

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C



LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA CONFIGURACIÓN
DE LA POLÍTICA PÚBLICA ESTATAL EN MÉXICO: UN ANÁLISIS CON EL
MARCO DE MERCADOS POLÍTICOS EN TIEMPOS DE COVID-19

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

IRVING HEREDIA SÁNCHEZ

DIRECTOR: DR. MANLIO FELIPE CASTILLO SALAS

LECTOR: DR. EDGAR E. RAMÍREZ DE LA CRUZ

CIUDAD DE MÉXICO

2024

Agradecimientos

A lo largo de este camino, han sido muchas las personas que han hecho posible la finalización de esta tesis. Desde aquellos que me ofrecieron su amistad y compañía incondicional, hasta quienes me guiaron académicamente y me brindaron su respaldo profesional, todos han dejado una huella en este trabajo. No podría haber llegado hasta aquí sin la suma de sus esfuerzos y la confianza que depositaron en mí. Por todo ello, les estaré eternamente agradecido. Quiero expresar mi más profundo agradecimiento a mis padres, Maricruz Sánchez y Juan Luis Heredia, quienes con su amor incondicional y sus consejos han sido la base sobre la cual he construido este logro. Gracias por creer en mí y por darme el ánimo necesario para seguir adelante.

A mi mejor amigo Fernando, quien ha estado a mi lado en cada paso de este camino. Compartir esta aventura contigo ha sido más que un simple logro académico, ha añadido un capítulo más a la historia de nuestra amistad. Tu apoyo, tu paciencia y tus palabras de aliento han sido una fuente constante de motivación. Gracias por estar siempre dispuesto a escuchar y por convertir este desafío en otra experiencia compartida que fortalece aún más nuestra amistad. A Sebastián y a María José, gracias por su amistad y por su apoyo. Sus consejos, su compañía y su disposición para ayudarme en cualquier momento han sido invaluable. Su presencia en mi vida ha sido un gran regalo, y me siento afortunado de contar con ustedes.

Quiero también expresar mi más profundo agradecimiento al Dr. Manlio, mi director de tesis, por su invaluable apoyo a lo largo de esta investigación. Su guía y sus comentarios han sido fundamentales para dar forma a este trabajo. Su paciencia y disposición para acompañarme en cada etapa del proceso, desde la conceptualización de las ideas hasta la redacción final, han sido esenciales para la realización de esta tesis. Finalmente, extiendo mi agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por el apoyo financiero que me ha permitido dedicarme plenamente a mis estudios. Su respaldo ha sido crucial para la culminación de esta etapa académica, y sin él, este proyecto no habría sido posible.

Resumen

Esta tesis resalta la importancia de estudiar las políticas estatales desde una perspectiva multinivel para comprender cómo se formulan e implementan en un sistema federal complejo como el de México. Identifica un vacío en la literatura del marco de los mercados políticos, específicamente en la omisión de una dimensión vertical en la oferta del modelo que considera cómo las políticas y decisiones se transfieren y modifican a través de los distintos niveles de gobierno. La inclusión de las relaciones intergubernamentales (RIG) como parte del análisis promete llenar este vacío, proporcionando una comprensión más profunda de la dinámica de poder y las estructuras institucionales en la elaboración de políticas públicas. Utilizando los casos de estudio de la Ciudad de México, Estado de México y Jalisco durante la pandemia de COVID-19, la investigación demuestra cómo el análisis multinivel puede ser crucial para entender la oferta de políticas públicas dentro del marco de mercados políticos.

Lista de acrónimos

ASF	Auditoría Superior de la Federación
DOF	Diario Oficial de la Federación
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
OMS	Organización Mundial de la Salud
RADAR Jalisco	Sistema de vigilancia epidemiológica en Jalisco
RIG	Relaciones Intergubernamentales
SARS-CoV-2	<i>Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2</i>
SIGEVA	Sistema Integral de Gestión de Vacunas

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I. Bases analíticas de los mercados políticos.....	3
1.1. Fundamentos y aplicaciones del marco de los mercados políticos	3
1.1.1. Demanda de Política.....	4
1.1.2. Oferta de Políticas	4
1.1.3. Mediación Institucional	5
1.1.4. El vacío en el marco analítico.....	6
Capítulo II. Marco de análisis: Los mercados políticos.....	7
2.1 El marco de los mercados políticos	7
2.2 Relaciones intergubernamentales (RIG).....	9
2.2.1. Modelos de análisis de las relaciones intergubernamentales.....	9
2.2.2. Federalismo y relaciones intergubernamentales.....	11
2.2.3. El esquema empírico de las relaciones intergubernamentales.....	11
Capítulo III. Metodología.....	14
3.1 Casos de estudio: Ciudad de México, Estado de México y Jalisco	14
3.2 Análisis de las Relaciones Intergubernamentales durante la Pandemia de COVID-19 ..	15
3.2.1 Categorías de análisis de las relaciones intergubernamentales en el marco de las pandemias	15
3.3 Fuentes de información	18
3.4 Análisis de los datos	19
3.4.1 Análisis de la distribución de categorías con los documentos.....	24
3.4.2 Análisis de co-ocurrencia de las categorías	26
Capítulo IV. Resultados: RIG en respuesta a la pandemia de COVID-19.....	38
4.1. El escenario propuesto por la Federación.....	39
4.1.1. Enfoque legal.....	40

4.1.2. Prácticas administrativas	41
4.1.3. Cuerpos políticos o gubernamentales	42
4.1.4. Dispositivos económicos	43
4.2 Resultados de la Ciudad de México	45
4.2.1. Enfoque Legal.....	45
4.2.2. Prácticas Administrativas	46
4.2.3. Cuerpos Políticos o Gubernamentales	47
4.2.4 Dispositivos Económicos	48
4.3. Resultados de Jalisco	50
4.3.1. Enfoque Legal.....	50
4.3.2. Prácticas Administrativas	51
4.3.3. Cuerpos Políticos o Gubernamentales	52
4.3.4. Dispositivos Económicos	52
4.4. Resultados del Estado de México	54
4.4.1. Enfoque Legal.....	55
4.4.2. Prácticas Administrativas	55
4.4.3. Cuerpos Políticos o Gubernamentales	57
4.4.4. Dispositivos Económicos	58
4.5. Análisis e interpretación de los resultados.....	59
4.5.1 Enfoque Legal.....	59
4.5.2 Prácticas Administrativas	60
4.5.3 Cuerpos Políticos o Gubernamentales.....	60
4.5.4 Dispositivos Económicos	61
Capítulo V. Discusión: La integración de las RIG en el marco de los mercados políticos.....	62
5.1. Impacto de las Relaciones Intergubernamentales en la oferta de políticas	62

Capítulo VI. Conclusiones:.....	66
6.1. Impacto de las relaciones intergubernamentales en la oferta de políticas públicas.....	66
6.2 Implicaciones de políticas publicas	67
6.3. Limitaciones del estudio.....	67
6.4. Propuestas para Investigaciones Futuras	68
6.5. Reflexión final	69
Referencias.....	70

Índice de tablas

Tabla 1. Componentes clave del marco de los mercados políticos.....	8
Tabla 2. Instrumentos por los que se puede hacer una aproximación empírica a las relaciones intergubernamentales.....	12

Índice de figuras

Figura 1. Categorización para el análisis empírico de las relaciones Intergubernamentales.....	17
Figura 2. Codificación axial: dispositivos económicos.....	20
Figura 3. Codificación axial: enfoque legal.....	21
Figura 4. Codificación axial: prácticas administrativas.....	22
Figura 5. Codificación axial: cuerpos políticos o gubernamentales.....	23
Figura 6. Gráfico de Sankey asociado al análisis cualitativo.....	24
Figura 7. Relaciones de co-ocurrencia entre categorías.....	26

Figura 8. Relaciones de co-ocurrencia de Dispositivos Económicos con las otras categorías.....	28
Figura 9. Red de co-ocurrencias entre Dispositivos Económicos y otras categorías.....	29
Figura 10. Relaciones de co-ocurrencia de Prácticas Administrativas con las otras categorías.....	30
Figura 11. Red de co-ocurrencias entre Prácticas Administrativas y otras categorías.....	31
Figura 12. Relaciones de co-ocurrencia de Enfoque Legal con las otras categorías.....	32
Figura 13. Red de co-ocurrencia de Enfoque Legal y otras categorías.....	34
Figura 14. Relaciones de co-ocurrencia de Cuerpos Políticos o Gubernamentales con las otras categorías.....	35
Figura 15. Red de co-ocurrencia de Cuerpos Políticos o Gubernamentales y otras categorías.....	37

Introducción

El estudio de las políticas públicas desde una perspectiva multinivel es fundamental para descifrar la complejidad y dinámica de sistemas federales, particularmente en un país como México. En un entorno donde las políticas públicas emergen de la interacción continua entre diferentes niveles de gobierno (cada uno con sus propios ámbitos de competencia, recursos y limitaciones) comprender estas dinámicas se vuelve esencial. Esta investigación se centra en examinar el impacto de las relaciones intergubernamentales en la configuración de las políticas públicas estatales durante la pandemia de COVID-19, utilizando el marco de los mercados políticos como herramienta analítica. La pregunta que guía este estudio es: ¿Cómo influyen las relaciones intergubernamentales en la oferta de políticas estatales dentro del contexto de los mercados políticos?

Sin embargo, la literatura existente presenta un vacío significativo, particularmente en la falta de análisis de la dimensión vertical, es decir, cómo las políticas y decisiones se transfieren y adaptan a través de los distintos niveles de gobierno. Este trabajo sostiene que las interacciones entre los distintos niveles de gobierno son determinantes en la conformación de las políticas públicas. Proponer la integración de las relaciones intergubernamentales en el análisis promete enriquecer nuestra comprensión de cómo las políticas públicas impactan y se adaptan a los niveles subnacionales y locales. Además, esta perspectiva podría arrojar luz sobre la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, destacando cómo estos procesos afectan la configuración de políticas.

El presente documento defiende la inclusión de esta perspectiva multinivel como una expansión crítica del marco de los mercados políticos, argumentando que tal enfoque puede desvelar tanto los desafíos como las oportunidades en la formulación e implementación de políticas públicas dentro de entornos políticos complejos y multinivel. Se seleccionaron los casos de estudio de la Ciudad de México, el Estado de México y Jalisco, dada su diversidad y relevancia teórica para explorar cómo se manejan las políticas en respuesta a crisis, en particular durante la pandemia de COVID-19.

Los hallazgos de esta investigación sugieren que las relaciones intergubernamentales (RIG) son un elemento fundamental dentro del marco de los mercados políticos, pues actúan no solo como canales de transferencia de políticas desde el nivel federal hacia los estados, sino que también desempeñan un rol crucial en la transformación del proceso de configuración de estas políticas. A partir del análisis realizado, se identificó que las RIG, a través de sus diversas manifestaciones en dispositivos económicos, enfoques legales, prácticas administrativas y cuerpos políticos o gubernamentales, condicionan la estructura y dinámica de la oferta de políticas públicas en México, especialmente en contextos de crisis como la pandemia de COVID-19.

La flexibilidad en el enfoque legal, como en la Ciudad de México, contrastó con la autonomía de Jalisco, evidenciando la influencia de las RIG en la capacidad de respuesta estatal. Las prácticas administrativas reflejaron cómo la cooperación, como en el Plan Nacional de Vacunación, optimiza la gestión pública, mientras que los dispositivos económicos mostraron que la autonomía, aunque innovadora, puede generar desigualdades en la respuesta nacional. Finalmente, los cuerpos políticos o gubernamentales resaltaron la importancia de la coordinación y la negociación intergubernamental en contextos de crisis.

Capítulo I. Bases analíticas de los mercados políticos

1.1. Fundamentos y aplicaciones del marco de los mercados políticos

En el ámbito analítico del marco de los mercados políticos (The Political Market Framework) emerge como un marco analítico crucial para comprender el proceso de toma de decisiones y la dinámica de cambio dentro de las sociedades, principalmente se ha desarrollado a nivel local. Este enfoque, delineado por Feiock (2006), identifica al mercado político como un entorno dinámico de negociación entre actores políticos, donde los intereses organizados articulan sus preferencias y buscan influir en las políticas públicas. Dentro de este contexto, los actores políticos intercambian apoyo electoral por beneficios privados, lo que moldea la formulación de políticas y el cambio institucional. En contraposición a una visión unilateral de la toma de decisiones políticas, centrada exclusivamente en consideraciones ideológicas o institucionales, el marco del mercado político enfatiza la interacción compleja y negociada entre diversos actores políticos.

El desarrollo del marco del mercado político se ha fundamentado en una serie de casos que ilustran su aplicabilidad y relevancia en diversas áreas de estudio. Por ejemplo, el análisis de la regulación del uso del suelo, (Lubell, Feiock y Ramírez, 2005; Lubell, Feiock, de la Cruz y Ramírez, 2009), en el ámbito de la protección climática y la sustentabilidad (Feiock, Kassekert, Berry y Yi, 2009; Feiock, Portney, Bae, y Berry, 2013; Feiock y Kim, 2021), el análisis de las tasas de impacto (Jeong y Feiock, 2006), la elección de instrumentos de políticas (Feiock, Tavares y Lubell, 2008) y para comprender los determinantes de la deuda estatal a largo plazo (Kim y Lim, 2018).

En la literatura reciente sobre el marco de mercado político, los estudios han explorado la interacción entre la oferta y la demanda de políticas públicas desde diversas perspectivas, destacando la influencia de factores institucionales y sociodemográficos en la adopción de políticas. A continuación, se clasifica y analiza cómo diversos estudios encuadran elementos específicos dentro de las categorías de demanda y oferta de políticas y también el papel mediador de las instituciones en este proceso.

1.1.1. Demanda de Política

Es crucial explorar la demanda de políticas, la cual está formada por las necesidades y preferencias de ciudadanos, infraestructura y grupos de interés específicos. Estos actores juegan un papel fundamental en moldear las prioridades políticas y en dirigir la atención hacia problemas específicos que requieren intervención gubernamental. La demanda de políticas de infraestructura es un aspecto crucial en el desarrollo urbano y económico. Estudios como el de Ramírez, Castillo, y Sánchez (2022) ilustran cómo los emprendedores de políticas definen y movilizan la demanda por proyectos de infraestructura significativos, influyendo en las decisiones políticas y en la configuración de las ciudades.

Los problemas específicos como el cambio climático impulsan la adopción de políticas específicas. Feiock et al. (2009) demuestran cómo las ciudades adoptan políticas de cambio climático en respuesta a beneficios localizados y la presión de grupos interesados en la sustentabilidad. Las preferencias de los ciudadanos, especialmente aquellos con un alto nivel de educación y conciencia ambiental, desempeñan un papel importante en la demanda de políticas de protección climática, como lo muestra el estudio de Feiock et al. (2009). Los grupos de interés, como los empresariales y ambientales, ejercen una influencia significativa en la demanda de políticas. Por ejemplo, Feiock et al. (2013) discuten cómo los intereses empresariales buscan políticas que favorezcan el desarrollo económico y la sustentabilidad.

1.1.2. Oferta de Políticas

La oferta de políticas nos permite entender cómo los funcionarios y las instituciones responden a estas demandas. Aquí, los antecedentes, la experiencia, y la orientación ideológica de los tomadores de decisiones, así como la estructura de las instituciones gubernamentales, definen el espectro de políticas que se pueden ofrecer. La oferta de políticas refleja los antecedentes y las características institucionales de los tomadores de decisiones. Como Feiock et al. (2008) destacan como la estructura gubernamental y las reglas electorales son fundamentales para entender cómo se formulan y ofrecen las políticas.

La experiencia y la receptividad de los funcionarios hacia influencias externas, como los emprendedores de políticas, son determinantes en la oferta de políticas. Ramírez et al. (2022) ilustran cómo la legitimidad y la reputación de estos empresarios afectan la receptividad de los funcionarios. La ideología partidista de los funcionarios también influye significativamente en la oferta de políticas. Feiock et al. (2008) señalan cómo la alineación ideológica de los partidos políticos puede determinar la adopción de ciertas políticas, reflejando las preferencias partidistas en la formulación de políticas.

Los funcionarios generalmente buscan maximizar beneficios políticos personales, como votos o recursos de campaña, lo que influye en las políticas que ofrecen. Feiock y Kim (2021) destacan esta dinámica, mostrando cómo las preferencias personales pueden guiar la oferta de políticas.

1.1.3. Mediación Institucional

En términos de mediación institucional, el marco de mercado político reconoce el papel crítico de las estructuras institucionales en la formulación y aplicación de políticas. Por ejemplo, Lubell et al. (2005) señalan que las instituciones políticas locales, como los sistemas de gobierno del condado, influyen significativamente en cómo se negocian y se aplican las políticas de conservación ambiental. Del mismo modo, Lubell et al. (2009) sugieren que las instituciones políticas locales, como los sistemas de gobierno del ayuntamiento, son cruciales en la negociación y aplicación de políticas de uso del suelo y desarrollo urbano. Por último, Kim y Lim (2018) indican que las políticas de gestión de la deuda estatal son moldeadas por las instituciones políticas y fiscales a nivel estatal, lo que subraya la importancia de considerar tanto las estructuras políticas como fiscales en la gestión financiera estatal.

1.1.4. El vacío en el marco analítico

En el contexto del marco de mercado político, se ha identificado un vacío significativo en el marco analítico, particularmente en la omisión de una dimensión vertical que considera cómo las políticas y decisiones se transfieren y modifican a través de diferentes niveles de gobierno. Este vacío podría solventarse al integrar las relaciones intergubernamentales (RIG), como parte de análisis de las dinámicas de poder y las estructuras institucionales en la elaboración de políticas públicas. (Ramirez y Castillo, 2022).

La inclusión de esta perspectiva multinivel podría enriquecer considerablemente el marco de mercado político al proporcionar una comprensión más profunda de cómo las políticas federales influyen y son adaptadas por los gobiernos subnacionales y locales. Además, esta integración permitiría examinar los costos de transacción y coordinación entre diferentes niveles de gobierno, ofreciendo perspectivas sobre cómo las estructuras y procesos intergubernamentales afectan la configuración de políticas (Wright y Cho, 2000).

Al abordar estas dinámicas complejas y a menudo conflictivas dentro de los sistemas federalistas, el marco de mercado político podría revelar tanto los desafíos como las oportunidades en la formulación e implementación de políticas públicas en contextos políticos multinivel. Este texto argumenta que la integración de las relaciones intergubernamentales en el marco de mercado político debe ser considerada como una expansión esencial para el análisis de la configuración de políticas públicas. Se propone una extensión del marco existente para incluir una dimensión vertical que analice cómo las políticas y decisiones se influyen y modifican a través de los niveles de gobierno.

Capítulo II. Marco de análisis: Los mercados políticos

2.1 El marco de los mercados políticos

El enfoque del marco de los mercados políticos describe cómo los cambios institucionales resultan de interacciones dinámicas de negociación entre aquellos que demandan y aquellos que proveen cambio dentro de una comunidad (Lubell et al., 2005, 2009). En su expresión más básica, este marco resalta cómo los funcionarios electos intercambian recursos y apoyos con los electores o con diversos grupos interesados (Feiock, 2006). Esto trae como resultado que los equilibrios de políticas emergen de la dinámica entre la oferta y demanda de políticas en contextos de diferentes estructuras institucionales (Feiock et al., 2013).

Feiock (2006), enfatiza la importancia del enfoque del mercado político en el análisis de las políticas locales, destacando cómo las instituciones políticas, lejos de ser meros receptáculos de demandas económicas y políticas, desempeñan un papel crucial y activo en la configuración de las dinámicas del mercado político. Este enfoque sugiere que las instituciones políticas influyen significativamente en los costos de transacción asociados con los intercambios políticos, afectando tanto a los grupos de interés que buscan políticas específicas como a los funcionarios gubernamentales que las implementan (Kim y Lim, 2018). Las distintas estructuras institucionales tienden a favorecer diversos intereses, lo cual puede incrementar o disminuir su influencia en los resultados de políticas.

Este enfoque conceptualiza las interacciones de la política pública como un mercado donde los funcionarios gubernamentales, que controlan la oferta, interactúan con grupos de interés diversos, que constituyen la demanda. Este marco facilita la comprensión de cómo los arreglos institucionales impactan la distribución de recursos y beneficios en la formulación y ejecución de políticas públicas (Ramírez, Castillo y Sánchez, 2022). El marco de los mercados políticos conecta los costos de transacción que enfrentan individuos y organizaciones con el diseño de políticas públicas (Feiock y Kim 2021). El marco de mercado político se compone de

tres aspectos fundamentales: la demanda de políticas, la oferta de políticas y la mediación institucional (Véase tabla 1).

