

Los efectos de la pandemia en el federalismo mexicano y en la redefinición del papel de los gobiernos locales

Ady Patricia Carrera Hernández

Ady Patricia Carrera Hernández

Doctora en Política Pública con estudios de Maestría en Gestión Económica Pública por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Licenciada en Administración Pública y Diplomada en Administración Municipal en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se desempeñó como Jefa del Departamento de Estudios de Administración Estatal y Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México, Investigadora Asociada en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Asesora del Director fundador del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Coordinadora del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México e Investigadora de El Colegio Mexiquense, A. C. Participó como conferencista y ponente en 16 países de América, Europa y Asia. Fue consultora del Instituto Holandés de Vivienda y Desarrollo Urbano, del Banco Mundial, del PNUD, de la OCDE y el CLAD y para el gobierno federal de México, gobiernos estatales y municipales. Cuenta con casi 100 publicaciones en libros, capítulos de libros, artículos y reportes técnicos. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México. Actualmente es Presidente del Consejo Académico de Asesoramiento de la Red de Universidades de la Unión Iberoamericana de Municipalistas; y Profesora Visitante del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional. También es miembro del claustro del Colegio de Estudios Hacendarios del Instituto Hacendario del Estado de México.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:

E-mails: adymex@yahoo.com

acarrera@ipn.mx

Los efectos de la pandemia en el federalismo mexicano y en la redefinición del papel de los gobiernos locales

La pandemia que afecta a la comunidad global desde principios de 2020 ha tenido profundas repercusiones. La mayor parte de los gobiernos del mundo han sido incapaces de gestionar el problema con buenos resultados, mientras los gobiernos subnacionales han tratado de atender las exigencias inmediatas que sus comunidades les han demandado frente a la crisis. Las respuestas han sido tan variadas como los resultados, pero es posible distinguir importantes coincidencias en las federaciones latinoamericanas. Entre ellas destaca la ineficacia de los mecanismos de coordinación intergubernamental para generar una respuesta bien organizada. Ante ello, los gobiernos subnacionales han emprendido acciones con las que han invadido facultades del gobierno nacional e incluso han ignorado sus disposiciones. En el caso de México, al escenario recién descrito se suma el estancamiento económico que existía antes de la pandemia, así como una importante corriente política, proveniente de diversos gobiernos estatales, que venía demandando una revisión del arreglo federal ante el agudizamiento del proceso de recentralización que ha adoptado la actual administración federal. El texto analiza la forma en que todos estos factores han incidido en el ámbito de la gestión local y las implicaciones que ello tiene para el desarrollo del país.

Palabras clave: Federalismo; Gobierno Local; Relaciones Intergubernamentales; Coordinación; Administración en Situación de Crisis; México

The Effects of the Pandemic on Mexican Federalism and on the Redefinition of the Role of Local Governments

The pandemic affecting the global community since the early 2020, has had deep repercussions. Most of the world's governments have been unable to manage the problem successfully, while subnational governments have tried to meet the immediate demands of their communities facing the crisis. The responses have been as diverse as the results, but it is possible to distinguish important coincidences in the Latin American federations. Among them is the ineffectiveness of intergovernmental coordination mechanisms to generate a well-organized response. In this situation, subnational governments have

Recibido: 17-09-2020 y 15-07-2021 (segunda versión). Aceptado: 20-07-2021.

(*) Versión revisada de la ponencia presentada en el XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 24 al 27 noviembre de 2020.

taken actions that have trespassed on the powers of the national government or even ignored its dispositions. In the case of Mexico, is compounded by the economic stagnation that existed prior to the pandemic, as well as an important political current, coming from various state governments, which had been demanding a revision of the federal arrangement in the face of the intensification of the recentralization process adopted by the current federal administration. This paper analyses the way in which all these factors have affected local management and the implications this has for the country's development.

Key words: Federalism; Local Government; Intergovernmental Relations; Coordination; Crisis Management; Mexico

Introducción

La pandemia que afecta a la comunidad global desde principios de 2020 ha significado enormes pérdidas humanas y económicas. En general, la mayor parte de los gobiernos del mundo han sido incapaces de gestionar el problema con buenos resultados. En el marco de las distintas respuestas que cada país ha adoptado, han resaltado las acciones de los gobiernos subnacionales, especialmente los locales, para tratar de atender las exigencias inmediatas que sus comunidades les han demandado frente a la crisis¹. El trabajo se divide en cuatro secciones, la primera examina la forma en que la pandemia ha impactado las estructuras federales del mundo. La segunda parte estudia el impacto de la crisis en la esfera local de gobierno, la tercera se enfoca en el caso mexicano. La última sección ofrece algunas reflexiones finales.

