la cepa delta en Jalisco. Rompiendo día con día, récords de nuevos casos, superando por supuesto a los de la segunda ola y la mayoría de ellos asociados a dicha cepa. Por ejemplo, el 5 de agosto hubo 1 376 nuevos casos en la entidad, cifra nunca vista. Los hospitales en la entidad comienzan a saturarse. La demanda de oxígeno crece a los mismos ritmos.

El relajamiento de las medidas del GMG se ejemplifica con la celebración de la primera reunión del Comité Municipal de Salud de Guadalajara, hasta el día 11 de junio de 2021. El objetivo fue: “analizar la situación de salud que guarda la ciudad, así como el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, planes y acciones que contribuyan a mejorar la salud de la población tapatía”⁵⁹. El comité es encabezado por el alcalde, junto a especialistas del área y funcionarios de los Servicios Médicos Municipales. La Mesa de Salud para atender al covid-19 se reinstaló hasta 12 de julio de 2021, con la idea de reforzar las acciones preventivas ante el repunte de casos tales como: fortalecer medidas sanitarias en establecimientos comerciales, acompañar esfuerzo de los gobiernos estatal y federal, ampliar campañas de medidas preventivas y vacunación, aumentar pruebas rápidas, y ampliar la capacidad de la Cruz Verde reconvertida. En otras palabras, no se anuncian acciones extraordinarias concretas ante el alarmante crecimiento de casos. Lo que sería un anuncio de acciones de acuerdos de coordinación y respuestas sobre estrategias de políticas municipales, con estado y federación (D4).

También, el 30 de junio se anuncia la instalación de una “Mesa Especializada en Atención a Grupos Vulnerables” para apoyarles en su regreso a las actividades laborales, tras el periodo de resguardo por la pandemia,

59 Gobierno de Guadalajara, “Primera Sesión Ordinaria 2021 del Comité Municipal de Salud de Guadalajara”, *Gobierno de Guadalajara*, 11 de junio de 2021, disponible en <https://guadalajara.gob.mx/comunicados/sesion-comite-municipal-salud-guadalajara> (fecha de acceso: 1 de febrero de 2022).

en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Jalisco. La acción fue instalar una mesa en los portales de la Presidencia municipal, donde a la población interesada se informaban ofertas de trabajo y se daba asesoría laboral.

Otra respuesta del GMG, fue de coordinación y comunicación con la ciudadanía (D2). Más, de acuerdos con élites económicas de la ciudad. Fue una mesa de trabajo con representantes de la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC), el Consejo de Bares, Discotecas y Centros de Espectáculos (CONBAR) y el Consejo Regional de la Industria Restaurantera y Gastronómica (CRIREG). El objetivo fue coordinar esfuerzos para reducir el riesgo de contagios ante el repunte de casos por la covid-19. El acuerdo principal fue reforzar las medidas sanitarias, y la instrumentación de una política de “cero tolerancia” ante el incumplimiento de las mismas.

Finalmente, en el clima del aumento acelerado de casos, se anuncian nuevas reaberturas de programas y espacios públicos hasta ese momento cerrados por la contingencia (A1). Como ejemplo, se tiene la reactivación de los recorridos turísticos “Anda Guadalajara” en el Centro Histórico. En México, la variante delta continuó avanzando con un pico de contagios en agosto y una disminución hacia inicios de noviembre de 2021. A finales de noviembre de 2021, se detecta la variante ómicron en Sudáfrica, la mayor propagación y difusión a la fecha.

Cierre

En sincronía con la tendencia global, el GMG reaccionó al arribo abrupto del covid-19 con distintos tipos de acciones. La acción aplicada con mayor frecuencia fue la regulación sobre cierre, suspensión y apertura de actividades económicas, privadas y sociales asentadas en el municipio (A4), así como, los protocolos sanitarios a espacios públicos y privados (A5). De igual modo, fueron las que obtuvieron mayor énfasis e intensidad por parte del gobierno local. En el contexto descrito para los municipios mexicanos y

con la revisión de la literatura, es de esperarse que una buena parte de municipios urbanos y no urbanos en el país registraran respuestas de este tipo.

La coyuntura de incertidumbre que animó la demanda social de reacciones a todos los niveles de gobierno llevó al GMG a emitir múltiples respuestas durante la primera ola, superior a las respuestas de las subsiguientes olas. Además, conforme el aprendizaje social sucedía y la vacuna avanzaba, fueron disminuyendo en intensidad y complejidad las respuestas del GMG. Al grado de abandonar algunas respuestas muy frecuentadas inicialmente.

Algunas dudas permanecen a la fecha. Una muy importante es conocer a la distancia el grado de impacto o de la contribución real de los gobiernos municipales al comportamiento de la pandemia y de sus consecuencias. Por un lado, como vimos, en México las reacciones se dan en un entorno de gobiernos municipales mayormente debilitados y con algunos urbanos, con potencialidades superiores de acción. Por el otro lado, estos últimos como el caso del GMG, reaccionan aplicando instrumentos de política pública cuyos resultados e impactos verdaderos sobre sus objetivos a la fecha siguen desconociéndose. En este sentido, sigue existiendo un campo de investigación sobre los procesos y resultados de la toma de decisiones públicas municipales que los llevó a optar por tal o cual opción de política. Por ejemplo, sobre la calidad y la pertinencia de sus diagnósticos, de sus definiciones de problemas y de sus maneras de implementarlas y evaluarlas.

En suma, las respuestas del GMG, pudieron ser buenas intenciones decididas bajo la presión de la pandemia y dentro de las limitaciones propias de todo gobierno municipal mexicano, pero cuyo potencial de contribución a resolver el problema sigue pendiente de conocerse.