Tabla 1. Componentes clave del marco de los mercados políticos

Demanda de Políticas	Oferta de políticas
1. Infraestructura (Ramírez et al., 2022).	1. Antecedentes del tomador de decisiones (Feiock et al., 2008).
2. Problemas específicos (Feiock et al., 2009).	2. Experiencia del tomador de decisiones (Ramírez et al., 2022).
3. Preferencias de los ciudadanos (Feiock et al., 2009).	3. Ideología partidista (Feiock et al., 2008).
4. Grupos de interés (Feiock et al., 2013; Feiock et al., 2008).	4. Preferencias políticas (Feiock y Kim, 2021).
	5. Influencia de instituciones gubernamentales (Jeong y Feiock, 2006; Lubell et al., 2009).
Mediación Institucional	
1. Influencia de estructuras institucionales (Lubell et al., 2005).	
2. Influencia de estructuras gubernamentales (Lubell et al., 2009).	
3. Manejo de la deuda estatal (Kim y Lim, 2018).	

Fuente: Elaboración propia.

Es fundamental destacar que, en la formulación de políticas públicas, elementos como el tiempo invertido por los funcionarios gubernamentales y sus predisposiciones personales o ideológicas desempeñan un papel crucial. Estos aspectos se complementan con las solicitudes y necesidades expresadas por los grupos de interés involucrados. Esta premisa se sustenta en la naturaleza de los intercambios políticos, que se caracterizan por los esfuerzos de los actores gubernamentales para crear programas que otorguen beneficios a grupos específicos que articulan demandas políticas (Feiock y Kim, 2021).

El marco de mercados políticos proporciona una estructura analítica robusta para comprender cómo se formulan y ejecutan las políticas públicas a través de la interacción dinámica entre la oferta y la demanda dentro de diversos contextos institucionales. Al examinar los tres componentes fundamentales del marco (la demanda de políticas, la oferta de políticas y la mediación institucional) obtenemos una visión más completa de cómo las preferencias de políticas y las capacidades institucionales moldean la manera en que estas configuraciones afectan el desarrollo y la implementación de políticas.

2.2 Relaciones intergubernamentales (RIG)

El concepto de Relaciones Intergubernamentales (RIG) tienen el potencial de llenar el vacío identificado en la literatura del marco de los mercados políticos al ofrecer una explicación más completa de la oferta de políticas públicas. Las relaciones intergubernamentales se pueden definir como “las varias combinaciones de conexiones, interacciones interdependencias e influencias existentes entre funcionarios públicos, tanto electos como fijados, quienes mantienen posición de todo tipo y niveles de gobierno”. (Wright, 1997, p. 579).

Las relaciones intergubernamentales se refieren a las interacciones y dependencias entre los diferentes niveles de gobierno, incluyendo el nacional, estatal y local. Estas relaciones implican la interacción entre actores como los funcionarios electos populares, el personal administrativo designado y los profesionales de políticas y programas en cada nivel o plano de gobernanza (Wright y Cho, 2000). Las interacciones intergubernamentales abarcan no solo la resolución de conflictos y la negociación, sino también la formulación de políticas. Además, estas dinámicas pueden conceptualizarse como interacciones interjurisdiccionales que se producen tanto entre como dentro de los distintos niveles de gobierno.

Al considerar las interacciones y dependencias entre los diferentes niveles de gobierno, las RIG permiten entender cómo las políticas y decisiones se transfieren y adaptan a través de los niveles federal, estatal y local. Esto enriquece el análisis al mostrar cómo los contextos institucionales y las dinámicas de poder verticales influyen en la configuración y oferta de políticas públicas, facilitando una visión más integral y multinivel de los procesos de formulación e implementación de políticas.

2.2.1. Modelos de análisis de las relaciones intergubernamentales

En su análisis de las Relaciones Intergubernamentales, Wright (1997) identifica tres modelos principales que ofrecen diferentes enfoques para entender la organización y el funcionamiento del gobierno a múltiples niveles. Estos modelos son: el de autoridad coordinada, el de autoridad dominante o inclusiva, y el de autoridad igual o superpuesta.

Considerar los tres modelos principales de relaciones intergubernamentales es fundamental para llenar el vacío en la literatura del marco de los mercados políticos. Estos modelos proporcionan una estructura analítica que explica mejor la oferta de políticas públicas al destacar cómo las interacciones y dependencias entre los niveles de gobierno influyen en la oferta de políticas públicas. Al integrar estos modelos en el análisis, se obtiene una comprensión más precisa y completa de cómo las relaciones intergubernamentales configuran las dinámicas de poder y los procesos institucionales que determinan la oferta de políticas públicas.

El modelo de autoridad coordinada destaca por la clara demarcación de responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno, donde se enfatiza la autonomía de cada nivel. Este modelo sugiere que cada nivel gubernamental opera independientemente dentro de sus competencias establecidas, permitiendo una gobernanza más descentralizada y específica según las capacidades y poderes de cada entidad territorial. Por otro lado, el modelo de autoridad inclusiva se basa en una estructura jerárquica y dependiente, donde el poder y la autoridad fluyen de arriba hacia abajo. En este modelo, el nivel nacional posee la supremacía en la toma de decisiones, relegando a los niveles inferiores a roles más ejecutores que decisores. Este enfoque subraya una dinámica de poder donde el gobierno nacional dirige las políticas y los niveles subnacionales implementan estas directrices.

Finalmente, el modelo de autoridad traslapante se caracteriza por una dinámica de negociación entre niveles de gobierno que son interdependientes. Este modelo reconoce que, aunque cada nivel de gobierno tiene su propia autonomía para ciertas decisiones, hay áreas donde la cooperación y coordinación son necesarias y deben ser negociadas. Esta configuración permite una interacción más fluida y flexible entre los niveles gubernamentales, adaptándose a la complejidad de las tareas y funciones que requieren una gestión conjunta. Cada uno de estos modelos proporciona un marco valioso para explorar cómo se configuran y operan las relaciones intergubernamentales.

2.2.2. Federalismo y relaciones intergubernamentales

Beramendi (2009), señala que, en las federaciones, tanto las unidades constituyentes como el gobierno central tienen poderes autónomos reconocidos constitucionalmente. Beramendi subraya que el federalismo no sólo facilita un proceso de negociación continua entre diversas entidades gubernamentales, sino que también modula el equilibrio entre autonomía regional y la necesidad de una política coherente a nivel nacional. El federalismo, tal como lo describe Hernández (2006), no solo define las competencias entre la federación, los gobiernos subnacionales y locales, sino que también marca los límites y posibilidades para el desarrollo de las RIG. En este contexto, las RIG surgen como un componente intrínseco del sistema federal, donde la coordinación y la interacción entre distintos niveles gubernamentales son esenciales para la gestión efectiva del estado (Hernández, 2006).

2.2.3. El esquema empírico de las relaciones intergubernamentales

La investigación sobre las relaciones intergubernamentales (RIG) revela que la dinámica de cooperación y fragmentación entre niveles de gobierno puede ser empíricamente observada a través de diversos mecanismos y estrategias. Grin, Mendoza, y Cravacuore (2020) señalan que al permitir a diferentes entidades gubernamentales establecer sus propios objetivos de manera autónoma, se puede producir una fragmentación de la autoridad sobre las políticas públicas. Grin, Mendoza, y Cravacuore (2020), identifican 27 instrumentos en los que se pueden ver empíricamente a las relaciones intergubernamentales, clasificados en cuatro categorías principales: dispositivos económicos, enfoque legal, prácticas administrativas y cuerpos políticos o gubernamentales (Véase tabla 2).

El análisis empírico de las relaciones intergubernamentales a través de los 27 instrumentos identificados permite una comprensión profunda de cómo se articulan y gestionan las interacciones entre diversos niveles de gobierno. Observar la implementación de estos instrumentos empíricamente ayuda a identificar patrones de cooperación y barreras que enfrentan los gobiernos al coordinar esfuerzos y recursos. Este enfoque es crucial para entender

cómo las RIG se integran dentro del marco de mercado político, proporcionando una base sólida para analizar la dinámica de oferta y demanda de políticas en un contexto federativo y descentralizado.

Tabla 2. Instrumentos por los que se puede hacer una aproximación empírica a las relaciones intergubernamentales

<p>a) Dispositivos económicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Subsidios o subvenciones 2. Auditorías fiscales 3. Políticas de tributos 4. Financiamientos intergubernamentales 5. División de proyectos 6. Reparto de inversiones 7. Comisiones de ecualización sobre temas fiscales 	<p>b) Enfoque legal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Regulación intergubernamental (como reglas de programas y decretos) 9. Acuerdos de cooperación en políticas públicas 10. Acuerdos intergubernamentales de ayuda mutua o sobre servicios públicos 11. Acciones con interdependencia legal (como políticas sociales, regulación del mercado de trabajo) 12. Leyes orgánicas sobre estructuras de gobierno, impuestos locales y servicio público
<p>c) Prácticas administrativas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 13. Reglamentos y estándares de programas 14. Contratos para servicios / acuerdos entre gobiernos 15. Intercambio de personal 16. Auditoría de programas 17. Autoridades especiales o de gobiernos metropolitanos o regionales 18. Programas con desempeño negociado 	<p>d) Cuerpos políticos o gubernamentales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 19. Redes y consejos intergubernamentales o intersectoriales 20. Conferencias entre líderes de gobiernos subnacionales 21. Conferencias sectoriales de políticas públicas 22. Consejos de gobiernos regionales 23. Segundas cámaras parlamentarias 24. Asociaciones intergubernamentales (municipios, regiones, etc.) 25. Representación y lobby intergubernamental 26. funcionarios electos para contactos oficiales 27. Canales de partidos políticos

Fuente: Elaboración propia con base en Grin, Mendoza y Cravacuore (2020).

Dentro del marco de mercado político, las relaciones intergubernamentales se integran de manera significativa en la oferta de políticas, subrayando el papel activo de los funcionarios públicos en la provisión de políticas y decisiones que afectan múltiples niveles de gobierno. Al operar en un contexto donde las políticas y decisiones se transfieren y se ajustan entre diferentes niveles de gobierno, estos oferentes utilizan su experiencia, recursos institucionales y capacidades legales para influir y dirigir la implementación de políticas de manera vertical. Esta dinámica subraya cómo los funcionarios en posiciones clave gestionan las complejidades de la gobernanza multinivel, haciendo de las RIG un componente esencial en la oferta de políticas dentro de los mercados políticos.

Capítulo III. Metodología

3.1 Casos de estudio: Ciudad de México, Estado de México y Jalisco

Como resultado del brote de COVID-19, que tuvo lugar en Wuhan, China, en diciembre de 2019, el mundo se vio sometido a una crisis de salud inédita. La Organización Mundial de la Salud (OMS), en función de la acelerada propagación de contagios y muertes en los primeros meses, anunció el 11 de marzo de 2020 la situación de pandemia global (World Health Organization, 2021). La situación de pandemia se erigió como un fenómeno extraordinario debido a sus efectos de amplio alcance en los sistemas de salud, la economía y los procesos de toma de decisiones. Esta coyuntura demandó la intervención de múltiples niveles de gobierno para desarrollar una estrategia de mitigación (Holman, Farris y Sumner, 2020).

La creación de este contexto propició un análisis más profundo de las tensiones relacionadas con el federalismo, las demandas de los ciudadanos, la capacidad institucional y las influencias políticas con la configuración de políticas públicas. El caso del COVID-19 se presenta como un escenario ideal para examinar la presencia de las relaciones intergubernamentales (RIG) en la oferta dentro del marco de los mercados políticos. La pandemia obligó a los gobiernos de todos los niveles a coordinar respuestas y recursos de manera rápida y efectiva, revelando la estructura intergubernamental de la oferta de políticas en acción. Esta situación urgente demostró cómo los funcionarios en distintos niveles de gobierno interactúan, negocian y se influyen mutuamente para formular e implementar políticas de salud pública, económicas y sociales destinadas a manejar la crisis.

Para esta investigación, se han seleccionado tres estados mexicanos Ciudad de México, Estado de México y Jalisco como casos de estudio en respuesta a la pandemia de COVID-19. La elección de estos estados permite examinar las dinámicas intergubernamentales a través de los modelos de autoridad coordinada, traslapante e inclusiva propuestos por Wright (1997). Estos modelos se manifestaron de manera distinta en cada estado durante el evento de crisis sin precedentes, ofreciendo un escenario ideal para la observación teórica.

Cruz, Méndez y Culebro (2020) destacan que estos estados ilustran variadas respuestas de liderazgos sub-nacionales frente a la pandemia, mostrando prácticas de gestión improvisadas y diferentes grados de cooperación intergubernamental. Jalisco, por ejemplo, destacó por su autonomía e innovación, por lo que para nuestro fin se alinearé con el modelo de autoridad coordinada; el Estado de México mantuvo una estrecha adhesión a las directrices federales, ejemplificando el modelo de autoridad inclusiva; y la Ciudad de México, navegó entre directrices federales e iniciativas locales, reflejando para esta investigación el modelo de autoridad traslapante.

Finalmente, la selección de estos estados no solo se basa en su relevancia teórica, sino también en características prácticas que influyen en su gestión de la crisis. Todos son estados con zonas metropolitanas densamente pobladas, donde el impacto de la pandemia fue particularmente severo. Además, cuentan con recursos administrativos significativos y están gobernados por distintos partidos políticos, lo que proporciona una diversidad de enfoques en la respuesta a la pandemia. Este contexto enriquece el análisis de cómo las filiaciones partidistas y los recursos estatales han modelado las políticas y prácticas durante la emergencia sanitaria.

3.2 Análisis de las Relaciones Intergubernamentales durante la Pandemia de COVID-19

3.2.1 Categorías de análisis de las relaciones intergubernamentales en el marco de las pandemias

En el contexto de las pandemias, las relaciones intergubernamentales se manifiestan a través de diversas categorías que reflejan la coordinación y gestión de crisis sanitarias. Según Grin et al. (2022), estas categorías incluyen el procesamiento de información, estrategias de comunicación política, diagnóstico viral, consultas territoriales directas, atención clínica y programas de subsidio económico. La primera de estas categorías es el procesamiento de información, que se centra en cómo los gobiernos recopilan, analizan y comparten información crítica sobre salud pública para facilitar respuestas coordinadas.

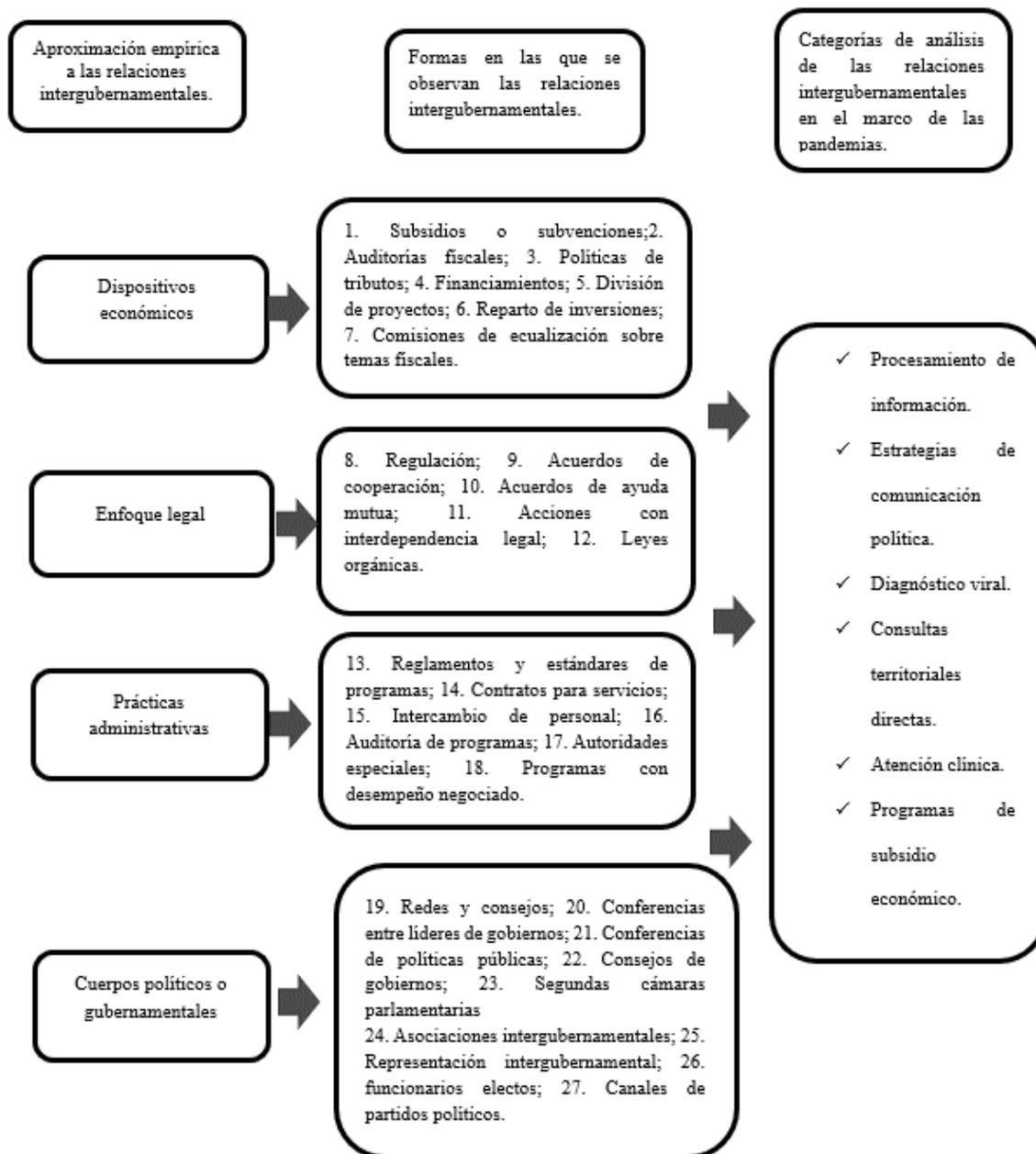
Paralelamente, la estrategia de comunicación política juega un papel crucial en la gestión de la percepción pública y la movilización del apoyo ciudadano, enfatizando la transmisión de información clara y persuasiva para fomentar el cumplimiento de las directrices sanitarias. Además, la capacidad de diagnóstico viral a nivel subnacional refuerza la descentralización de las respuestas sanitarias, permitiendo un abordaje más ágil y localizado de la crisis. La consulta territorial directa es otra estrategia mencionada por Grin et al. (2022) que facilita la interacción directa con las comunidades, esencial para la recolección de datos geográficos precisos y para ofrecer servicios de salud básicos adaptados a las necesidades locales.

Por otro lado, la atención clínica, que se observa mediante la capacidad de los sistemas de salud para ofrecer atención oportuna y adecuada es un indicador crítico de la eficacia de las relaciones intergubernamentales en la gestión de emergencias sanitarias. Finalmente, los programas de subsidio económico destacan la integración de las políticas de salud con medidas económicas, demostrando cómo los gobiernos buscan mitigar los efectos tanto sanitarios como económicos de las pandemias en diversos niveles administrativos. (Grin et al., 2022, pp. 4-5).

El uso combinado de categorías teóricas y empíricas en el análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG) en el contexto de pandemias proporciona una base sólida para explorar cómo se estructuran y funcionan estas relaciones durante crisis sanitarias. Este enfoque metodológico es esencial para identificar y entender las dinámicas intergubernamentales que se manifiestan en la práctica. Además, la incorporación de categorías empíricas específicas al estudio de las pandemias, como el procesamiento de información, las estrategias de comunicación política, y el diagnóstico viral, entre otras, permite una observación detallada de las interacciones y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Estas categorías no solo mejoran nuestra comprensión de las RIG durante las pandemias, sino que también son fundamentales para explorar cómo estas relaciones se integran dentro de la oferta del marco de mercado político. Al analizar cómo las políticas y decisiones se transfieren y adaptan entre los diferentes niveles de gobierno, podemos identificar cómo los actores gubernamentales utilizan su autoridad y recursos para influir en la formulación e implementación de políticas. (Véase figura 1).

Figura 1. Categorización para el análisis empírico de las relaciones Intergubernamentales



Fuente: Elaboración propia.

3.3 Fuentes de información

Esta investigación analiza la respuesta gubernamental y política pública ante la pandemia de COVID-19 en diferentes niveles de gobierno en México, enfocándose en los estados de Jalisco, Ciudad de México, Estado de México, así como la coordinación a nivel federal. Para asegurar la validez y robustez de los hallazgos, se empleó una metodología cualitativa y se analizaron 128 documentos de una variedad de fuentes de datos.