1. Federalismo y pandemia

Diversos autores coinciden en que no existe una sola definición de federalismo debido a su naturaleza interdisciplinaria (Gamper, 2005; Satyanarayana, 2011). Generalmente se ha definido al federalismo como “un principio que aplica a los sistemas que se integran por al menos dos partes constitutivas que no son totalmente independientes, pero juntas forman el sistema como un todo” (Gamper, 2005: 1299). A principios del presente siglo parece más conveniente decir que el federalismo: “no es una distribución particular de autoridad entre gobiernos, sino más bien un proceso, estructurado por un conjunto de instituciones, a través del cual la autoridad se distribuye y redistribuye” (Rodden, 2004: 489).

(¹) En este texto se entiende por gobiernos intermedios o regionales, a los estados, provincias, prefecturas, regiones, etc. Y por gobiernos locales a los municipios, alcaldías, localidades, cantones, etc.

Los cambios de distribución de la autoridad son inherentes a los sistemas federales debido a las transformaciones políticas, sociales y económicas que enfrentan las naciones en un mundo globalizado. Así pues, entendido como un proceso, el federalismo se modifica para dar respuesta a las nuevas necesidades, o dificultades, que va presentando la sociedad. La pandemia del Coronavirus ha validado claramente esta afirmación.

El día 1° de diciembre de 2019 se registraron en la ciudad de Wuhan, China, los primeros pacientes con síntomas de lo que se convertiría en la quinta pandemia de gripe en el mundo desde 1918. La primera fue la llamada gripe española de 1919 que cobró 50 millones de vidas; le siguió la gripe asiática de 1957 que produjo millón y medio de muertes. En 1968 la gripe de Hong Kong mató a un millón de personas y la pandemia de gripe de 2019 segó 300 mil vidas. En febrero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) nombró oficialmente a la nueva pandemia como COVID-19 (Liu ...[et al], 2020).

Los efectos de esta crisis en la sociedad global han sido devastadores en todas las áreas: educación, pobreza, economía, violencia e incluso derechos humanos. Para finales de 2020, el Banco Mundial calculaba que la pandemia había empujado a 88 millones de personas a la pobreza extrema, aunque la cifra podría llegar a 115 millones (Blake y Wadhwa, 2020). La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2021) estimó que la cifra de personas sin empleo superará los 205 millones en 2022 y que la recuperación de las fuentes de empleo tendrá lugar hasta 2023.

El reto de responder a la crisis generada por la pandemia no solo es responsabilidad de los gobiernos nacionales: los gobiernos intermedios y locales enfrentan los mismos desafíos, aunque en estos niveles el impacto es más inmediato. Su importancia es estratégica en las medidas de contención en materia de cuidados de la salud, servicios sociales y desarrollo económico (OECD, 2020a). Prácticamente todas las agencias multilaterales y de ayuda para el desarrollo coinciden en que los gobiernos subnacionales tienen ahora más que nunca un rol crítico en la respuesta del Estado ante la pandemia y sus efectos. Por ello, la coordinación entre niveles de gobierno en cada país es esencial (GTF y UCLG, 2020; OECD, 2020a; COE, 2020).

Lamentablemente la evidencia ha mostrado que, en general, el sector público tiene enormes limitaciones, tanto en países desarrollados como menos desarrollados. Con grandes carencias en términos de gestión de emergencias, burocracias cuyo trabajo no está coordinado e incluso con poca rendición de cuentas. Esta situación es particularmente crítica en los países más pobres (Seligmann, 2020).

El desequilibrado crecimiento económico de los últimos años ya estaba dañando desde hace tiempo las estructuras federales tanto en países como Estados Unidos de América como en la India o en las federaciones europeas. La crisis ha venido a profundizar los desacuerdos ya existentes y a crear otros nuevos.

La problemática no es ajena a los países federales, por el contrario, la pandemia ha venido a exacerbar los conflictos que ya existían.

El desequilibrado crecimiento económico de los últimos años ya estaba dañando desde hace tiempo las estructuras federales tanto en países como Estados Unidos de América como en la India o en las federaciones europeas. La crisis ha venido a profundizar los desacuerdos ya existentes y a crear otros nuevos (Sharma, 2020). El caso de los Estados Unidos de América, durante la administración de Trump, es ilustrativo. El gobierno federal dejó la mayor parte de las decisiones a los estados y estos actuaron de manera muy diferenciada. La carencia de una estrategia nacional, liderada por la federación, produjo enormes fricciones entre los ámbitos de gobierno del país (Kettl, 2020; Huberfeld ...[et al], 2020). En un clima de enorme polarización entre el Ejecutivo federal y los gobernadores que no eran de su partido político, los resultados fueron pésimos. El federalismo estadounidense ha sido descrito durante este periodo como conflictivo, combativo e incluso disfuncional (Bohrn, 2021).