Las fuentes primarias de información incluyen:

- Legislación e informes oficiales del gobierno: Se analizaron 51 documentos como decretos, acuerdos y planes operativos emitidos por los gobiernos de Jalisco, Ciudad de México, Estado de México y el gobierno federal. Estos documentos proporcionan un marco directo de las políticas y medidas implementadas durante la pandemia.
- Trabajo académico: Se revisaron 17 estudios académicos que evaluaron la gestión de la pandemia y la formulación de políticas en los estados mencionados y a nivel federal. Estos trabajos ofrecen análisis críticos y comparativos sobre la efectividad y las deficiencias de las respuestas gubernamentales.
- Notas periodísticas: 32 artículos de prensa nacional y local que cubren la evolución de la pandemia, la recepción pública de las medidas implementadas y el análisis periodístico de la efectividad de dichas políticas.
- Diagnósticos, evaluaciones y encuestas: 16 informes y encuestas realizadas por diversos organismos que ofrecen datos sobre la percepción pública y la efectividad de las medidas implementadas en términos de salud pública y económicos.
- Discursos, conferencias de prensa y entrevistas de terceros: 12 discursos, conferencias de prensa y entrevistas de terceros a actores clave.

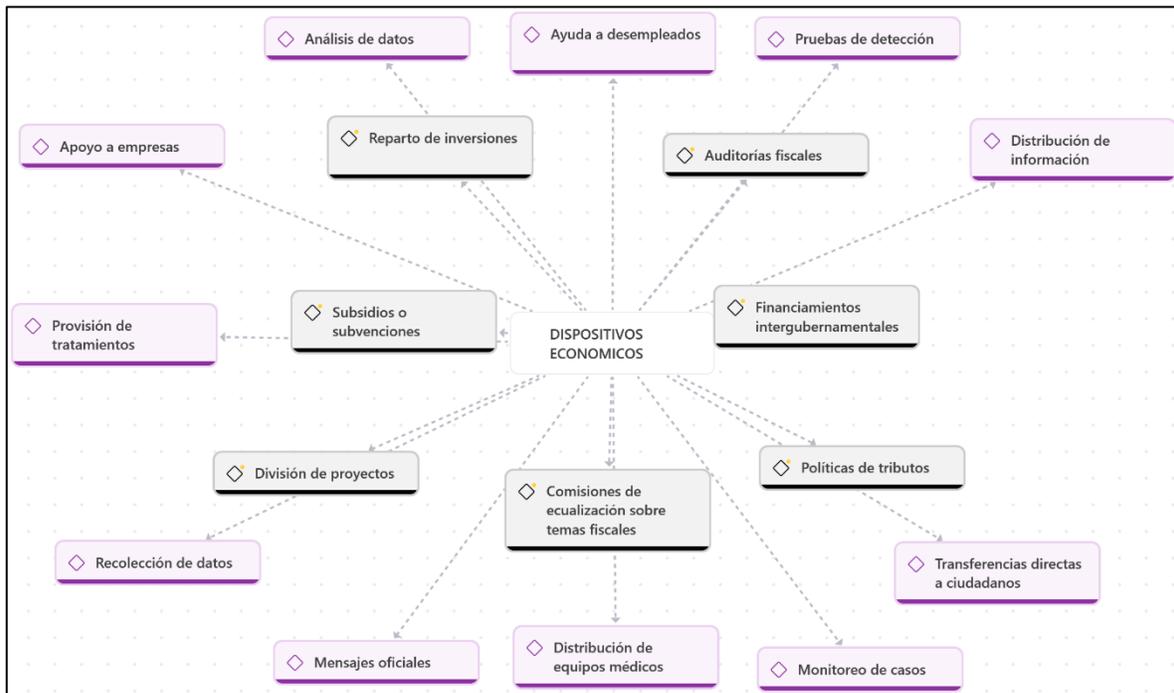
3.4 Análisis de los datos

En el análisis de datos para nuestra investigación sobre las relaciones intergubernamentales en el contexto de pandemias, emplearemos la técnica de codificación axial, definida por Strauss y Corbin (2002) como el proceso de relacionar categorías con sus subcategorías. Este enfoque nos permitirá estructurar y detallar más profundamente la interacción entre distintos niveles de gobierno. En la codificación axial, una categoría representa un fenómeno, que puede ser un problema, un asunto, o un evento significativo identificado, mientras que las subcategorías proporcionan respuestas a preguntas específicas sobre ese fenómeno, tales como quién, qué, cuándo, dónde, por qué, y con qué consecuencias (Strauss y Corbin, 2002p. 139).

Aplicando este método a la figura 1, las categorías principales como dispositivos económicos, enfoque legal, prácticas administrativas, y cuerpos políticos o gubernamentales, serán analizadas en detalle mediante su relación con subcategorías específicas que describen sus propiedades y dimensiones. Se utilizó el programa Atlas.ti 24 para analizar la información de forma cualitativa. Durante este análisis, se generaron 44 códigos que se agruparon en las cuatro categorías mencionadas anteriormente y se identificaron 873 citas. La figura 2 representa una codificación axial enfocada en dispositivos económicos relacionados con las relaciones intergubernamentales durante pandemias.

En el centro, *Dispositivos Económicos* actúa como el eje principal alrededor del cual se organizan todos los demás códigos. Los códigos en gris, como *Análisis de datos*, *Reparto de inversiones*, y *Auditorías fiscales*, reflejan diferentes formas en las que se observan las relaciones intergubernamentales. Estos códigos representan acciones concretas o procesos que facilitan o son parte de la colaboración entre diferentes niveles de gobierno. Los códigos en púrpura, incluyendo *Ayuda a desempleados*, *Pruebas de detección*, y *Distribución de información*, corresponden a las categorías de análisis de estas relaciones en el marco de pandemias. Estos códigos son más específicos y se centran en cómo los dispositivos económicos se utilizan para responder a pandemias.

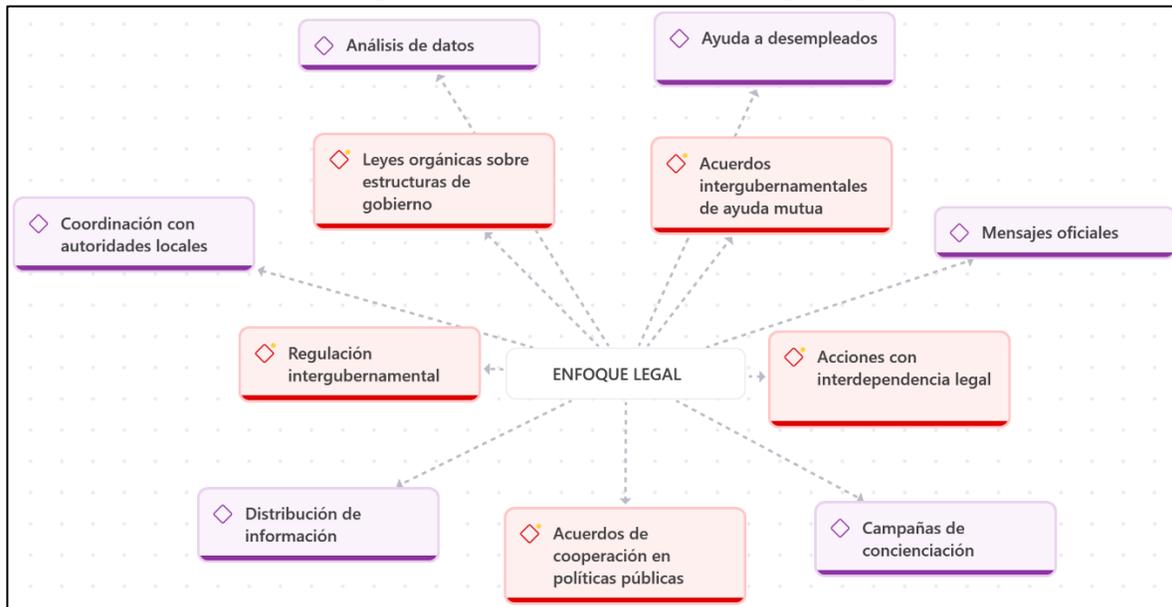
Figura 2. Codificación axial: dispositivos económicos



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

La figura 3 muestra una codificación axial centrada en un enfoque legal relacionado con las relaciones intergubernamentales durante las pandemias. En el centro, "*Enfoque Legal*" actúa como el eje principal alrededor del cual se organizan todos los códigos. Los códigos en rojo, como *Regulación intergubernamental*, *Leyes orgánicas sobre estructuras de gobierno*, y *Acciones con interdependencia legal*, indican formas específicas en las que se observan las relaciones intergubernamentales desde una perspectiva legal. Estos códigos resaltan procedimientos y regulaciones que estructuran y determinan las interacciones entre diferentes niveles de gobierno. Los códigos en púrpura, tales como *Ayuda a desempleados*, *Acuerdos intergubernamentales de ayuda mutua*, y *Mensajes oficiales*, representan las categorías de análisis de las relaciones intergubernamentales bajo el marco de pandemias.

Figura 3. Codificación axial: enfoque legal



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

La figura 4 muestra una codificación axial centrada en prácticas administrativas relativas a las relaciones intergubernamentales durante pandemias. *Prácticas Administrativas* se establece en el centro como el eje principal que organiza los códigos circundantes. Los códigos en naranja, como *Contratos para servicios*, *Auditoría de programas*, y *Reglamentos y estándares de programas*, representan las formas específicas en las que se gestionan y supervisan las prácticas administrativas entre los diferentes niveles de gobierno. Los códigos en púrpura, tales como *Provisión de tratamientos*, *Ayuda a desempleados*, y *Distribución de información*, indican las categorías de análisis centradas en cómo se aplican estas prácticas administrativas en el contexto de una pandemia, enfocándose en las actividades directas que impactan a la población y la gestión de la crisis de salud pública.

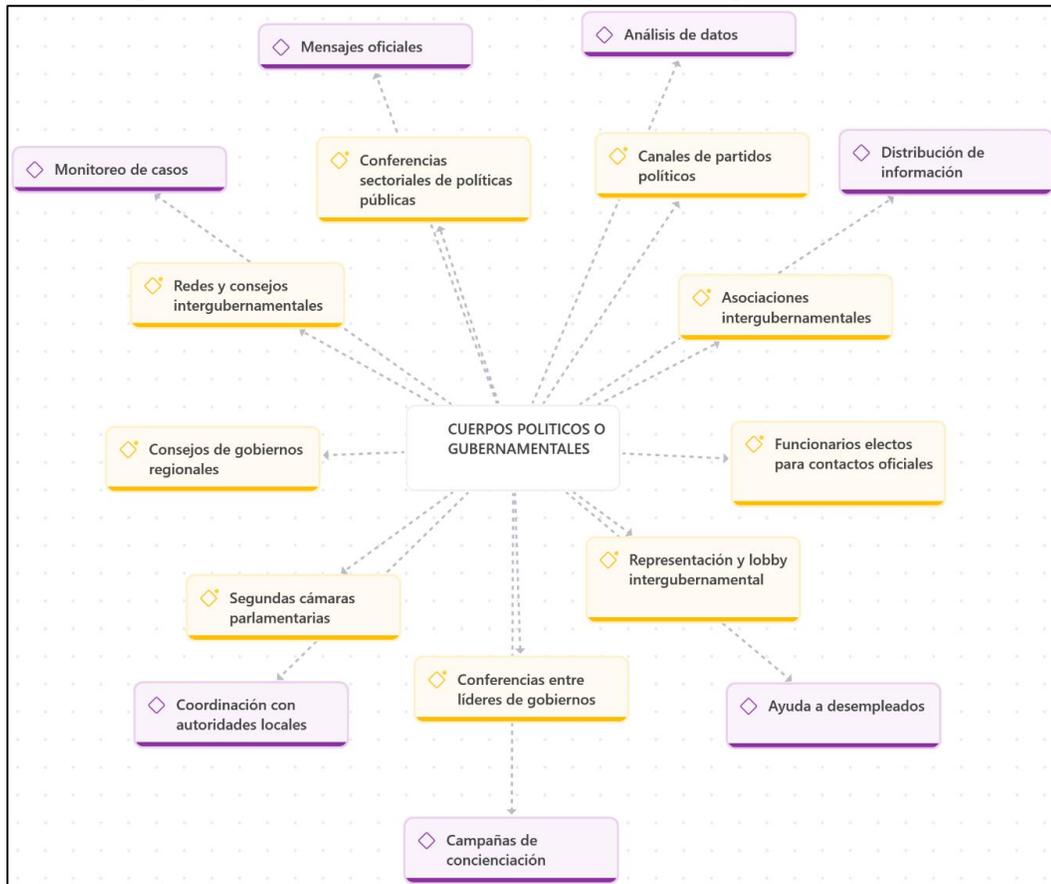
Figura 4. Codificación axial: practica administrativas



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

La figura 5 muestra una codificación axial enfocada en los cuerpos políticos o gubernamentales y su papel en las relaciones intergubernamentales durante situaciones de crisis como pandemias. *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* está ubicado en el centro de la figura, actuando como el núcleo alrededor del cual se organizan todos los demás códigos. Los códigos en amarillo, tales como *Conferencias sectoriales de políticas públicas*, *Redes y consejos intergubernamentales*, y *Funcionarios electos para contactos oficiales*, reflejan los mecanismos y estructuras a través de los cuales se llevan a cabo las relaciones y la coordinación intergubernamental. Estos códigos identifican formas específicas en las que los cuerpos políticos interactúan, negocian y colaboran para abordar cuestiones públicas de manera efectiva. Los códigos en púrpura, como *Monitoreo de casos*, *Ayuda a desempleados*, y *Campañas de concienciación*, representan categorías de análisis que muestran cómo se implementan las acciones de respuesta en pandemias.

Figura 5. Codificación axial: cuerpos políticos o gubernamentales

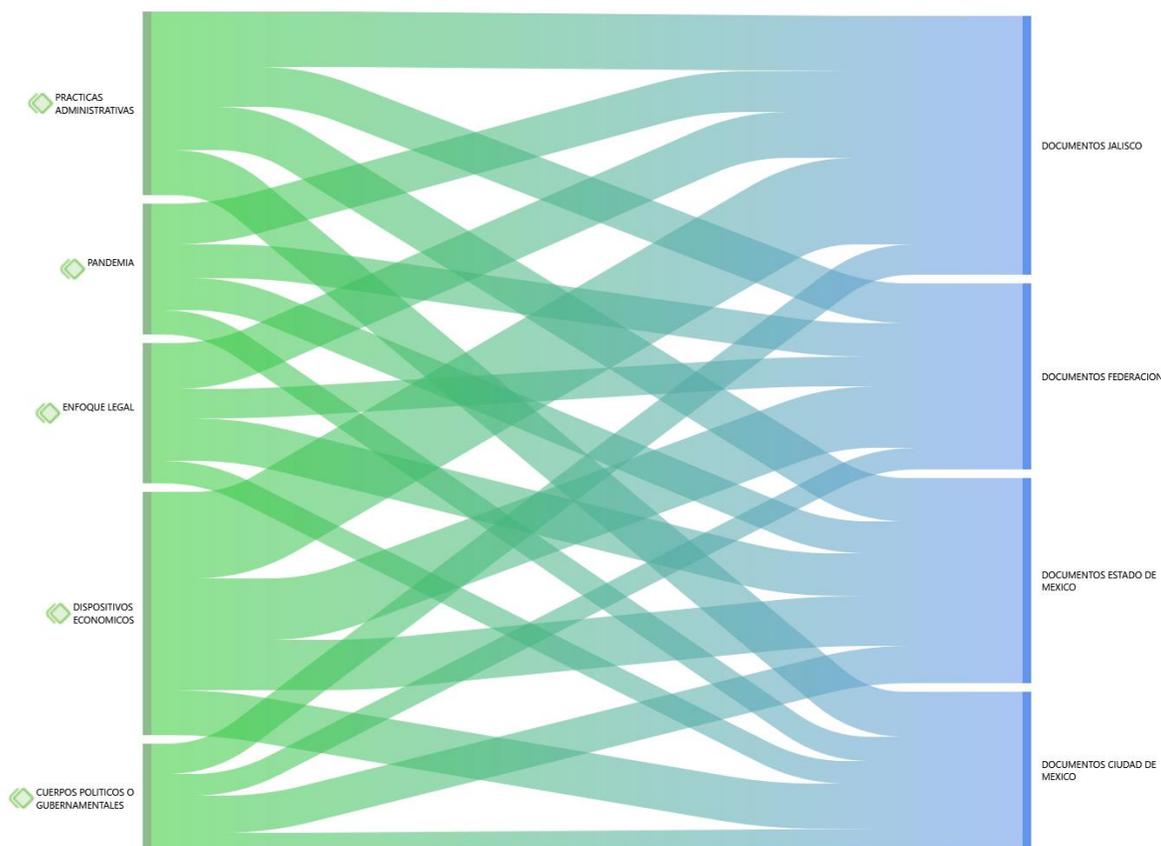


Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

3.4.1 Análisis de la distribución de categorías con los documentos

La figura 6 es el gráfico de Sankey asociado al análisis de categorías y su distribución por grupos de documentos divididos por los casos de estudio Ciudad de México, Estado de México y Jalisco (Se agrega un grupo de documentos de la federación). Cada categoría representa un área clave en el estudio de las relaciones intergubernamentales y la oferta de las políticas públicas durante la pandemia de COVID-19.

Figura 6. Gráfico de Sankey asociado al análisis cualitativo



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

En la Ciudad de México, las categorías de *Prácticas Administrativas* y *Dispositivos Económicos* son las más prominentes, ambas con 102 citas. Esto indica un enfoque considerable en la gestión administrativa y en las respuestas económicas a la crisis sanitaria en esta región. Además, las categorías de *Pandemia* y *Enfoque Legal* también están bien representadas, con 56 y 51 citas respectivamente, lo que sugiere una preocupación equilibrada por los aspectos legales y la respuesta directa a la pandemia. La categoría de *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* tiene

la menor representación en la Ciudad de México con 46 citas, lo que podría reflejar una menor atención a las dinámicas políticas en comparación con las otras categorías.

En el Estado de México, *Dispositivos Económicos* es nuevamente una de las categorías más frecuentemente citadas, con 115 citas, seguida de cerca por *Prácticas Administrativas* con 98 citas. Esto subraya una tendencia similar a la observada en la Ciudad de México, con un enfoque fuerte en la respuesta económica y la gestión administrativa. Las categorías de *Enfoque Legal* y *Pandemia* tienen 96 y 73 citas respectivamente, destacando la importancia de un marco regulador sólido y una respuesta efectiva a la crisis sanitaria. La categoría de *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* tiene 85 citas, siendo la menos citada, lo que indica una menor atención comparativa a los actores políticos en esta región.

En Jalisco, *Dispositivos Económicos* es la categoría más citada con 197 citas, lo que subraya un enfoque fuerte en la respuesta económica en esta región. Las *Prácticas Administrativas* con 127 citas y el *Enfoque Legal* con 105 citas siguen en importancia, indicando una atención significativa a la gestión administrativa y al marco regulador. Las categorías de *Pandemia* y *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* tienen 93 y 68 citas respectivamente, lo que refleja una consideración equilibrada de los aspectos directos de la pandemia y las dinámicas políticas en esta región.

En los documentos referentes a la federación, *Dispositivos Económicos* destaca significativamente con 140 citas, lo que indica un enfoque prioritario en las respuestas económicas a nivel federal. Las categorías de *Pandemia* y *Enfoque Legal* también tienen una representación considerable con 76 y 66 citas respectivamente, reflejando la necesidad de abordar tanto los aspectos legales como los efectos directos de la pandemia. Las *Prácticas Administrativas* y los *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* tienen 90 y 49 citas respectivamente, lo que sugiere una atención relativamente menor a la gestión administrativa y a las dinámicas políticas en comparación con las respuestas económicas y legales.

Las relaciones entre las categorías y los documentos reflejan la variabilidad en las prioridades y oferta de políticas públicas de las diferentes entidades gubernamentales durante la pandemia. *Dispositivos Económicos* emerge como una categoría consistentemente alta en para

todos los casos, indicando un enfoque robusto en las respuestas económicas a la pandemia. *Prácticas Administrativas* también muestra alta representación, especialmente en la Ciudad de México y el Estado de México, sugiriendo un interés significativo en la gestión y procedimientos durante la crisis sanitaria. *Enfoque Legal y Pandemia* son relevantes para todos los casos, subrayando la importancia del marco legal y el impacto directo de la pandemia en la oferta de políticas públicas. Aunque *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* tiene menor representación en comparación con otras categorías, sigue siendo una parte integral del análisis, mostrando la interacción y el papel de los actores políticos en la gestión de la pandemia.

3.4.2 Análisis de co-ocurrencia de las categorías

La co-ocurrencia se refiere a la aparición simultánea de dos o más códigos en los mismos segmentos de texto dentro de los documentos analizados. Esta métrica es fundamental para identificar y analizar cómo diferentes conceptos están interrelacionados, revelando las conexiones y relaciones significativas entre distintas categorías, proporcionando una visión más profunda de las dinámicas subyacentes en el conjunto de datos. La figura 7 muestra las relaciones de co-ocurrencia entre las categorías: *Dispositivos Económicos*, *Cuerpos Políticos o Gubernamentales*, *Prácticas Administrativas* y *Enfoque Legal*.

Figura 7. Relaciones de co-ocurrencia entre categorías



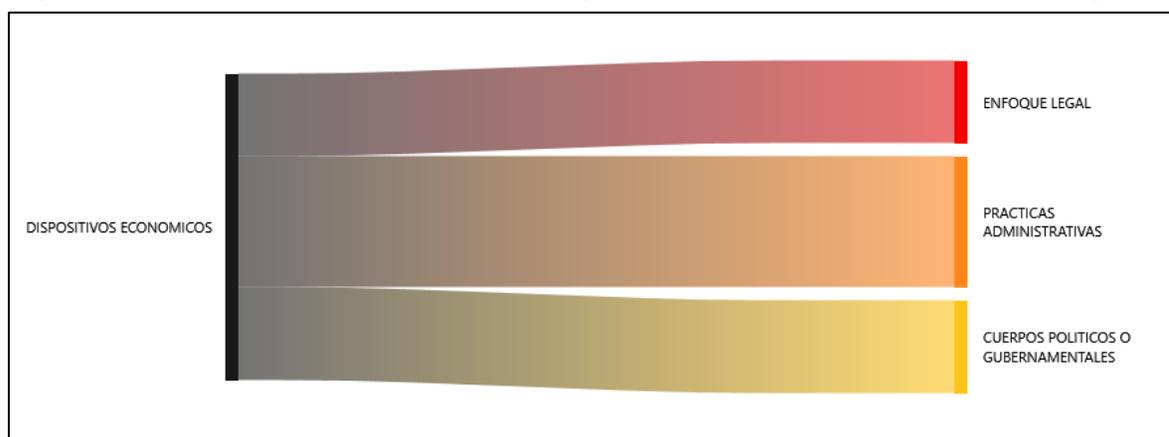
Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

El análisis de la co-ocurrencia de categorías revela la compleja interdependencia entre los factores económicos, políticos, administrativos y legales en la oferta de políticas públicas durante la pandemia de COVID-19. La relación significativa entre *Dispositivos Económicos* y *Prácticas Administrativas* sugiere que las medidas económicas dependen de una implementación administrativa sólida. La conexión moderada entre *Dispositivos Económicos* y *Enfoque Legal* refleja la necesidad de un marco regulador robusto para las políticas económicas. Asimismo, la fuerte relación entre *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* y *Prácticas Administrativas* destaca el papel crucial de los actores políticos en la gestión administrativa.

La relación significativa entre *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* y *Enfoque Legal* indica una interdependencia entre las decisiones políticas y las estructuras legales, mientras que la relación moderada entre *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* y *Dispositivos Económicos* sugiere que las decisiones políticas influyen directamente en las políticas económicas. La figura 7 de co-ocurrencia proporciona una visión clara de las interrelaciones entre las categorías principales, subrayando la importancia de considerar múltiples dimensiones al analizar la oferta de políticas públicas y las interacciones intergubernamentales en tiempos de crisis.

El gráfico de Sankey mostrado en la figura 8 muestra las relaciones de co-ocurrencia de la categoría *Dispositivos Económicos* con las demás categorías. Se observa que *Dispositivos Económicos* tiene una relación más fuerte con *Prácticas Administrativas*, seguida por una relación moderada con *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* y una relación menos intensa con *Enfoque Legal*. Este orden sugiere que las estrategias económicas están más estrechamente vinculadas con la administración y la política, mientras que la conexión con los aspectos legales, aunque relevante, es menos frecuente.

Figura 8. Relaciones de co-ocurrencia de Dispositivos Económicos con las otras categorías



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

En la Figura 9 se muestra una red construida con base en las co-ocurrencias de la categoría *Dispositivos Económicos* con las demás categorías. Esta red permite profundizar en las relaciones y conexiones entre los distintos elementos identificados.

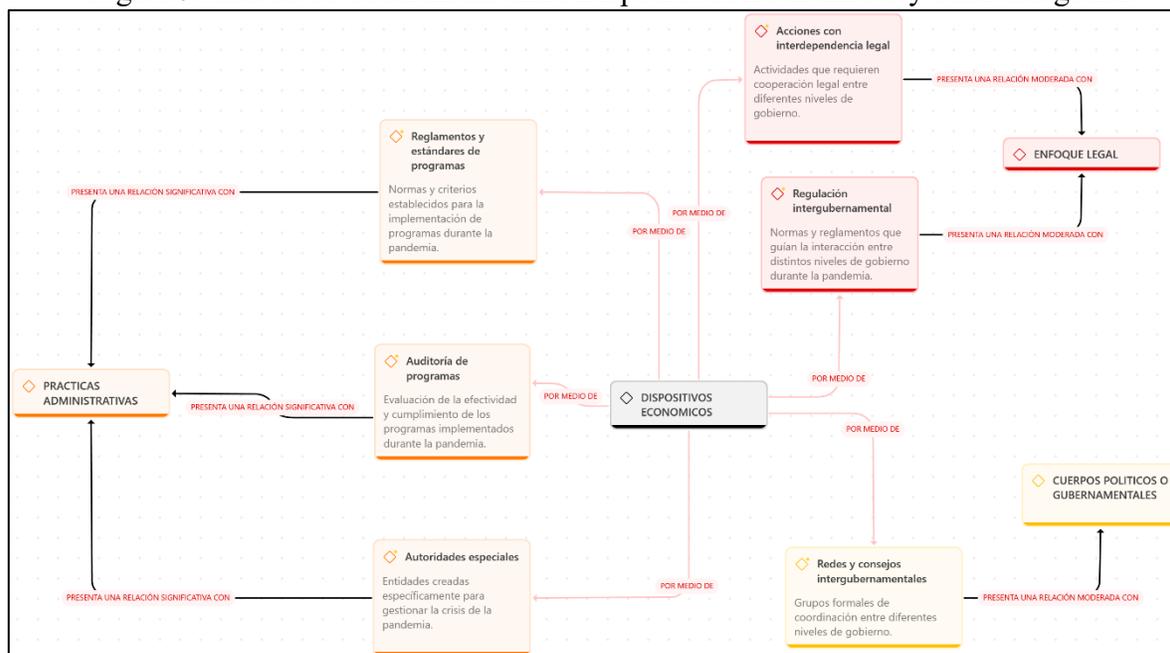
En esta red se observa que los *Dispositivos Económicos* están estrechamente vinculados con las *Prácticas Administrativas*. Esta conexión se explica por varios elementos clave. *Los reglamentos y estándares de programas* establecen las normas y criterios necesarios para la implementación efectiva de programas económicos, asegurando que estos se adapten a las necesidades emergentes de la crisis. Por otro lado, la *auditoría de programas* permite evaluar la efectividad y cumplimiento de los programas implementados, asegurando que se alcancen los objetivos previstos. Finalmente, las *autoridades especiales*, creadas específicamente para gestionar la crisis de la pandemia, juegan un papel crucial en la supervisión y ejecución de las políticas económicas. Esta fuerte relación sugiere que las estrategias económicas están integradas y dependientes de un marco administrativo robusto para su implementación y evaluación exitosa.

Además, los *Dispositivos Económicos* presentan una relación moderada con los *Cuerpos Políticos o Gubernamentales*, que se materializa a través de la *regulación intergubernamental* y las *redes y consejos intergubernamentales*. La *regulación intergubernamental*, que incluye normas y reglamentos que guían la interacción entre distintos niveles de gobierno, es esencial para coordinar esfuerzos y asegurar una respuesta unificada a la crisis económica. Las *redes y consejos intergubernamentales*, por su parte, facilitan la coordinación formal entre diferentes

niveles de gobierno, promoviendo una colaboración efectiva y una toma de decisiones coherente. Esta relación moderada indica que, aunque los dispositivos económicos dependen significativamente del apoyo administrativo, la colaboración y coordinación entre entidades gubernamentales es igualmente vital para su éxito.

Por último, se identifica una relación menos intensa entre los *Dispositivos Económicos* y el *Enfoque Legal*, a través de las *acciones con interdependencia legal*. Estas acciones requieren cooperación legal entre diferentes niveles de gobierno, lo cual es crucial para establecer un marco jurídico que respalde la implementación de estrategias económicas. Aunque esta relación es menos frecuente, su presencia destaca la importancia de un marco legal que soporte y facilite la cooperación y coordinación necesaria para enfrentar la crisis económica. En resumen, mientras que la administración y la política son pilares fundamentales para la implementación de dispositivos económicos, el marco legal actúa como un facilitador que asegura la coherencia y viabilidad de estas estrategias.

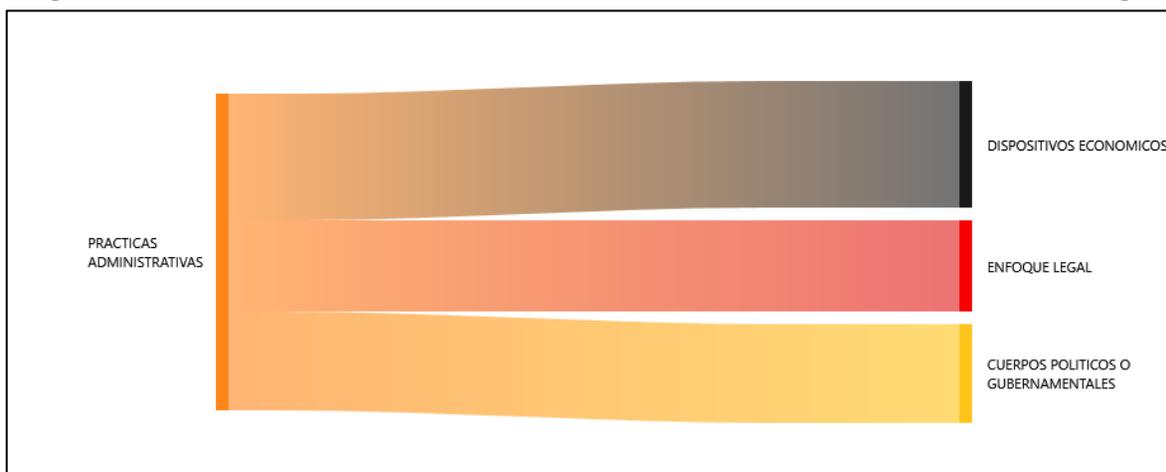
Figura 9. Red de co-ocurrencias entre Dispositivos Económicos y otras categorías



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

En la figura 10 se muestra el gráfico de Sankey que ilustra cómo *Prácticas Administrativas* se interrelaciona con las otras tres categorías. La representación visual revela que *Prácticas Administrativas* tiene la mayor conexión con *Dispositivos Económicos*, seguida por una fuerte asociación con *Enfoque Legal* y una conexión menos intensa con *Cuerpos Políticos o Gubernamentales*. Esto indica que las prácticas administrativas están más alineadas con los aspectos económicos y, en menor medida, con los marcos legales y las entidades políticas.

Figura 10. Relaciones de co-ocurrencia de Prácticas Administrativas con las otras categorías



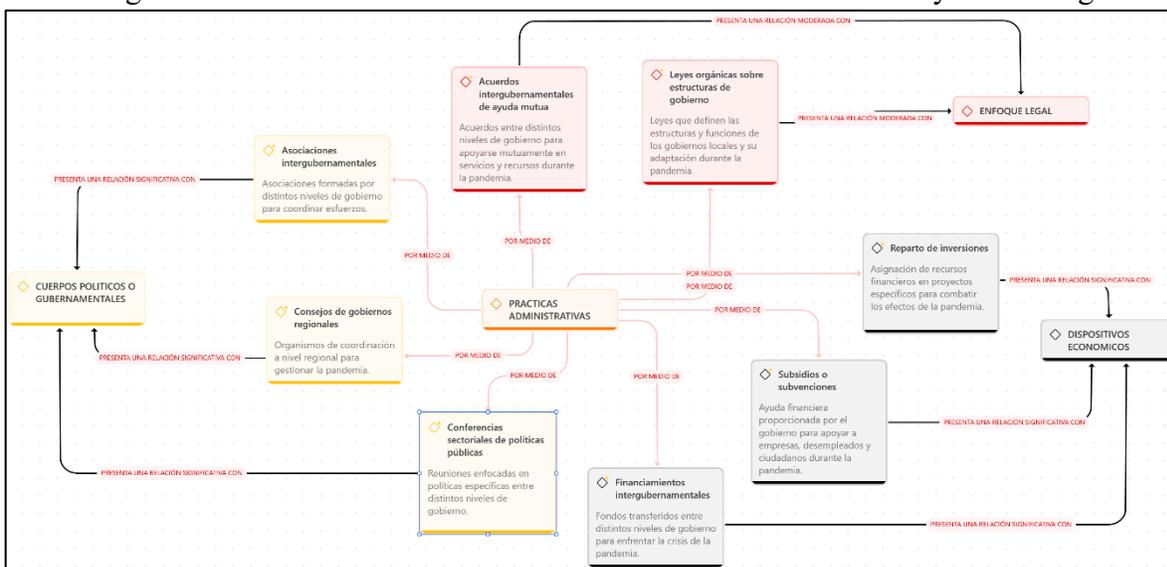
Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

El análisis presentado se basa en la Figura 11, la cual es una red construida con base en las co-ocurrencias de la categoría *Prácticas Administrativas* con las demás categorías. En la Figura 11, se observa que las *Prácticas Administrativas* tienen una fuerte conexión con los *Dispositivos Económicos*. Esta relación se fundamenta en varios elementos. *el reparto de inversiones* se refiere a la asignación de recursos financieros para proyectos específicos, esenciales para combatir los efectos de la pandemia. Los *subsidios o subvenciones* representan la ayuda financiera proporcionada por el gobierno para apoyar a empresas, desempleados y ciudadanos durante la crisis. Los *financiamientos intergubernamentales* involucran la transferencia de fondos entre distintos niveles de gobierno para enfrentar la crisis económica. Esta fuerte relación sugiere que las prácticas administrativas están estrechamente alineadas con los aspectos económicos, apoyando y facilitando la implementación de políticas económicas durante la pandemia.

Además, las *Prácticas Administrativas* presentan una relación moderada con el *Enfoque Legal*. Los *acuerdos intergubernamentales de ayuda mutua* son pactos entre distintos niveles de gobierno para servicios y recursos durante la pandemia, lo cual requiere un marco legal para su viabilidad. Las *leyes orgánicas sobre estructuras de gobierno* definen las estructuras y funciones de los gobiernos locales y su actuación durante la pandemia, asegurando que las respuestas administrativas sean consistentes y alineadas con las normativas legales. Esta relación moderada indica que las prácticas administrativas no solo están alineadas con los aspectos económicos, sino que también dependen de un marco legal robusto para asegurar su efectividad y coherencia.

Por último, se identifica una relación menos intensa entre las *Prácticas Administrativas* y los *Cuerpos Políticos o Gubernamentales*. Las *asociaciones intergubernamentales*, formadas por distintos niveles de gobierno para coordinar esfuerzos, y los *consejos de gobiernos regionales*, que son organismos de coordinación a nivel regional, facilitan la cooperación y la respuesta conjunta a la pandemia. Las *conferencias sectoriales de políticas públicas*, enfocadas en políticas específicas entre distintos niveles de gobierno, también juegan un papel en la coordinación y implementación de prácticas administrativas.

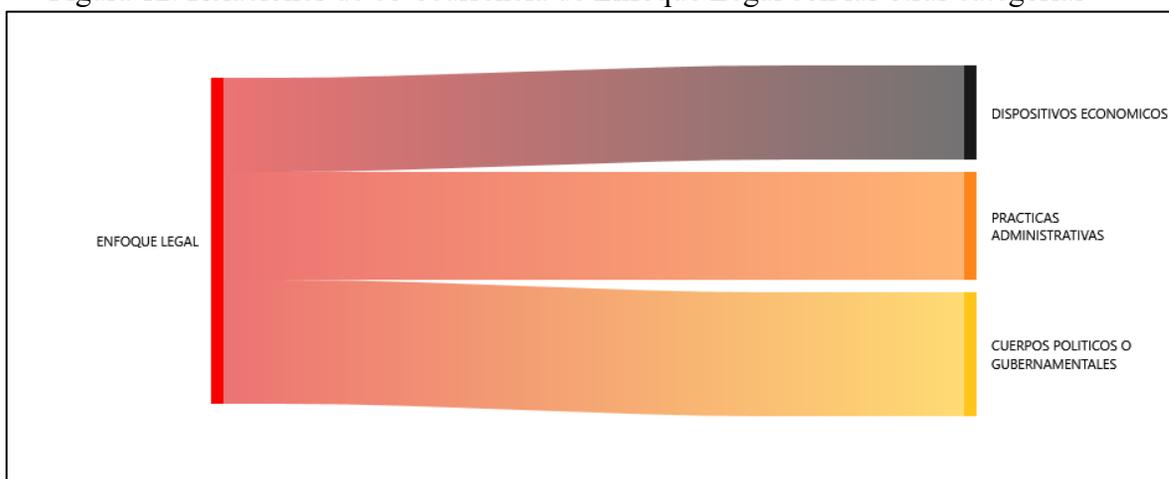
Figura 11. Red de co-ocurrencias entre Prácticas Administrativas y otras categorías



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

En la figura 12 se muestra el gráfico de Sankey que representa la co-ocurrencia del *Enfoque Legal* con las otras tres categorías. Observamos que el *Enfoque Legal* tiene su conexión más fuerte con *Dispositivos Económicos*, lo que sugiere una interdependencia significativa entre las regulaciones legales y las políticas económicas. La siguiente conexión más intensa es con *Prácticas Administrativas*, destacando cómo las regulaciones legales influyen en los procedimientos administrativos. Finalmente, existe una relación menos prominente con *Cuerpos Políticos o Gubernamentales*, indicando que, aunque importante, el vínculo entre la legalidad y los actores políticos es relativamente menos frecuente en los documentos analizados.

Figura 12. Relaciones de co-ocurrencia de Enfoque Legal con las otras categorías



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

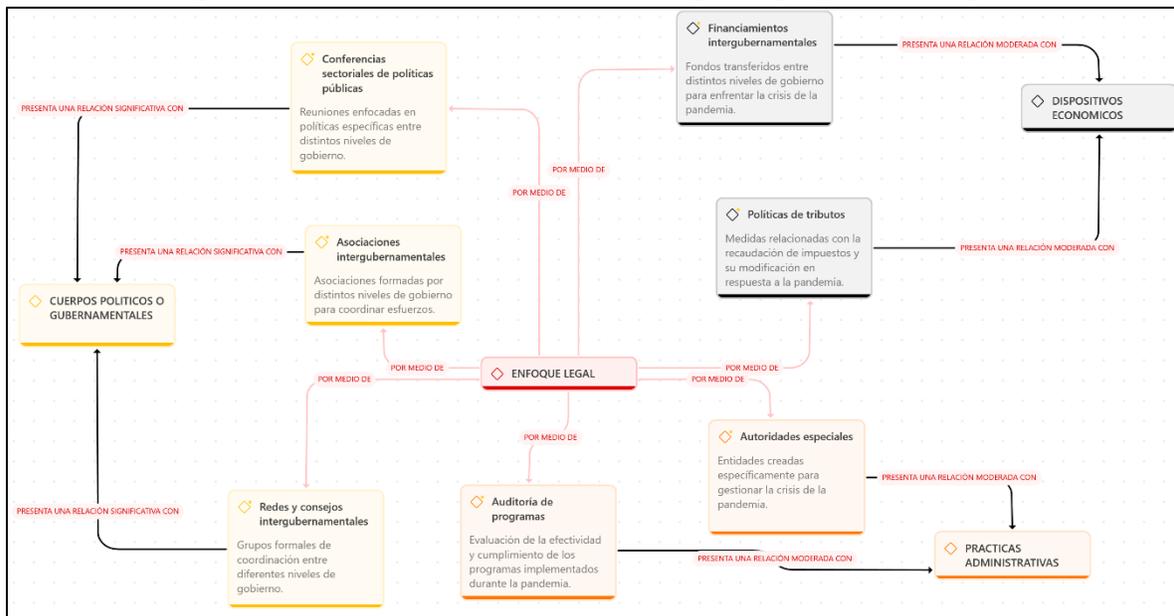
El análisis presentado se basa en la Figura 13, la cual es una red construida con base en las co-ocurrencias de la categoría *Enfoque Legal* con las demás categorías. En la red se observa que el *Enfoque Legal* tiene una conexión moderada con los *Dispositivos Económicos*. Esta relación está mediada por los *Financiamientos Intergubernamentales* y las *Políticas de Tributos*. Los *financiamientos intergubernamentales* son fondos transferidos entre distintos niveles de gobierno para enfrentar la crisis económica, lo cual requiere un marco legal claro para su implementación. Las *políticas de tributos*, que incluyen medidas relacionadas con la recaudación de impuestos y su modificación en respuesta a la pandemia, también dependen de un enfoque legal sólido para ser efectivas. Esta relación moderada sugiere que, aunque el *Enfoque Legal* es crucial para la implementación de estrategias económicas, su impacto es más indirecto y se realiza a través de la regulación de financiamientos y tributos.