Uno de los temas que generó más serios enfrentamientos fue la facultad de cerrar las actividades económicas. El 13 de abril de 2020, el presidente Trump declaró que el gobierno federal tenía el poder de obligar a los gobernadores que habían decretado el cierre de la economía a que la reabrieran. Sin embargo, la ley señala claramente que esta es facultad de los gobernadores. El presidente se tuvo que retractar al día siguiente y en una conferencia de prensa llamó a los gobernadores a cooperar para reabrir las actividades económicas (Kincaid y Leckrone, 2020). De igual manera, en marzo de 2020 Trump declaró que estaba considerando imponer la cuarentena a la ciudad de Nueva York y su área metropolitana. El gobernador de Connecticut declaró que eso sería ilegal y que estaba dispuesto a demandar al gobierno federal si eso ocurría. Trump se retractó de su intención unos días después, luego de conversar con gobernadores de tres estados (Kimball, 2020).

En Canadá, aunque la federación y las provincias han trabajado de manera más coordinada, la pandemia expuso serias limitaciones en términos de control de los servicios de salud pública e intercambio de datos. La respuesta fue crear la Agencia de Salud Pública de Canadá, pero persisten la carencia de mecanismos de colaboración federación-provincia-territorios necesarios para que todos los ámbitos de gobierno tomen las mejores decisiones posibles en torno a la reapertura de actividades económicas y demás asuntos derivados de la crisis (Marchildon y Bleyer, 2020).

Aunque Alemania no tuvo tan buenos resultados durante la segunda y tercera ola de contagios, el balance general de su federalismo ha sido de unificación y cooperación. La federación y los gobiernos subnacionales han trabajado juntos para diseñar e implementar medidas para responder a la contingencia sanitaria.

En 2020 los peores resultados se dieron a nivel de los gobiernos provinciales, que son responsables de las instalaciones de salud para cuidado de largo plazo en las que se registró la mayor proporción de las muertes por COVID-19. Antes de la pandemia, las provincias ya enfrentaban serias limitaciones presupuestales, lo que había originado que emergieran proveedores privados para quienes podían pagar sus servicios. En 2020, la mayor parte de los muertos en las provincias se habían registrado en esos hospitales privados, lo que evidenció la necesidad de definir estándares a nivel federal. A ello se sumaron debilidades en materia de política social, como apoyos adecuados de ingreso mínimo, cuidado de niños, trabajo de migrantes y producción de comida. Todos ellos son problemas viejos que han sido largamente ignorados, pero que la pandemia ha obligado a enfrentar (*Id.*).

Alemania es un ejemplo destacado de cómo las bases de su federalismo fueron estratégicas para enfrentar la crisis. En 2020, el número de defunciones fue notoriamente bajo y el sistema de salud conservó su solidez. La clave fue la enorme diferencia en la dinámica de relaciones intergubernamentales y la toma de decisiones con bases científicas. El gobierno federal, liderado por la prestigiosa figura de su Canciller, Angela Merkel, se coordinó con los 16 estados para tomar decisiones de manera conjunta (Milbradt, 2020; Pleitgen, 2020). Entre todos diseñaron la estrategia apoyándose en el Instituto Robert Koch (RKI) cuya experiencia en el control y prevención de enfermedades ha guiado al gobierno federal y a los estados a través de su red de reconocidos científicos (*Id.*).

A finales de abril de 2020, una vez que se logró aplanar la curva de contagios, el gobierno federal y los estados disminuyeron las medidas de control. La uniformidad de las medidas entre el gobierno federal y los estados fue sustituyéndose por una mayor autonomía y responsabilidad de estos últimos (Saurer, 2020). Aunque Alemania no tuvo tan buenos resultados durante la segunda y tercera ola de contagios, el balance general de su federalismo ha sido de unificación y cooperación. La federación y los gobiernos subnacionales han trabajado juntos para diseñar e implementar medidas para responder a la contingencia sanitaria (Bohrn, 2021).

Los casos presentados muestran claramente que la crisis derivada del COVID-19 ha colocado al federalismo como uno de los temas más importantes en las agendas de gobierno. Si bien las evidencias más claras se muestran en la relación entre los gobiernos nacionales y los intermedios, los gobiernos locales no han escapado a esta reconfiguración de responsabilidades. Por el contrario, como se verá en la siguiente sección, fueron los primeros que tuvieron que reaccionar ante los efectos de la pandemia.