Asimismo, el *Enfoque Legal* presenta una conexión moderada con las *Prácticas Administrativas*. Esta relación se materializa a través de la *auditoría de programas* y las *autoridades especiales*. La *auditoría de programas*, que evalúa la efectividad y cumplimiento de los programas implementados durante la pandemia, requiere un marco legal que defina los criterios y estándares de auditoría. *las autoridades especiales*, creadas específicamente para gestionar la crisis de la pandemia, también dependen de un marco legal que establezca su autoridad y responsabilidades. Esta relación indica que las prácticas administrativas, aunque operan en un contexto práctico, necesitan estar respaldadas por un enfoque legal que asegure su coherencia y efectividad.

Por otro lado, el *Enfoque Legal* tiene una relación significativa con los *Cuerpos Políticos o Gubernamentales*, que se evidencia a través de las *conferencias sectoriales de políticas públicas*, las *asociaciones intergubernamentales* y las *redes y consejos intergubernamentales*. Las *conferencias sectoriales de políticas públicas* son reuniones enfocadas en políticas específicas entre distintos niveles de gobierno, lo cual requiere un marco legal para su coordinación y ejecución. Las *asociaciones intergubernamentales* y las *redes y consejos intergubernamentales* facilitan la cooperación y coordinación entre diferentes niveles de gobierno, lo cual es esencial durante la pandemia. Esta fuerte relación subraya la importancia del *Enfoque Legal* para asegurar que las interacciones políticas y gubernamentales sean efectivas y alineadas con los objetivos comunes.

En resumen, el Enfoque Legal desempeña un papel crucial en la mediación de las relaciones entre las categorías, facilitando la implementación y coordinación de estrategias económicas y administrativas, y asegurando que las interacciones políticas y gubernamentales estén respaldadas por un marco normativo sólido.

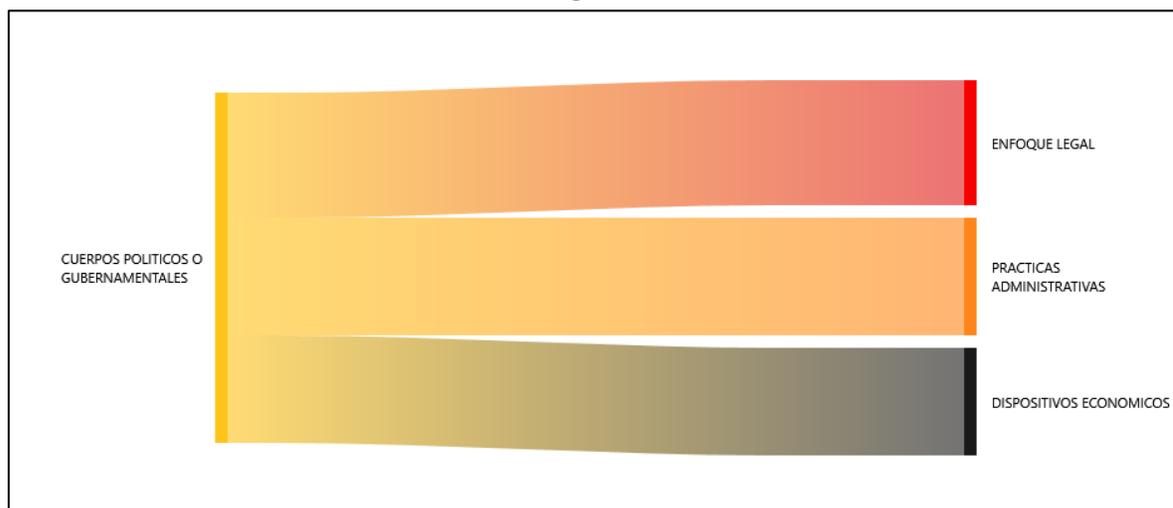
Figura 13. Red de co-ocurrencia de Enfoque Legal y otras categorías



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

En la figura 14 se muestra el gráfico de Sankey muestra la co-ocurrencia de la categoría *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* con tres las otras categorías. Podemos ver que *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* tiene la conexión más fuerte con *Prácticas Administrativas*, sugiriendo una estrecha relación entre las decisiones políticas y la implementación administrativa. La siguiente conexión más intensa es con *Enfoque Legal*, destacando cómo las decisiones políticas están influenciadas por el marco legal. Por último, la relación menos prominente se da con *Dispositivos Económicos*, lo que sugiere que, aunque relevante, la interdependencia entre las políticas económicas y las estructuras políticas es menos frecuente en comparación con las otras categorías.

Figura 14. Relaciones de co-ocurrencia de Cuerpos Políticos o Gubernamentales con las otras categorías



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

El análisis presentado se basa en la Figura 15, la cual es una red construida con base en las co-ocurrencias de la categoría *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* con las demás categorías. En la Figura 15, se puede observar que los *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* tienen una relación significativa con las *Prácticas Administrativas*, esta conexión se manifiesta a través de varios componentes esenciales. La *auditoría de programas* es crucial para evaluar la efectividad y el cumplimiento de las políticas implementadas durante la pandemia, asegurando que las decisiones políticas se lleven a cabo de manera efectiva. Los *reglamentos y estándares de programas* establecen las normas necesarias para la implementación de programas, lo cual es fundamental para la traducción de decisiones políticas en acciones concretas. Las *autoridades especiales*, creadas para gestionar la crisis, también juegan un papel crucial en la implementación de estas decisiones. Esta relación fuerte subraya la importancia de la interacción entre las decisiones políticas y la implementación administrativa para enfrentar la pandemia de manera efectiva.

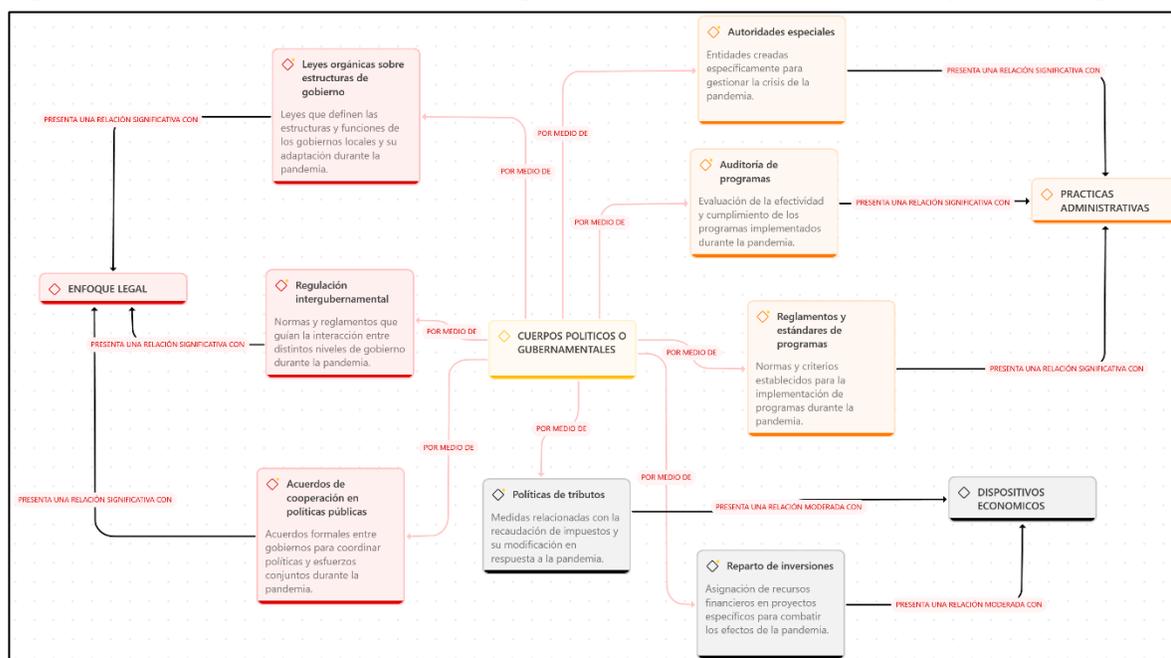
Asimismo, los *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* muestran una conexión significativa con el *Enfoque Legal*. Esta relación se establece a través de las *leyes orgánicas sobre estructuras de gobierno* que definen las estructuras y funciones de los gobiernos locales y su adaptación durante la pandemia, proporcionando el marco legal necesario para la implementación de decisiones políticas. También se debe a la *regulación intergubernamental* guía la interacción entre distintos niveles de gobierno, asegurando una respuesta coordinada y

legalmente sólida a la crisis. Los *acuerdos de cooperación en políticas públicas* también facilitan la coordinación entre diferentes entidades gubernamentales, destacando la interdependencia entre el marco legal y las decisiones políticas. Esta conexión indica que las decisiones políticas están profundamente influenciadas y respaldadas por un marco legal robusto.

Finalmente, aunque la relación entre los *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* y los *Dispositivos Económicos* es menos prominente, sigue siendo relevante. El *reparto de inversiones* implica la asignación de recursos financieros a proyectos específicos para mitigar los efectos de la pandemia, lo cual requiere una coordinación política eficaz. Las *políticas de tributos*, que incluyen medidas relacionadas con la recaudación de impuestos y su modificación en respuesta a la crisis, también dependen de decisiones políticas para su implementación. Los *financiamientos intergubernamentales* facilitan la transferencia de fondos entre distintos niveles de gobierno, apoyando las políticas económicas. Esta relación, aunque menos intensa, sugiere que las estructuras políticas juegan un papel esencial en la implementación de estrategias económicas, aunque de manera más indirecta.

En resumen, los *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* están estrechamente vinculados con las *Prácticas Administrativas* y el *Enfoque Legal*, facilitando la implementación de decisiones políticas en un marco administrativo y legal adecuado. La relación con los *Dispositivos Económicos*, aunque menos prominente, sigue siendo crucial para asegurar la eficacia de las políticas económicas.

Figura 15. Red de co-ocurrencia de Cuerpos Políticos o Gubernamentales y otras categorías



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los datos.

El análisis de la distribución y co-ocurrencia de categorías en los documentos estudiados muestra que los *Dispositivos Económicos* y las *Prácticas Administrativas* son elementos clave que modifican la oferta de políticas públicas durante la pandemia de COVID-19. La fuerte interdependencia entre las medidas económicas y la implementación administrativa subraya la necesidad de un enfoque coordinado en estos aspectos. El *Enfoque Legal* es crucial para respaldar estas prácticas, proporcionando el marco regulador necesario para su coherencia y efectividad. Aunque los *Cuerpos Políticos o Gubernamentales* tienen una representación menor, su interacción con las prácticas administrativas y el marco legal es esencial para la formulación y ejecución de políticas. Estos hallazgos destacan que una respuesta eficaz a la crisis depende de la integración de factores económicos, administrativos, legales y políticos, que en conjunto modifican la oferta de políticas públicas.

Capítulo IV. Resultados: RIG en respuesta a la pandemia de COVID-19

La aparición del COVID-19 en Wuhan, China, en diciembre de 2019, desencadenó una crisis sanitaria mundial sin precedentes. Debido a la rápida expansión de los contagios y el incremento de muertes durante los primeros meses, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote se había convertido en una pandemia global. La OMS evaluó el riesgo de la pandemia como muy alto para China y alto a nivel regional y global. Se delinean objetivos estratégicos clave, como limitar la transmisión de persona a persona, identificar y tratar a los pacientes de manera temprana, y comunicar información crítica de riesgo a todas las comunidades.

En respuesta a esta emergencia, la OMS publicó el 4 de febrero de 2020 el documento titulado "*2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV): Strategic Preparedness and Response Plan*", que presenta un plan estratégico integral para la preparación y respuesta a la pandemia del nuevo coronavirus. Este plan se estructura en tres áreas principales: el establecimiento rápido de la coordinación internacional y el apoyo operativo, el aumento de la preparación y las operaciones de respuesta a nivel nacional y la aceleración de la investigación e innovación prioritarias.

En México, la respuesta oficial a la crisis se formalizó con la publicación del "Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)" por el Consejo de Salubridad General el 30 de marzo de 2020. Este acuerdo declara oficialmente la epidemia de COVID-19 como una emergencia sanitaria debido a la gravedad y rápida propagación de la enfermedad. Basándose en los artículos de la Constitución Política y la Ley General de Salud, el acuerdo faculta a la Secretaría de Salud para implementar todas las acciones necesarias para controlar la situación. La declaración, que entra en vigor el mismo día de su publicación y se extendió hasta el 30 de abril de 2020, establece medidas urgentes para contener la propagación del virus y proteger la salud pública en todo el país.

Días previos a esta declaratoria, en conferencia de prensa, Hugo López-Gatell Ramírez, Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, busco bajar las preocupaciones de la

población respecto a la enfermedad y estableció un escenario de certidumbre al declarar lo siguiente respecto a la pandemia:

“Al final del día, y con esto cierro, lo que vamos a tener es la historia natural de una epidemia, esto lo que quiere decir es que esta enfermedad infecciosa, como muchas otras, a pesar de que no tienen un tratamiento específico, no existe en el mundo entero una vacuna ni tampoco un medicamento que cubre de manera directa a esta enfermedad, pero así afortunadamente es una enfermedad que las propias defensas del organismo, el sistema inmune logra eliminar, porque logra impedir la multiplicación del virus” (Presidencia de la República, 2020, párr. 64)

Estos primeros pasos en la respuesta federal delinearon un marco inicial para la oferta de políticas públicas, que involucró medidas legales y administrativas, así como un esfuerzo de comunicación pública dirigido a gestionar la percepción de la crisis y las expectativas de la ciudadanía. Esta primera respuesta estaba prevista para finalizar el 30 de abril de 2020, pero no sería hasta el 9 de mayo de 2023, con un decreto emitido por el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, que se declararía terminada la acción extraordinaria en materia de salubridad general implementada para prevenir, controlar y mitigar la enfermedad causada por el COVID-19.

En este contexto, la oferta de políticas públicas de la en México se modificó debido a diversos elementos en los que se involucró la federación, que pueden clasificarse dentro de las cuatro categorías de relaciones intergubernamentales: dispositivos económicos, enfoque legal, prácticas administrativas, y cuerpos políticos o gubernamentales. Estas categorías agrupan una serie de medidas específicas que se implementaron a lo largo de diferentes fases de la pandemia.

4.1. El escenario propuesto por la Federación

Las acciones propuestas por la federación durante la fase temprana de la pandemia de COVID-19 fueron determinantes en la configuración y desarrollo de las relaciones intergubernamentales en México, y estas relaciones intergubernamentales modificaron significativamente la oferta de políticas públicas de los estados. A través de estas directrices, la federación no solo lideró la respuesta inicial a la crisis sanitaria, sino que también influyó directamente en cómo los gobiernos estatales estructuraron y ajustaron sus propias políticas públicas. Este proceso de

interacción y coordinación intergubernamental resultó en que las políticas originalmente propuestas a nivel federal fueran adaptadas y modificadas por los estados para alinearse con sus contextos específicos, mostrando la necesidad de cooperación en la gestión de la crisis durante sus primeras etapas.

4.1.1. Enfoque legal

La respuesta a la pandemia incluyó acciones en la categoría de enfoque legal. La relación legal entre la federación y los estados durante la pandemia de COVID-19 se caracterizó por una colaboración y coordinación para implementar medidas sanitarias y enfrentar la emergencia. El 30 de marzo de 2020, el Consejo de Salubridad General, dependiente del presidente de la república, declaró oficialmente la epidemia de COVID-19 como una emergencia sanitaria en todo el país. Esta declaración de una retabulación intergubernamental permitió la implementación de medidas extraordinarias de salud pública, como la suspensión de actividades no esenciales y la promoción del distanciamiento social en todo el territorio mexicano.

Además, en marzo de 2020, se estableció un acuerdo entre la Secretaría de Salud y otras dependencias federales. Este mecanismo facilitó la implementación de acciones conjuntas, como la reconversión hospitalaria y la logística de distribución de insumos médicos. El programa de reconversión hospitalaria en México, anunciado el 29 de marzo de 2020 por el Dr. Gustavo Reyes Terán, titular de la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad, implicó la instalación de comités COVID-19 en cada hospital, la evaluación de la capacidad instalada, la reconversión en tres fases, y la capacitación y bienestar del personal de salud.

En 2020 se implementó el primer semáforo de riesgo epidémico COVID-19 en México y se actualizó en junio de 2021, en este se fundamenta en una serie de reglamentos y lineamientos. Los gobiernos de las entidades federativas debían capturar y actualizar diariamente la información de la epidemia en los sistemas de vigilancia epidemiológica establecidos, como el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Enfermedades Respiratorias y la Red IRAG. La responsabilidad del semáforo de riesgo epidémico COVID-19 en México recae principalmente en

la Secretaría de Salud a través de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud como lo menciono en conferencia de prensa Hugo López-Gatell.

“Sobre el semáforo, este es el semáforo, es decir, no tiene que ir a ningún otro ejercicio de aprobación, el semáforo lo dispone la Secretaría de Salud, que es la autoridad sanitaria federal, una de tres, los otros dos son el Consejo de Salubridad General, cuyas atribuciones no son en esta materia, y el presidente de la República que tiene la atribución de sancionar ciertas disposiciones inmediatas que no son estas” (Presidencia de la República, 5 de junio de 2020, párr. 108).

4.1.2. Prácticas administrativas

Las prácticas administrativas fueron optimizadas para mejorar la respuesta a la pandemia. En particular, la Jornada Nacional de Sana Distancia fue un conjunto de medidas y recomendaciones diseñadas para normar el comportamiento social y las actividades económicas con el fin de reducir el riesgo de contagio. Esta estrategia se implementó como una política pública que estableció regulaciones y estándares específicos para mitigar la propagación del COVID-19, involucrando tanto al gobierno federal como a los estatales en su ejecución y comunicación. A través de mensajes oficiales en las conferencias diarias sobre el Informe Diario sobre Coronavirus COVID-19 en México, como las encabezadas por Hugo López-Gatell, se transmitieron las medidas relacionadas con la Jornada Nacional de Sana Distancia.

“Jornada Nacional de Sana Distancia [...] implica la suspensión temporal de actividades laborales, que no sean esenciales, la suspensión temporal de actividades escolares y la suspensión de congregaciones en el espacio público, que son los tres elementos que motivan mayormente a las personas a salir de casa. Y para simple comunicación, lo encapsulamos en una frase que es: Quédate en casa”. (Presidencia de la República, 2020, párr. 49)

El acuerdo emitido por la Secretaría de Salud en abril de 2020 aborda la contratación de personal médico y de salud para enfrentar la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 en México. En particular, se permite la contratación de profesionales de la salud con formación en el extranjero, llegando a un acuerdo interinstitucional con las autoridades sanitarias del país de origen y el personal cuenta con la documentación adecuada que avale su capacidad profesional. El acuerdo también especifica que se deben otorgar todas las facilidades administrativas y jurídicas para el ingreso y permanencia en el territorio nacional de estos profesionales, así como

para la realización de actividades de cooperación técnica, científica y académica en materia de salud (Secretaría de Salud, 2020).

La Secretaría de Salud, en conjunto con los gobiernos estatales, llevó a cabo programas de desempeño compartido como lo fue el caso del semáforo epidemiológico con actividades de vigilancia epidemiológica y prevención, obligando a las autoridades civiles, militares y particulares a colaborar con las autoridades sanitarias basado en el modelo de vigilancia epidemiológica Centinela.¹ El semáforo epidemiológico era la base para la regulación del uso del espacio público de acuerdo con el riesgo de contagios y se acompañó de recomendaciones generales que pueden ser ajustadas por las autoridades sanitarias locales según las circunstancias de cada entidad.

El Plan Nacional de Vacunación en México se desarrolló como un programa de desempeño compartido, ya que su implementación implicó una colaboración y coordinación significativa entre el gobierno federal, los gobiernos estatales, y otros actores gubernamentales. El Plan Nacional de Vacunación fue una política pública de gran envergadura destinada a inmunizar a la población contra el virus SARS-CoV-2, causante de la COVID-19. El plan se estructuró en diversas etapas, priorizando inicialmente al personal de salud, seguido por grupos vulnerables como los adultos mayores, personas con comorbilidades, y progresivamente al resto de la población. Entre los elementos más importantes del plan se encuentran la coordinación entre diferentes niveles de gobierno para asegurar la logística y distribución de las dosis, y el establecimiento del Operativo Correcaminos, que jugó un papel crucial en la ejecución del plan a nivel nacional. (Secretaría de salud, 2021)

4.1.3. Cuerpos políticos o gubernamentales

La aparición de cuerpos políticos o gubernamentales fue esencial para enfrentar la pandemia. El "Acuerdo de gobernabilidad y unidad nacional en la lucha contra el COVID-19" es un ejemplo

¹ La vigilancia centinela es un método para recopilar datos epidemiológicos de manera sistemática y rutinaria en un número limitado de puntos. Éstos se eligen para que la muestra sea representativa de la población general (Secretaría de Salud, 2020).

de conferencias entre líderes de gobiernos que surgió a partir de una serie de videoconferencias que congregaron a los gobernadores de las 32 entidades federativas de México junto con el presidente. Dentro de este acuerdo, las responsabilidades de los estados incluían la implementación de las medidas sanitarias determinadas a nivel federal, el fortalecimiento de los sistemas de salud locales, la promoción de campañas de prevención, y el aseguramiento de la aplicación de las restricciones necesarias para mitigar la propagación del virus. Por otro lado, el gobierno federal asumió la responsabilidad de coordinar las estrategias nacionales, proporcionar recursos financieros y materiales, y liderar la comunicación y difusión de la información relevante sobre la pandemia. (Presidencia de la República, 2020).

Otra conferencia entre líderes gubernamentales fueron las reuniones ordinarias del Consejo Nacional de Salud para el Bienestar, la primera se llevó a cabo el 15 de abril de 2021, presidida por el Dr. Jorge Alcocer Varela, Secretario de Salud de México. En esta reunión, que se realizó por videoconferencia, participaron los 32 secretarios estatales de salud, así como representantes de instituciones federales. Durante el encuentro, se discutieron temas clave relacionados con la atención de la pandemia de COVID-19, como la vacunación, la reconversión hospitalaria y la estrategia de vigilancia epidemiológica (Secretaría de Salud, 2021)

4.1.4. Dispositivos económicos

Para mitigar el impacto económico de la pandemia, la Federación implementó medidas dentro de la categoría de dispositivos económicos. En marzo de 2020, se lanzó el Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, que otorgó créditos y subsidios a pequeños negocios con el objetivo de preservar empleos y apoyar la economía local. Este programa fue renovado en 2021. La secretaria de Economía, Graciela Márquez Colín, aclaró que este tipo de dispositivos está diseñado principalmente para atender a las áreas metropolitanas.

“Tenemos la información a nivel municipal. Aquí pusimos a los 30 municipios con más beneficiarios del programa. La alcaldía de Iztapalapa, en la Ciudad de México ha recibido 37 mil créditos; el municipio de Centro, en Tabasco, 18 mil y así nos podemos ir en los 30 primeros. Vean ustedes que hay componentes importantes de las zonas metropolitanas que les decía; ahí ven a la Ciudad de México, por supuesto, Monterrey, Tijuana, Guadalajara, entre los primeros lugares y tiene que ver que por diseño el programa

estaba enfocado en estas zonas metropolitanas, con el 50% de los recursos de los beneficiarios de este programa”. (Secretaría de economía, 2020, p.3).

Además, se adelantaron apoyos económicos a través de transferencias monetarias para apoyar a la población vulnerable, asegurando que los recursos llegaran rápidamente a quienes más lo necesitaban. Para asegurar la transparencia y el uso adecuado de los recursos, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto de Salud para el Bienestar llevaron a cabo auditorías, verificando que los fondos destinados a la emergencia fueran utilizados de manera correcta y eficiente para de 2020 a 2022. La auditoría revisó la gestión y utilización de los recursos asignados para enfrentar la pandemia, incluyendo el abastecimiento de medicamentos y equipos médicos, la contratación de personal y la ejecución de programas específicos para atender la emergencia sanitaria (ASF, 2023).

En términos de financiamiento intergubernamental, la Secretaría de Salud empleó el Fondo de Salud para el Bienestar en marzo de 2021 para la adquisición de insumos médicos y equipos de protección personal, garantizando así la disponibilidad de los recursos necesarios para hacer frente a la crisis sanitaria. Para las acciones relacionadas con el COVID-19, la Secretaría de Salud destinó 33 mil millones de pesos de este fondo (CIEP, 2022).

Entre la declaración de la pandemia y su conclusión, se desarrollaron diversas circunstancias que afectaron la oferta de políticas públicas a través de las cuatro categorías de relaciones intergubernamentales (RIG). En términos sanitarios, el gobierno federal formuló una estrategia coordinada y nacional que incluyó la implementación de la Jornada Nacional de Sana Distancia, el Plan Nacional de Vacunación, el Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares y reuniones ordinarias del Consejo Nacional de Salud para el Bienestar. Por otro lado cuando se trató de implementar una estrategia de reactivación económica, no se desplegó una estrategia nacional en cuanto a coordinación, lo que evidenció una falta de cohesión en la toma de decisiones intergubernamentales en este ámbito.

4.2 Resultados de la Ciudad de México

La respuesta del gobierno de la Ciudad de México ante la pandemia de COVID-19 estuvo marcada por una serie de acciones en las que las relaciones intergubernamentales, dentro del Modelo de autoridad traslapante. Este modelo, aplicado en el contexto de la Ciudad de México, se caracteriza por la interdependencia y la negociación constante entre los diferentes niveles de gobierno, donde las responsabilidades se comparten y se superponen, sin que ningún nivel tenga una autoridad absoluta. En esta sección se explorará cómo este modelo de autoridad traslapante se desenvuelve en la Ciudad de México a través de las diferentes categorías de las relaciones intergubernamentales, reflejando la complejidad y la importancia de la cooperación en situaciones de crisis.

4.2.1. Enfoque Legal

La adopción de medidas legales en respuesta a la pandemia evidenció la importancia de la interacción normativa entre diferentes niveles de gobierno. Estas acciones legales, producto de una colaboración intergubernamental, demostraron cómo las estructuras de gobierno pueden ser flexibles y responder dinámicamente en situaciones de urgencia.

En términos de regulación intergubernamental, la Reconversión Hospitalaria fue una de las iniciativas más relevantes, basada en los lineamientos de la Secretaría de Salud Federal. Esta medida incluyó la reorganización y ampliación de la capacidad hospitalaria para atender de manera eficiente la crisis sanitaria, asegurando que los recursos médicos estuvieran disponibles donde más se necesitaban.

“Las unidades reconvertidas fueron el Hospital General Ajusco Medio, y se expandió la disponibilidad de camas en los hospitales generales Balbuena, Xoco y Villa. Asimismo, en los hospitales generales Milpa Alta y Ticomán, así como cinco hospitales pediátricos (Coyoacán, Iztapalapa, Peralvillo, San Juan de Aragón y Azcapotzalco); y en la Clínica Hospital Emiliano Zapata se dispuso de camas en servicios de áreas clínicas para ampliar la cobertura. Gracias a ello contamos con un total de 658 camas para la atención de pacientes sospechosos y confirmados de la COVID-19”. (Gobierno de la Ciudad de México, 2020, p.32)

Asimismo, la implementación del Semáforo Epidemiológico y el Plan Gradual hacia la Nueva Normalidad estableció un marco regulatorio para la reapertura de actividades económicas, utilizando indicadores de salud como la ocupación hospitalaria y la tasa de contagios para guiar las decisiones de política pública. La Ciudad de México propuso una reapertura gradual buscando favorecer el regreso a las actividades laborales, las actividades educativas y la regulación en el tránsito de espacios y transporte públicos. Así lo anunciaba la Jefa de Gobierno Claudia Sheinbaum Pardo en conferencia de prensa.

“Vamos a construir juntos una nueva normalidad en la Ciudad de México, que esté sustentada en lo que ha sido el origen también del proyecto que encabezamos en la Ciudad de México, que es la innovación y la igualdad de los derechos, y una ciudad de derechos. Un acceso igualitario a los derechos económicos, políticos, sociales y culturales, con el fin de disminuir las desigualdades, las cuales solo se hicieron más evidentes en esta emergencia sanitaria” (Gobierno de la Ciudad de México, 2020, 13:05).

4.2.2. Prácticas Administrativas

Las prácticas administrativas durante la pandemia destacaron la capacidad de las estructuras gubernamentales de la Ciudad de México para implementar políticas eficientes a través de la cooperación intergubernamental. Esta capacidad se refleja en la implementación de programas de desempeño compartido, como el Modelo Epidemiológico de la Ciudad de México. El Modelo Epidemiológico fue una herramienta clave que permitió monitorear la evolución de la pandemia, utilizando datos precisos de hospitalizaciones. Además, se desarrolló el Sistema de Tamizaje Automatizado vía SMS/Locatel, diseñado para el seguimiento de casos sospechosos de COVID-19, lo que facilitó la identificación temprana de contagios y permitió un seguimiento médico a distancia.

El intercambio de personal fue un aspecto clave de las prácticas administrativas durante la pandemia. Cuando la federación abrió la posibilidad de establecer acuerdos con personal médico de otros países, la Ciudad de México aprovechó esta oportunidad. En particular, la Ciudad de México generó el Convenio de cooperación técnica, científica y académica con Cuba, lo que permitió la incorporación de la Brigada Henry Reeves a la red hospitalaria local. Este convenio incluyó la participación de 585 trabajadores de la salud cubanos, quienes aportaron su

experiencia y especialización, ampliando la capacidad de respuesta del sistema de salud de la Ciudad de México. Este convenio va más allá de la atención directa como declaro Olivia López Arellano, Secretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad de México. (Gobierno de la Ciudad de México, 2020)

“[E]s un convenio que es amplio, no solo es atención directa de un conjunto de profesionales sino es mucho más amplio y detallado y también con distintos componentes como capacitación, asesoría, trabajo en campo, trabajo epidemiológico. Son 585, es el dato que tengo así de memoria y están vinculados a distintas tareas. En realidad, son médicos y paramédicos en términos globales porque hay también un grupo importante de ingenieros biomédicos, de gente que está trabajando en la parte que tiene que ver con instalaciones y con mayoría del equipo que se requiere para atender la pandemia.” (Gobierno de la Ciudad de México, 2020, p.8).

La estrategia de vacunación en la Ciudad de México se enmarcó como un programa de desempeño compartido debido a su alineación con la estrategia del Programa Nacional de Vacunación contra el Virus SARS-COV-2. La implementación de la campaña de vacunación comenzó en enero de 2021, reflejando un esfuerzo coordinado entre los niveles federal y local para inmunizar a la población contra el COVID-19. Esta colaboración permitió aplicar un total de 8,769,175 dosis en las 16 alcaldías de la ciudad, priorizando inicialmente al personal de primera línea y posteriormente avanzando por grupos de edad y sectores específicos, como el personal docente y mujeres embarazadas. Al adoptar y ejecutar las directrices federales, la Ciudad de México cumplió con los objetivos nacionales. (Gobierno de la Ciudad de México, 2021).

4.2.3. Cuerpos Políticos o Gubernamentales

La participación de cuerpos políticos y gubernamentales en la gestión de la pandemia subraya cómo las relaciones intergubernamentales refuerzan la gobernanza y facilitan la implementación de políticas públicas. Las conferencias sectoriales de políticas públicas fueron esenciales durante la pandemia, con un enfoque particular en el seguimiento y coordinación a través del Comité Científico de Vigilancia Epidemiológica y Sanitaria de la Ciudad de México. Este comité se encargó del seguimiento diario de la evolución de la pandemia y de la coordinación de la respuesta entre varias secretarías del gobierno local. Las reuniones se realizaban

diariamente y se contaba con titulares o representantes de las secretarías del gabinete en conjunto y otras entidades de gobierno coordinados por la jefatura de gobierno. (Gobierno de la Ciudad de México, 2020).

La instalación del Comité Metropolitano de Salud fue fundamental para la coordinación de acciones ante la emergencia sanitaria en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Este comité se constituyó como un órgano clave durante la pandemia, involucrando al gobierno federal, al Estado de México y a la Ciudad de México, lo que permitió una gestión integrada de la pandemia en una de las regiones más densamente pobladas y afectadas del país. La creación de este comité destaca la importancia de los consejos de gobiernos regionales en la gestión de crisis sanitarias de gran escala (Gobierno de la Ciudad de México, 2020).

4.2.4 Dispositivos Económicos

En la Ciudad de México, los dispositivos económicos implementados reflejan una intensa coordinación intergubernamental que se tradujo en respuestas ágiles y efectivas a la crisis económica desencadenada por la pandemia. Por ejemplo, la colaboración entre el gobierno local y nacional facilitó la creación de fondos emergentes y la reasignación presupuestaria por medio de subsidios y subvenciones, esenciales para financiar la adquisición y distribución de recursos médicos. Entre las principales medidas adoptadas, se destacó el Programa Hogares Responsables y Protegidos, que proporcionó kits médicos, apoyo alimentario y transferencias monetarias a personas enfermas o con sospecha de COVID-19.

Además, se adelantó el programa Mi Beca para Empezar, ofreciendo apoyo económico adicional a estudiantes de educación básica, con el fin de mitigar los efectos económicos de la pandemia en sus familias. El Programa Mercomuna también fue relevante, distribuyendo vales de alimentos a familias beneficiarias de LICONSA, lo que fortaleció la seguridad alimentaria durante la emergencia sanitaria. En cuanto al apoyo a la población desempleada o subempleada, el programa de Compensación a la Ocupación Temporal proporcionó incentivos económicos a quienes participaron en proyectos locales para evitar la propagación del COVID-19, financiado directamente por el gobierno de la Ciudad de México.

“Hoy anuncié que para apoyar económicamente a las familias más necesitadas de la ciudad, a principios de mayo daremos el mismo apoyo que dimos a principios de abril de un promedio de 833 pesos por niña o niño a los 1.200.000 niños alumnos de preescolar a secundaria pública de la Ciudad de México. Además, apoyo de 1500 pesos mensuales por dos meses a treinta y tres mil personas que hayan perdido su empleo y que pueden localizar cómo entrar a la página de internet de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, y a personas no asalariadas inscritas en la Secretaría del Trabajo como organilleros, mariachis, artistas que trabajan en la calle o vendedores de lotería.” (A Barlovento Informa, 2020, 2:14).

En el ámbito de los financiamientos intergubernamentales, la ciudad fortaleció su respuesta sanitaria mediante una colaboración con el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y el Ministerio de Salud Pública de Cuba. Esta cooperación fue respaldada por una transferencia económica al gobierno cubano, subrayando la importancia de la colaboración internacional en situaciones de crisis. Asimismo, se creó el Fondo de Garantía para PyMEs en colaboración con Nacional Financiera, destinado a apoyar a pequeñas y medianas empresas en sectores estratégicos, proporcionando acceso a créditos con condiciones favorables.

La gestión de la pandemia por parte de la Ciudad de México ilustra claramente el funcionamiento del Modelo de autoridad traslapante, donde la interdependencia y la negociación entre los diferentes niveles de gobierno son fundamentales. Las medidas adoptadas por la Ciudad de México, que incluyeron desde un enfoque legal hasta dispositivos económicos, reflejan cómo la oferta de políticas públicas se modifica a través de la cooperación y coordinación entre entidades gubernamentales, sin que ningún nivel tuviera una autoridad absoluta. Este enfoque permitió que las responsabilidades se compartieran y se superpusieran, facilitando una respuesta ágil y eficaz a los retos sanitarios y económicos derivados de la pandemia.

La cooperación intergubernamental y el establecimiento de acuerdos con otros gobiernos y sectores estratégicos fueron elementos clave de este modelo, permitiendo una respuesta que no solo atendió la emergencia sanitaria, sino que también brindó apoyo a los sectores más vulnerables de la población. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la ausencia de un plan a nivel nacional de recuperación económica que promoviera la colaboración continua entre los diferentes niveles de gobierno dejó una brecha en la respuesta para la etapa final de la pandemia, subrayando los desafíos inherentes a la implementación de este modelo en un contexto de crisis prolongada.

4.3. Resultados de Jalisco

La respuesta a la pandemia en Jalisco se desarrolló bajo el marco del Modelo de autoridad coordinada, donde solo algunas acciones y decisiones estatales fueron influenciadas por las directrices federales. Este modelo se caracteriza por una clara demarcación de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, permitiendo que cada nivel opere de manera autónoma dentro de sus competencias. En Jalisco, las relaciones intergubernamentales se manifestaron a través de diversas categorías clave, como dispositivos económicos, enfoque legal, prácticas administrativas y cuerpos políticos o gubernamentales. En esta sección exploramos como el gobierno de Jalisco utilizó sus herramientas disponibles para crear un plan estatal que respondiera a la crisis sanitaria, manteniendo, al mismo tiempo, una colaboración crítica con la federación, pero destacándose por su independencia en áreas estratégicas.

4.3.1. Enfoque Legal

En términos del enfoque legal, el Plan Jalisco COVID-19, implementado por el gobierno de Jalisco, se diseñó como una medida proactiva para mitigar la propagación del virus en el estado. Esta iniciativa, desarrollada en colaboración con la Universidad de Guadalajara, se lanzó el 13 de marzo de 2020, antes de que la federación estableciera directrices nacionales, adelantándose a la regulación intergubernamental que se implementaría días después en todo el país. El plan incluyó la suspensión de actividades escolares y eventos masivos, así como la implementación de filtros sanitarios en puntos estratégicos como aeropuertos y terminales de autobuses. El Plan Jalisco COVID-19 fue presentado públicamente por el gobernador Enrique Alfaro Ramírez, mostrando un enfoque temprano y autónomo.

“Queremos ahora hacer una actualización del plan Jalisco COVID-19 en los siguientes términos. Primero, como ustedes saben, este plan ha ido diseñando a partir de distintas etapas. Primera etapa, etapa 1, fue la habilitación y equipamiento de la infraestructura médica, la suspensión de clases presenciales desde la semana pasada y la instalación de filtros sanitarios en terminales de autobuses, aeropuertos y puertos. La etapa 2 consistió fundamentalmente en la postergación de eventos masivos y la restricción de giros, así como la presentación del plan de contingencia económica con una bolsa de mil millones de pesos para

apoyar a micro, pequeñas empresas y a la población en condiciones de vulnerabilidad por su situación económica. La etapa 3, que hicimos el llamado hace un par de días, al aislamiento voluntario por cinco días para contener contactos en esta etapa.”. (Enrique Alfaro, 2020, 2:38).

4.3.2. Prácticas Administrativas

Las prácticas administrativas implementadas por el gobierno de Jalisco se destacaron por su innovación y capacidad de adaptabilidad. Entre las acciones más notables se encuentra la implementación del programa RADAR Jalisco el 15 de abril de 2020, que utilizó sistemas digitales para gestionar la salud y comunicar información a la ciudadanía. Este programa, enmarcado dentro de los reglamentos y estándares de programas, se enfocó en la vigilancia epidemiológica mediante la realización masiva de pruebas y el rastreo de contactos. A diferencia del enfoque del gobierno federal, que utilizó un sistema de vigilancia centinela, la estrategia de Jalisco propuso un método alternativo para la detección y control de casos. El Gobernador de Jalisco defendió este enfoque, argumentando que es el más adecuado, respaldado por las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

“El gobierno de Jalisco está tomando la decisión de que vamos a iniciar una etapa de aplicación de pruebas masivas como estrategia preventiva de detección temprana. Lo digo de otra manera: en Jalisco no vamos a estar a ciegas. Si otras autoridades, y ustedes han visto que yo no estoy en ánimo de confrontación ni de descalificar a nadie, pero si otras autoridades deciden permanecer a ciegas y seguir aplicando el mínimo de pruebas posibles, nosotros no vamos a entrar o seguir en esa dinámica. Jalisco hoy ha tomado la decisión de que vamos a entrar en un programa de aplicación de pruebas masivas para poder detectar a tiempo casos de contagios y poder actuar en consecuencia. Lo digo porque este va a ser el resultado evidente: el gobierno de Jalisco no está pensando en competir en las estadísticas”. (Enrique Alfaro, 2020, 8:44).

La reconversión hospitalaria fue una medida administrativa clave implementada por la Secretaría de Salud de Jalisco, en colaboración con autoridades federales. El gobierno de Jalisco siguió los reglamentos y estándares establecidos en el programa de reconversión hospitalaria en México, lo que también facilitó el intercambio de personal entre hospitales estatales y aquellos adscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En una reunión con el director general del IMSS, Zoé Robledo, el gobernador destacó la fuerte coordinación entre las autoridades estatales y federales, subrayando la importancia de esta colaboración para el éxito del programa.

“Zoé y todo su equipo han sido muy solidarios con nuestro estado para tratar de que este proyecto pueda aterrizar, el acompañamiento que ha tenido el enlace con nosotros, Alejandro Peña, ha sido fundamental, vamos bien, te agradecemos la visita en Jalisco, que hayas ido a Arandas a ver el proyecto, ya para ponerlo en ruta de aterrizaje, muy pronto habrá buenas noticias para Arandas” (IMSS, 2020, párr. 5).

El Plan de Vacunación en Jalisco se enmarca fue un programa de desempeño compartido. La implementación de este plan, a partir de abril de 2021, se justifica en la necesidad de complementar y reforzar el Plan Nacional de Vacunación propuesto por la federación. El Sistema Integral de Gestión de Vacunas (SIGEVA) facilitó la gestión de citas y la optimización del proceso de vacunación, lo que asegura una cobertura más amplia en la población del estado. (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021). Esta responsabilidad compartida muestra un enfoque colaborativo entre niveles de gobierno para la vacunación contra el virus de la población.

4.3.3. Cuerpos Políticos o Gubernamentales

La Mesa de Salud de Jalisco, establecida en marzo de 2020, se configuró como un consejo consultivo esencial que reunió a expertos en salud, educación y gobierno para guiar las políticas sanitarias del estado. Este órgano estuvo compuesto por el Gobernador del Estado, quien actuó como la máxima autoridad sanitaria, el Rector General de la Universidad de Guadalajara, el Secretario de Salud del Estado, entre otras figuras destacadas de universidades y hospitales. La principal función de esta mesa fue analizar, proyectar y tomar decisiones basadas en criterios científicos y médicos en Jalisco. (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020). La estrategia de centralizar la toma de decisiones en este grupo especializado resalta la importancia que Jalisco otorgó a una estrategia individual y diferenciada del gobierno federal y de otros estados.

4.3.4. Dispositivos Económicos

En Jalisco, la implementación de dispositivos económicos se caracterizó por la rápida movilización de recursos financieros a través de programas de subsidios y créditos emergentes.

El financiamiento especial emergente COVID-19 fue una acción clave del gobierno estatal, diseñada para garantizar que los hospitales y centros de salud contaran con los recursos necesarios para enfrentar la pandemia. Además, el programa de protección al ingreso de las personas y la protección al empleo formal, ambos gestionados mediante subsidios o subvenciones del gobierno estatal, brindaron apoyo económico directo a los trabajadores informales y ofrecieron incentivos económicos a las empresas para mantener a sus empleados, evitando así despidos masivos (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020).

El Plan de Reactivación Económica en Jalisco conto con tres etapas (Reinicia, Reactiva e Invierte) y se implementó como una estrategia integral para revitalizar la economía del estado tras los efectos de la pandemia. Esta iniciativa incluyó incentivos fiscales, apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas, y la promoción de inversiones en sectores estratégicos. Este plan fue totalmente independiente del estado dado la ausencia de un plan de reactivación económica liderado por la federación. En este plan se invirtieron 811 millones de pesos de acuerdo con el titular de la Secretaría de desarrollo económico Ernesto Sánchez Proal.

“El 2020 fue un año complicado, por eso en la Secretaría de Desarrollo Económico realizamos una labor sin precedentes para poder disminuir el impacto económico negativo que trajo la pandemia, no solo a Jalisco, sino a todo el mundo. A través de distintos programas de apoyo al sector productivo, logramos inyectar más de 811 millones de pesos, lo cual nos ayudó a colocarnos en la tercera posición a nivel nacional por recuperación de empleo de agosto de 2020 a enero de 2021. Además, atrajimos 2 mil 152 millones de dólares en Inversión Extranjera Directa. Todo esto en el marco de una de las peores crisis económicas de la historia reciente” (Milenio, 2021, párr. 4).

La respuesta a la pandemia en Jalisco mostró una combinación de independencia y colaboración en sus relaciones intergubernamentales. En prácticas administrativas como la reconversión hospitalaria y el Plan de Vacunación, hubo una cooperación notable con la federación, permitiendo una implementación efectiva y coordinada de medidas de salud pública. Sin embargo, en otras áreas, como en la categoría de cuerpos políticos o gubernamentales, Jalisco optó por estrategias diferenciadas, destacándose la creación de la Mesa de Salud como un órgano consultivo clave que tomó decisiones autónomas. Asimismo, en dispositivos económicos, el estado implementó su propio plan de reactivación económica sin depender de un esquema federal. Estas diferencias y colaboraciones muestran cómo Jalisco adaptó y ajustó

sus respuestas a la pandemia, destacando la flexibilidad y la capacidad del estado para manejar la crisis en función de sus objetivos específicos.

La respuesta a la pandemia en Jalisco ejemplificó el funcionamiento del Modelo de autoridad coordinada, donde la combinación de independencia y colaboración fue crucial para modificar la oferta de políticas públicas. En prácticas administrativas, como la reconversión hospitalaria y el Plan de Vacunación, se evidenció una cooperación notable con la federación, lo que permitió una implementación efectiva y coordinada de medidas de salud pública. No obstante, en otras áreas, como en la categoría de cuerpos políticos o gubernamentales, Jalisco optó por estrategias diferenciadas, destacando la creación de la Mesa de Salud como un órgano consultivo clave que operó de manera autónoma.

Asimismo, en dispositivos económicos, el estado implementó su propio plan de reactivación económica, sin depender de un esquema federal. Estas decisiones reflejan la capacidad del estado para manejar la crisis de acuerdo con sus propios objetivos y recursos, destacando la flexibilidad y la capacidad de respuesta del gobierno de Jalisco con autonomía y competencias específicas del estado.

4.4. Resultados del Estado de México

La respuesta a la pandemia en el Estado de México se desarrolló dentro del contexto del Modelo de autoridad inclusiva, donde el poder y la autoridad se concentran en un nivel de gobierno superior, generalmente el gobierno nacional. En este modelo, las decisiones clave se toman a nivel central, y los niveles subnacionales, como el Estado de México, se limitan principalmente a la ejecución de dichas decisiones, con poca autonomía en la formulación de políticas. En esta sección se explorará cómo este modelo se desempeñó en el contexto de la pandemia, utilizando las diferentes categorías de las relaciones intergubernamentales (RIG), tales como dispositivos económicos, enfoque legal, prácticas administrativas y cuerpos políticos o gubernamentales, para analizar la forma en que el Estado de México implementó y adaptó las directrices federales en su respuesta a la crisis sanitaria.

La respuesta a la pandemia en el Estado de México se desarrolló dentro del contexto del Modelo de Autoridad Dominante o Inclusiva, donde el poder y la autoridad se concentran en un nivel de gobierno superior, generalmente el gobierno nacional. En esta sección se explorará cómo este modelo se desempeñó en el contexto de la pandemia, utilizando las diferentes categorías de las relaciones intergubernamentales, tales como dispositivos económicos, enfoque legal, prácticas administrativas y cuerpos políticos o gubernamentales, para analizar la forma en que el Estado de México implementó y adaptó las directrices federales en su respuesta a la crisis sanitaria.

4.4.1. Enfoque Legal

El Estado de México adaptó su marco legal para enfrentar la emergencia sanitaria, estableciendo regulaciones temporales que permitieron una respuesta más efectiva a la pandemia. Un acuerdo emitido por la Secretaría de Salud del Estado de México el 2 de abril de 2020, pocos días después de que se declarara la pandemia a nivel nacional, introdujo la regulación intergubernamental de salud pública. Esta incluyó la limitación de actividades no esenciales y la implementación de protocolos de seguridad sanitaria en espacios públicos y privados. La integración de estas medidas, fundamentada en las directrices federales, garantizó una aplicación coherente y uniforme en todo el estado. En este contexto, el gobernador Alfredo del Mazo Maza enfatizó en conferencia de prensa el enfoque colaborativo de su gobierno para abordar la pandemia.

“Con la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del gobierno de México, la cual respaldamos, hemos entrado en una nueva etapa de la contingencia por COVID-19. Requerimos redoblar esfuerzos y estar más unidos que nunca para superar esta situación. La mayor prioridad hoy es quedarse en casa. Lo reitero, lo mejor que podemos hacer para contener la propagación del virus es el aislamiento.” (Alfredo Del Mazo, 2020, 0:00).

4.4.2. Prácticas Administrativas

En el Estado de México, las prácticas administrativas se diseñaron para fortalecer la capacidad de respuesta gubernamental ante la pandemia de COVID-19. En lugar de desarrollar un sistema

de vigilancia epidemiológica propio, el Estado de México adoptó el modelo de vigilancia epidemiológica establecido por el gobierno federal y el Semáforo Epidemiológico. Estas estrategias sirvieron como reglamentos y estándares de programas, garantizando una alineación con las directrices nacionales. Simultáneamente, el Estado de México introdujo innovaciones clave, como la habilitación de 284 brigadas de detección, encargadas de realizar visitas domiciliarias para identificar y dar seguimiento a los contagios, llevando a cabo 122,000 pruebas para la confirmación de SARS-CoV-2 en la entidad. Además, se implementaron servicios digitales para la gestión de la salud y se crearon protocolos de seguridad sanitaria en instituciones públicas, acompañados de la optimización de recursos.

La reconversión hospitalaria en el Estado de México facilitó el intercambio de personal y la mejora de la infraestructura hospitalaria. Ante el desafío impuesto por la pandemia, el sector salud estatal habilitó 58 hospitales para la atención exclusiva de pacientes con COVID-19, de los cuales 33 estaban bajo responsabilidad estatal. Se destinaron 500 millones de pesos para la reconversión, movilización y contratación de personal, así como para el equipamiento de estas unidades médicas, incluyendo la adquisición de camas, ventiladores y equipo de protección personal. El gobernador Alfredo del Mazo subrayó la importancia de establecer un acuerdo con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para garantizar la atención de pacientes con COVID-19, incluso si no eran derechohabientes.

“[H]emos acordado con el Instituto Mexicano del Seguro Social, el IMSS, que cualquier persona que no sea derechohabiente y requiera de atención médica urgente pueda ser atendida en sus instalaciones. Con todo esto, estamos fortaleciendo nuestra capacidad hospitalaria. Hemos trabajado para cuidar la salud de las familias, hemos trabajado para disminuir el número de contagios, hemos trabajado para contratar más médicos y enfermeras, hemos trabajado para conseguir más equipamiento para los hospitales, hemos trabajado para aumentar los espacios de hospitalización.” (Alfredo Del Mazo, 2020, 2:26).

El Estado de México implementó una estrategia de vacunación que se desarrolló en varias fases y se alineó con el Programa Nacional de Vacunación, reflejando un enfoque coordinado entre los niveles federal y estatal. En la primera fase, se priorizó la vacunación del personal de salud, asegurando que aquellos en la primera línea de atención tuvieran acceso temprano a la inmunización. Esta fase comenzó en enero de 2021 y fue seguida por la vacunación de adultos mayores, que constituyó la segunda fase del programa y finalmente a la población más joven.

“Iniciando la vacunación en el municipio de Toluca y continuando en distintos municipios del Estado de México, se ha formado un equipo coordinado entre el gobierno federal, el gobierno estatal y el gobierno municipal. Además, contamos con la participación de trabajadoras de la salud, a quienes agradecemos profundamente, ya que ellas son las encargadas de realizar la aplicación de la vacuna.” (Alfredo Del Mazo, 2021, 0:00).

4.4.3. Cuerpos Políticos o Gubernamentales

La colaboración entre cuerpos políticos y gubernamentales en el Estado de México demostró ser crucial para una gestión efectiva de la crisis. Por medio de redes y consejos intergubernamentales desde el inicio de la contingencia, se estableció el Comité Estatal de Seguridad en Salud, donde participaron las autoridades en materia de salud del Estado de México que tuvo como principal función establecer los lineamientos generales para atender la emergencia. Posteriormente el Comité Metropolitano de Salud, en conjunto con el gobierno federal y el gobierno de la Ciudad de México lo que llevó a una colaboración estrecha con la jefa de gobierno de la Ciudad de México y con autoridades federales, como el Dr. Hugo López-Gatell. Alfredo del Mazo destacó que un enfoque colaborativo refuerza la idea de que, en un contexto tan interconectado, las acciones deben ser coherentes y coordinadas para maximizar su impacto y efectividad en la contención del virus y la protección de la salud pública.

"Quiero agradecerle a la jefa de gobierno por esta conferencia conjunta, por las acciones que se toman de manera coordinada en ambas entidades, en la Ciudad de México y en el Estado de México, y agradecerle por esta invitación. También saludar al doctor Hugo López-Gatell, quien es una autoridad en materia de salud a nivel federal y con quien también trabajamos de manera muy estrecha. [...] Nuestra colindancia con la Ciudad de México, la movilidad que hay entre el Estado de México y la Ciudad, la actividad económica, nos lleva a trabajar de manera coordinada, como lo hemos venido haciendo de manera permanente durante toda la pandemia y en distintas actividades que tenemos de manera conjunta con la Ciudad de México y con la jefa de gobierno. Tomar una medida en un lado y no hacerla simultáneamente en el otro lado, cuando lo que nos divide literalmente es una calle, no tendría el impacto necesario, el impacto que requerimos para el centro del país." (Alfredo Del Mazo, 2020, 0:00).

4.4.4. Dispositivos Económicos

El Estado de México implementó dispositivos económicos efectivos para mitigar los efectos negativos de la pandemia en la economía local, enfocándose especialmente en la protección a la economía familiar mediante el uso de subsidios o subvenciones. En particular, el gobierno estatal adelantó dos transferencias bimestrales del programa Salario Rosa. Además, se otorgaron 17 mil microcréditos a emprendimientos productivos. Mediante la implementación de subsidios para pequeñas y medianas empresas, así como programas de apoyo directo a trabajadores afectados por la crisis, el estado logró mitigar el impacto económico en sectores vulnerables. (Gobierno del Estado de México, 2020)

Una de las principales acciones fue el Apoyo a los pequeños comerciantes mediante subvenciones. Esta acción, coordinada por la Secretaría de Desarrollo Económico, proporcionó ayuda financiera directa a los pequeños comerciantes para que pudieran mantener sus operaciones a pesar de la significativa disminución en sus ingresos debido a las restricciones sanitarias. Por otro lado, el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) se gestionó mediante financiamientos intergubernamentales, combinando recursos estatales y federales para proporcionar créditos blandos y otros tipos de financiamiento.

“Estamos trabajando para generar más apoyos sociales, económicos y fiscales para que las familias puedan salir adelante. Les comparto algunos de los programas que estamos impulsando para apoyar a la economía familiar. Como una medida especial de apoyo para el desempleo, invertiremos 150 millones de pesos para respaldar a más de 50 mil trabajadores y sus familias. [...] Por otro lado, para apoyar a los pequeños negocios, como las tiendas de misceláneas, hemos comenzado a otorgar microcréditos para facilitar su regreso a las actividades. Estos apoyos están diseñados para impulsar el autoempleo, así como a las micro y pequeñas empresas, que son quienes generan 7 de cada 10 empleos en nuestro estado.” (Alfredo Del Mazo, 2020, 0:02).

La respuesta a la pandemia en el Estado de México demostró la aplicación del Modelo de autoridad inclusiva, donde la colaboración y alineación con las directrices federales fueron esenciales para la gestión de la crisis. En prácticas administrativas, como la reconversión hospitalaria y el Plan de Vacunación, el Estado de México siguió de cerca las políticas nacionales, asegurando una implementación efectiva y coordinada de las medidas de salud pública dictadas por el gobierno federal. En áreas como los cuerpos políticos o gubernamentales

y dispositivos económicos, el estado se mantuvo alineado con las decisiones centrales, evidenciando la limitada autonomía característica de este modelo. Estas acciones reflejan cómo el Estado de México adaptó su respuesta a la pandemia siguiendo un esquema donde las políticas y directrices se diseñaron a nivel nacional.

4.5. Análisis e interpretación de los resultados

4.5.1 Enfoque Legal

La implementación del enfoque legal en los tres estados reflejó diferentes niveles de autonomía y coordinación con el gobierno federal. En la Ciudad de México, la adopción del Semáforo Epidemiológico y la Reconversión Hospitalaria fueron medidas alineadas con las directrices federales, evidenciando la interdependencia y la necesidad de negociación constante característica del Modelo de autoridad traslapante. Por otro lado, Jalisco implementó el Plan Jalisco COVID-19 de manera proactiva antes de que la federación estableciera directrices nacionales, lo que demuestra la autonomía en la formulación de políticas dentro del Modelo de autoridad coordinada. El Estado de México, en cambio, adaptó su marco legal conforme a las regulaciones federales, siguiendo estrictamente las decisiones del gobierno nacional, en consonancia con el Modelo de autoridad inclusiva.

La manera en que cada estado ajustó su marco legal a las directrices federales refleja su modelo de RIG predominante: la Ciudad de México integrando las políticas federales con sus propias iniciativas, Jalisco tomando decisiones de manera autónoma y proactiva, y el Estado de México subordinándose a la autoridad federal. Las decisiones autónomas de Jalisco en el enfoque legal, como la suspensión temprana de actividades, muestran una clara demarcación de responsabilidades, mientras que la alineación del Estado de México con las políticas federales evidencia una dependencia de las directrices nacionales. La Ciudad de México, al seguir las regulaciones federales pero adaptarlas a su contexto local, demuestra la flexibilidad del Modelo de autoridad traslapante.

4.5.2 Prácticas Administrativas

Las variaciones en las prácticas administrativas entre los estados reflejan cómo la autonomía y la cooperación se equilibraron de manera diferente en cada contexto. En la Ciudad de México, la implementación del Modelo Epidemiológico y la estrategia de vacunación demostraron una estrecha cooperación con la federación, pero con adaptaciones locales, reflejando el Modelo de autoridad traslapante. Jalisco, por su parte, optó por estrategias administrativas innovadoras como el programa RADAR Jalisco, que contrastó con el sistema de vigilancia centinela federal, destacando la autonomía administrativa en el Modelo de autoridad coordinada. En contraste, el Estado de México adoptó el Semáforo Epidemiológico y otras directrices administrativas federales sin desarrollar sistemas propios, alineándose con el Modelo de autoridad inclusiva.

4.5.3 Cuerpos Políticos o Gubernamentales

La formación y actuación de cuerpos políticos o gubernamentales durante la pandemia reflejó las dinámicas intergubernamentales que caracterizan a cada modelo de RIG. En la Ciudad de México, la creación del Comité Metropolitano de Salud y la participación en el Consejo Nacional de Salud para el Bienestar evidenciaron una fuerte cooperación intergubernamental, característica del Modelo de autoridad traslapante. Jalisco, por su parte, estableció la Mesa de Salud como un órgano consultivo autónomo, evidenciando la centralidad del gobierno estatal en la toma de decisiones, típica del Modelo de autoridad coordinada.

El Estado de México, por otro lado, colaboró estrechamente con la federación a través del Comité Estatal de Seguridad en Salud y en la coordinación con la Ciudad de México, reflejando su alineación con el Modelo de autoridad inclusiva. La formación de cuerpos políticos o gubernamentales en cada estado subraya cómo las decisiones de gobernanza se adaptaron al modelo de RIG vigente, reflejando diferentes grados de autonomía y cooperación con la federación.

4.5.4 Dispositivos Económicos

Durante la pandemia, la implementación de dispositivos económicos reflejó inicialmente una alineación de los tres modelos de relaciones intergubernamentales con las directrices propuestas por la federación, especialmente en lo que respecta a la atención de las necesidades inmediatas de la población. Tanto la Ciudad de México, Jalisco, como el Estado de México adoptaron medidas centradas en la protección al ingreso de los hogares, la provisión de subsidios a pequeñas y medianas empresas, y el apoyo a desempleados, siguiendo las sugerencias federales y demostrando una respuesta coordinada en la fase más crítica de la emergencia sanitaria.

Sin embargo, en la fase de reactivación económica, la ausencia de una estrategia coordinada proveniente de la federación resultó en respuestas variadas entre los estados. La Ciudad de México, dentro del Modelo de autoridad traslapante, asumió la responsabilidad de la reactivación de su economía, gestionando los recursos para impulsar su propio plan de recuperación. En contraste, el gobierno de Jalisco, que opera bajo el Modelo de autoridad coordinada, adoptó un enfoque más crítico hacia la federación, destacando la falta de un plan nacional y tomando la iniciativa de desarrollar e implementar su propio Plan de Reactivación Económica de manera autónoma. Por último, el Estado de México, que sigue el Modelo de autoridad inclusiva, al carecer de una propuesta individual para la reactivación económica y ante la ausencia de una directriz clara por parte de la federación, experimentó un vacío en la atención de esta fase de la pandemia.

Capítulo V. Discusión: La integración de las RIG en el marco de los mercados políticos

El marco de análisis de los mercados políticos, desarrollado como un instrumento para desentrañar las complejas interacciones en la formulación de políticas públicas, se revela particularmente útil en el contexto de políticas públicas estatales. Este enfoque teórico se asienta sobre la premisa de que las políticas públicas emergen de un proceso de negociación en un mercado donde los actores políticos, condicionados por sus recursos y limitaciones institucionales, intercambian apoyo y recursos a fin de alcanzar sus objetivos estratégicos. La teoría de los mercados políticos, en su formulación original, tiende a enfatizar la dimensión horizontal de las interacciones políticas, sin otorgar suficiente peso a las dinámicas verticales que caracterizan las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en un sistema federal.

La integración de las RIG en el marco de los mercados políticos proporciona una comprensión más completa de la dinámica de poder y las estructuras institucionales en la oferta de políticas públicas. Esta integración permite abordar las interacciones verticales entre los distintos niveles de gobierno, un aspecto que no ha sido explorado en el análisis de los mercados políticos. La inclusión de las RIG en el marco analítico no solo enriquece la comprensión de la oferta de políticas, sino que también ofrece un marco para analizar cómo las estructuras institucionales y las dinámicas de poder influyen en la eficacia de las respuestas gubernamentales. Esta integración es crucial para identificar los factores que facilitan o dificultan la cooperación intergubernamental y, por ende, la capacidad del estado para enfrentar crisis de gran escala.

5.1. Impacto de las Relaciones Intergubernamentales en la oferta de políticas

Las relaciones intergubernamentales (RIG) desempeñan un rol esencial en la configuración de la oferta de políticas públicas, particularmente en contextos de crisis como la pandemia de COVID-19. Las RIG, a través de sus diferentes modelos y categorías, modulan la forma en que

los hacedores de políticas públicas estructuran y ofrecen sus respuestas, influyendo tanto en la efectividad como en la rapidez de la implementación gubernamental.

El Modelo de autoridad traslapante de las RIG adopta un enfoque colaborativo, donde la interacción entre el gobierno local y el federal se basa en la complementariedad y la coordinación. Este modelo permite que las categorías de dispositivos económicos, enfoques legales y prácticas administrativas se implementen de manera coherente y sincronizada entre ambos niveles de gobierno. La colaboración en estas categorías facilita una oferta de políticas que responde de manera más ágil a las necesidades emergentes, evidenciando cómo un modelo de autoridad superpuesta potencia la eficacia de la respuesta gubernamental al permitir ajustes rápidos y coordinados en la implementación de políticas.

Por otro lado, el Modelo de autoridad coordinada prioriza la autonomía estatal en la toma de decisiones. En este caso, las RIG afectan la oferta de políticas al permitir que las categorías de dispositivos económicos y prácticas administrativas se desarrollen de manera más independiente del gobierno federal. Sin embargo, esta autonomía también presenta desafíos significativos en términos de integración con las directrices nacionales, afectando la coherencia en la respuesta a nivel nacional. Las subcategorías como la regulación intergubernamental y los acuerdos de cooperación en políticas públicas, que son críticas en un modelo más colaborativo, muestran limitaciones en un contexto donde la autonomía prevalece sobre la coordinación, lo que puede restringir la efectividad de la respuesta ante crisis que requieren acciones sincronizadas y coherentes.

El Modelo de autoridad inclusiva se traduce en una estrecha alineación con las directrices federales, reflejando una relación intergubernamental más dependiente. Este enfoque facilita una oferta de políticas que, aunque alineada con los objetivos nacionales, limita la capacidad de adaptación a las especificidades locales. En este contexto, las categorías de cuerpos políticos o gubernamentales y prácticas administrativas se implementan con un enfoque más centralizado, lo que permite una respuesta rápida y unificada, pero a costa de la flexibilidad necesaria para abordar las particularidades de la situación en el ámbito local.

Estas variaciones en la oferta de políticas a través de los diferentes modelos de RIG destacan cómo las relaciones multinivel no solo afectan la formulación de políticas, sino que también condicionan su implementación y efectividad. Las RIG, al modular la interacción entre

las categorías y subcategorías relevantes, como dispositivos económicos, enfoques legales, prácticas administrativas y cuerpos políticos o gubernamentales, configuran el marco dentro del cual los hacedores de políticas operan. Este marco, dependiendo del modelo de RIG predominante, puede facilitar o entorpecer la capacidad del gobierno para ofrecer respuestas rápidas, adaptativas a las crisis.

El análisis de los tres casos destaca cómo las instituciones políticas y las afiliaciones partidistas afectan la oferta de políticas públicas dentro del marco de los mercados políticos. En cada caso, la relación entre el gobierno estatal y la federación (ya sea de cooperación, autonomía o subordinación) fue modulada por la lógica de las alianzas y las rivalidades partidistas. Estas dinámicas intergubernamentales no solo influyen en la formulación de políticas públicas, sino que también condicionan su implementación y adaptación a nivel local, reflejando las estrategias políticas y electorales de los actores involucrados.

En la Ciudad de México represento un modelo de relaciones intergubernamentales (RIG) de autoridad traslapante, donde la cooperación y la negociación constante, facilitadas por la alineación partidista con el gobierno federal, permitieron una implementación más fluida y coordinada de políticas públicas. Esta convergencia ideológica y política favoreció la adaptación de las directrices federales a las necesidades locales, optimizando la respuesta en un contexto de crisis. En contraste, Jalisco, bajo el modelo de autoridad coordinada, caracterizado por una mayor autonomía y una postura crítica hacia la federación. Esta actitud, más distante, no solo reflejó la divergencia política, sino también una estrategia para resaltar la capacidad del gobierno estatal frente a la gestión federal, buscando beneficios políticos. Por su parte, el Estado de México, gobernado por el PRI, aunque no alineado partidistamente con la federación, adoptó un modelo de autoridad inclusiva, manteniendo una relación subordinada y evitando conflictos con el gobierno central, probablemente como una estrategia para no exacerbar las tensiones políticas en un contexto electoral complejo.

En un marco de los mercados políticos, las decisiones sobre políticas públicas se ven afectadas por las interacciones estratégicas entre los actores políticos que buscan maximizar sus beneficios en un entorno de competencia y cooperación. Las relaciones intergubernamentales, mediadas por las instituciones políticas y la afiliación partidista, actúan como canales a través de los cuales se negocian, imponen o adaptan las políticas públicas, evidenciando cómo el

contexto político define las reglas del juego en la gestión de crisis. En última instancia, este análisis subraya la importancia de considerar las dinámicas de poder y la estructura institucional como componentes esenciales en la oferta de políticas públicas, especialmente en contextos de alta incertidumbre y competencia política.

El análisis de estos casos subraya la necesidad de integrar las dinámicas intergubernamentales en cualquier análisis de políticas públicas en contextos federales, especialmente en situaciones de crisis. Las RIG no solo determinan los márgenes de autonomía y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, sino que también redefinen el proceso de interacción negociada para llegar a una oferta de políticas públicas. Esta integración teórica y práctica de las RIG en el marco de los mercados políticos es esencial para comprender las dinámicas de poder y las estructuras institucionales que condicionan la capacidad de respuesta gubernamental en contextos federales complejos.

Capítulo VI. Conclusiones:

6.1. Impacto de las relaciones intergubernamentales en la oferta de políticas públicas

El análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG) en la configuración de la política pública estatal en México, utilizando el marco de los mercados políticos durante la pandemia de COVID-19, revela que estas relaciones tienen un impacto significativo en la oferta de políticas estatales. En un contexto de crisis sanitaria, la interacción entre los diferentes niveles de gobierno se intensificó, lo que permitió observar cómo las RIG influyen en la formulación y adaptación de políticas. El estudio muestra que, en sistemas federales como el de México, la dinámica intergubernamental es crucial para la coordinación y efectividad de la respuesta política ante emergencias.

En el marco de los mercados políticos, donde la oferta y demanda de políticas interactúan dentro de un entorno institucional y de negociación, las RIG actúan como un mediador que facilita o dificulta la transferencia de políticas federales a niveles subnacionales. La evidencia sugiere que las RIG no solo mediatizan la implementación de políticas sino que también las transforman. Así, la pregunta de investigación de esta investigación (¿cómo las RIG influyen en la oferta de políticas estatales?) encuentra respuesta en la demostración de que estas relaciones tienen un impacto directo en el proceso de interacción negociada para llegar a una oferta de políticas públicas, a través de dispositivos económicos, regulaciones legales, prácticas administrativas y cuerpos políticos.

Los hallazgos de este estudio tienen importantes implicaciones para la formulación e implementación de políticas públicas, especialmente en contextos de crisis y en sistemas federales. En primer lugar, subrayan la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para garantizar una oferta de políticas públicas que den respuesta eficaz ante emergencias. La pandemia de COVID-19 ha demostrado que las RIG son fundamentales para asegurar una implementación coordinada y efectiva de

políticas, lo que sugiere que futuros protocolos de emergencia de políticas públicas deben incluir mecanismos robustos de interacción intergubernamental.

6.2 Implicaciones de políticas publicas

Las implicaciones prácticas de los hallazgos resaltan la importancia de diseñar políticas públicas flexibles que puedan ser adaptadas a contextos locales específicos, sin perder coherencia con los objetivos nacionales. Por ello, es fundamental estar preparados con mecanismos que permitan una coordinación rápida y eficiente entre los niveles de gobierno, lo cual es necesario para atender las necesidades de la población de manera oportuna.

Es necesario fortalecer las capacidades administrativas subnacionales, lo que garantizará que las políticas se implementen de manera efectiva y adaptada a las particularidades locales. Además, se requiere el desarrollo de marcos legales que sean claros, coherentes y flexibles, permitiendo su adaptación a diferentes contextos regionales sin perder de vista los objetivos nacionales. Finalmente, es esencial fortalecer los cuerpos intergubernamentales, asegurando la existencia de canales efectivos para la comunicación y la toma de decisiones conjuntas entre la federación y los estados, lo que permitirá una gobernanza más coordinada y eficaz, especialmente en situaciones de emergencia donde la rapidez de respuesta es crucial.

6.3. Limitaciones del estudio

El enfoque metodológico utilizado en este estudio se basa en técnicas cualitativas, particularmente la codificación axial, para analizar las relaciones intergubernamentales (RIG) en la configuración de políticas públicas durante la pandemia de COVID-19. Aunque esta metodología permite un análisis detallado y profundo de las dinámicas intergubernamentales, presenta ciertas limitaciones que deben ser consideradas.

El estudio se centra en los casos de la Ciudad de México, el Estado de México y Jalisco, lo que, aunque permite un análisis detallado de estas entidades, limita la generalización de los hallazgos a otros estados de México o a contextos federales diferentes. Si bien estos casos fueron seleccionados por su relevancia teórica y práctica, las conclusiones obtenidas pueden no ser representativas de todas las entidades federativas, especialmente aquellas con características políticas, económicas o sociales diferentes. Además, la elección de estos casos se basó en su respuesta a la pandemia, lo que puede no reflejar situaciones en contextos más estables o en diferentes tipos de crisis.

El estudio se realizó en el contexto específico de la pandemia de COVID-19, lo que implica que los hallazgos y las conclusiones están influenciados por la naturaleza excepcional de esta crisis. La pandemia presentó un escenario único de presión y urgencia en la formulación de políticas públicas, lo que podría no ser aplicable en contextos menos urgentes o en otros tipos de crisis. Por lo tanto, las conclusiones sobre la efectividad de las RIG en la oferta de políticas públicas podrían variar en situaciones no excepcionales.

El proceso de codificación axial implica categorizar grandes volúmenes de información en temas y subtemas que puedan ilustrar las interacciones entre niveles de gobierno. Sin embargo, esta técnica enfrenta el desafío de simplificar la complejidad inherente a las relaciones intergubernamentales, que a menudo involucran múltiples actores, procesos y contextos variables.

6.4. Propuestas para Investigaciones Futuras

Este estudio abre diversas líneas de investigación que podrían expandir y complementar los hallazgos presentados, resaltando la importancia de las relaciones intergubernamentales dentro del marco de los mercados políticos. La investigación ha iluminado cómo las conexiones, interacciones e interdependencias entre funcionarios de distintos niveles de gobierno afectan la oferta de políticas públicas, integrando un nuevo elemento en el marco de análisis que requiere mayor exploración. Aún queda pendiente investigar cómo este nuevo componente de las RIG se relaciona y convive con los elementos originales del marco de análisis, tales como los

antecedentes y la experiencia de los tomadores de decisiones, la ideología partidista, las preferencias políticas, y la influencia de las instituciones gubernamentales.

Además, es crucial identificar cuál de estos elementos es más adaptable o relevante al atender diferentes tipos de demandas desde la población. Por lo tanto, futuras investigaciones deben centrarse en analizar las interacciones entre las relaciones intergubernamentales y los otros componentes de la oferta de políticas, y en evaluar qué factores son más determinantes en la respuesta a demandas específicas dentro del marco de los mercados políticos.

6.5. Reflexión final

El análisis de las relaciones intergubernamentales dentro del marco de los mercados políticos no solo ha revelado la complejidad de las interacciones entre los diferentes niveles de gobierno, sino que también ha enriquecido nuestra comprensión teórica de cómo se configura la oferta de políticas públicas en contextos federales. Esta investigación sugiere que las relaciones intergubernamentales no deben ser vistas como meras herramientas de implementación, sino como componentes esenciales que influyen y moldean los procesos de formulación de políticas. La incorporación de las RIG en el marco de los mercados políticos permite una visión más integrada y multinivel de la gobernanza, destacando la importancia de las interdependencias institucionales en la adaptación y éxito de las políticas públicas. Así, este estudio contribuye a una ampliación del marco teórico existente, sugiriendo que las relaciones de poder y las estructuras de negociación entre los diferentes niveles de gobierno son fundamentales para comprender la dinámica de la oferta política en contextos de crisis y más allá.

Referencias

- A Barlovento Informa. (2020, abril 16). Mensaje de Claudia Sheinbaum 16 de abril 2020 [Video]. YouTube. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=3jhMVoYtP9s>
- Alfaro, E. (2020, marzo 23). *Plan Jalisco COVID-19* [Video]. YouTube. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=1VCtdjhpqLk>
- Auditoría Superior de la Federación. (2023). Auditoría combinada de cumplimiento y desempeño: 2022-1-12U00-21-0141-2023. Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2022.
- Beramendi, P. (2009). Federalism. In Carles Boix and Susan Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (2022). *Fondo de Salud para el Bienestar (Fonsabi): Costos, cobertura y proyecciones 2035*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. Recuperado de <https://ciep.mx/Rumk>
- Cruz, P., Méndez B. B., & Culebro M., J. E. (2020). Liderazgo y la gestión de crisis en México: un área de prácticas improvisadas en gobiernos sub-nacionales. *Revista Mexicana De Análisis Político Y Administración Pública*, 9(18), 32–47. <https://doi.org/10.15174/remap.v9i18.348>
- Del Mazo, A. (2020, 8 de julio). *Vamos a entregar apoyos para el desempleo y ayudar a la economía familiar* [Video]. YouTube. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=1BCu-Ra8rOQ>
- Del Mazo, A. (2020, abril 1). *¿Qué estamos haciendo en el Edoméx para prepararnos ante el COVID-19?* [Video]. YouTube. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=FziJHisEqkA>
- Del Mazo, A. (2020, mayo 11). *Adaptamos 5 nuevos espacios para que funcionen como hospitales para pacientes que no tienen COVID-19* [Video]. YouTube. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=N8gErJlmbvl>
- Del Mazo, A. (2021, marzo 9). *Seguimos vacunando a los adultos mayores del #Edoméx.* [Video]. YouTube. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=z4pI8zv-Xt4>

- Del Mazo, A.. (2020, mayo 11). *Mensaje en la conferencia de prensa sobre el #Covid_19mx*. [Video]. YouTube. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=F60PxDXy8fE>
- Feiock, R. C. (2006). A political market explanation for policy change. *Local Governance Research Laboratory working paper*. Tallahassee, FL: Florida State University.
- Feiock, R. C., Kassekert, A., Berry, F. S., & Yi, H. (2009). Institutional incentives and early adoption of sustainable energy innovations. Presented at the American Political Science Association's annual meeting, Toronto, Canada. <https://ssrn.com/abstract=1450809>
- Feiock, R. C., Portney, K. E., Bae, J., & Berry, J. M. (2013). Governing Local Sustainability. *Urban Affairs Review*, 50(2), 157–179. doi:10.1177/1078087413501635
- Feiock, R. C., Tavares, A. F., & Lubell, M. (2008). Policy Instrument Choices for Growth Management and Land Use Regulation. *Policy Studies Journal*, 36(3), 461–480. doi:10.1111/j.1541-0072.2008.00277.x
- Feiock, R.C., & Kim, S. The Political Market and Sustainability Policy. *Sustainability* 2021, 13, 3344. <https://doi.org/10.3390/su13063344>
- Gobierno de la Ciudad de México. (2020). Segundo informe de gobierno, agosto 2019-julio 2020. Recuperado de <https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/documentos/>
- Gobierno de la Ciudad de México. (2020, marzo 28). Reunión del Comité Metropolitano de Salud. Recuperado de <https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/reunion-del-comite-metropolitano-de-salud>
- Gobierno de la Ciudad de México. (2020, mayo 20). *Videoconferencia de prensa 20/05/20* [Video]. YouTube. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=quPn1if0reQ>
- Gobierno de la Ciudad de México. (2021). Tercer Informe de Gobierno, Agosto 2020-Julio 2021. Secretaría de Gobierno. Recuperado de <https://www.secgob.cdmx.gob.mx/informes/informes-de->

- Kim, K., & Lim, S. (2018). Determinants of state long-term debt: The political market framework. *The Social Science Journal*, 55(3), 359–368. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2017.11.002>
- Lubell, M., Feiock, R. C., & Ramírez, E. E. (2009). Local Institutions and the Politics of Urban Growth. *American Journal of Political Science*, 53(3), 649–665. doi:10.1111/j.1540-5907.2009.00392.x
- Lubell, M., Feiock, R. C., & Ramirez, E.E. (2005). Political Institutions and Conservation by Local Governments. *Urban Affairs Review*, 40(6), 706–729. doi:10.1177/1078087404274137
- Milenio. (2021, marzo 1). El año pasado se generaron más de 89 mil fuentes laborales a través de diversos programas. Milenio. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/comunidad/reactivacion-economica-gobierno-estatal-destino-811-mdp>
- Presidencia de la República. (2020, 13 de mayo). Versión estenográfica. Conferencia de prensa. Informe diario sobre coronavirus COVID-19 en México. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-informe-diario-sobre-coronavirus-covid-19-en-mexico-242612?idiom=es>
- Presidencia de la República. (2020, 31 de marzo). Gobierno de México encabeza videoconferencia con gobiernos estatales. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/gobierno-de-mexico-encabeza-videoconferencia-con-gobiernos-estatales-239397?idiom=es-MX>
- Presidencia de la República. (2020, junio 5). Versión estenográfica. Informe diario sobre coronavirus COVID-19 en México. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-informe-diario-sobre-coronavirus-covid-19-en-mexico-244586>
- Presidencia de la República. (2020, marzo 6). Versión estenográfica, Informe diario sobre coronavirus COVID-19 en México. Recuperado de <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-informe-diario-sobre-coronavirus-covid-19-en-mexico-secretaria-de-salud-236979?idiom=es>

- Ramírez, E.E., & Castillo, M.F. (2022). The Conflicts for the COVID-19 Pandemic Management in Mexico: An Analysis of Intergovernmental Relations. *Public Organization Review*, 23, 945–963. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00677-y>.
- Secretaría de economía. (2020, septiembre 28). Versión estenográfica de la conferencia de prensa ofrecida por diferentes funcionarios del gobierno federal sobre créditos para estimular y reactivar la economía. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/581077/GBMX-VE-GM-MINAS28_SEP20.pdf
- Secretaría de Salud. (2020). Lineamientos de Reconversión Hospitalaria COVID-19. Coordinación General de Comunicación Social y Vocería de Presidencia de la República. Recuperado de <https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/04/Documentos-Lineamientos-Reconversion-Hospitalaria.pdf>
- Secretaría de Salud. (2020, 24 de abril). Acuerdo por el que se establecen especificaciones que las secretarías de Salud, de la Defensa Nacional y de Marina; así como el Instituto de Salud para el Bienestar, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su carácter de unidades facultadas, deberán observar para la contratación del personal que en el mismo se menciona. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592224&fecha=24/04/2020
- Secretaría de Salud. (2021). Política nacional rectora de vacunación contra el SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México. Documento rector. Secretaría de Salud. Recuperado de https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/04/28Abr2021_13h00_PNVx_COVID_19.pdf
- Secretaría de Salud. (2021). Primera ordinaria del Consejo Nacional de Salud para el Bienestar 2021. Recuperado de <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/primera-ordinaria-del-consejo-nacional-de-salud-para-el-bienestar-2021>
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín, Col.: Editorial Universidad de Antioquia.

- World Health Organization (2021). COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. Consultado el 29 de febrero de 2024.<https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>
- Wright, D. S. & Chung-Lae, C. (2000). State Administration and Intergovernmental Interdependency: Do National Impacts on State Agencies Contribute to Organizational turbulence. In John Gargan (Ed.), *Handbook of State Government Administration* (pp. 33-66). New York: Marcel Dekker.
- Wright, D. S. (1997). Understanding Intergovernmental Relations. *In Classics of public administration* (4° ed., pp. 578-594). Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.