2. Los gobiernos locales ante la crisis

La pandemia ha aumentado la problemática de las ciudades del mundo, añadiendo presión a sus servicios de salud, educación y seguridad. Las ciudades y asentamientos con mayor nivel de pobreza recibieron la crisis con antiguas carencias de servicios básicos, como el agua potable o el saneamiento. Esta situación ha servido para resaltar el importante papel de los gobiernos locales como la instancia más cercana para apoyar las políticas de contención de la enfermedad, asistencia a la población más vulnerable e iniciar el proceso de recuperación de los siguientes años (UN, 2020).

El impacto de la crisis provocada por la COVID-19 ha sido asimétrica alrededor del mundo, pero la OCDE (OECD por sus siglas en inglés) señala tres arenas en las que todos los gobiernos subnacionales, sobre todo los locales, están enfrentando problemas: i) salud/social, ii) económica y iii) fiscal (OECD, 2020a). La Asociación de Municipalidades Holandesas considera otras dos: el orden público y los procesos de democratización (VNG International, 2020). El Cuadro 1 sintetiza las áreas en las que los gobiernos locales experimentan mayores retos como consecuencia de la epidemia de COVID-19.

Cuadro 1
Áreas críticas para los gobiernos locales como consecuencia de la pandemia

Área	Descripción de la problemática
Salud	La salud es un servicio nacional o regional, sin embargo, los gobiernos locales generalmente prestan algún tipo de servicio básico en clínicas o casas de salud. Son el ámbito de gobierno que está más cerca para monitorear la salud de la comunidad y contribuir a la detección de casos. Por su conocimiento del territorio son quienes saben en dónde están los asentamientos más vulnerables para hacerles llegar información sobre las medidas recomendadas durante la pandemia.
Social	La crisis de salud ha impactado también el servicio de educación que debido a la pobreza y falta de conectividad se ha hecho más limitado, los grupos más marginados tienen cada vez menos acceso. Hay un evidente aumento de violencia intrafamiliar, sobre todo contra las mujeres y los niños que necesitan refugios. El confinamiento ha producido problemas de depresión en ciertos grupos de la población.

Cuadro 1 (continuación)

Áreas críticas para los gobiernos locales como consecuencia de la pandemia

Económica	El confinamiento ha dejado sin empleo, tanto en el sector formal como el informal, a millones de personas de bajos recursos que no cuentan con ahorros para cubrir sus necesidades más básicas, como la alimentación. Las localidades que dependen económicamente del turismo han quedado paralizadas y lo mismo ocurre en las ciudades fronterizas. Ello amplía la inequidad entre grupos sociales y de género, con mayor impacto en las mujeres y los jóvenes.
Gobernanza	La falta de ingreso y el confinamiento pueden generar manifestaciones y protestas que pueden salirse de control. La falta de respuestas suficientes y eficaces aumenta la desconfianza de la población en la autoridad inmediata, justo cuando más se necesita que trabajen juntos.
Servicios públicos	Los gobiernos locales son los responsables de servicio básicos que son aún más importantes en estos momentos, como agua potable, saneamiento y gestión de residuos sólidos.
Fiscal	El desplome de la actividad económica significa menos recaudación para los gobiernos nacionales de cuyos ingresos dependen en gran medida los gobiernos locales. Los municipios recibirán menos ingresos al mismo tiempo que su gasto se amplía para atender la emergencia.

Fuente: elaboración propia con base en OECD, 2020a; VNG Internacional, 2020 y aportaciones propias.

Las necesidades que han tenido que enfrentar de manera inmediata han obligado a los gobiernos locales del mundo a reconfigurar su papel, buscando nuevas formas de atender sus responsabilidades tradicionales y ocuparse de asuntos que no son su competencia directa.

Las necesidades que han tenido que enfrentar de manera inmediata han obligado a los gobiernos locales del mundo a reconfigurar su papel, buscando nuevas formas de atender sus responsabilidades tradicionales y ocuparse de asuntos que no son su competencia directa. En la República de Corea, un gran número de gobernadores y alcaldes buscaron a productores y asociaciones de compañías de comida para facilitar la venta de frutas frescas, vegetales y pescado en las comunidades. En Italia, los gobiernos locales trabajaron con granjeros y negocios de comida para atender las necesidades de vivienda y salud de los trabajadores migrantes que se necesitan para cosechar frutas y vegetales. En Estados Unidos y Europa las municipalidades han ayudado a abrir bancos de comida, cocinas comunitarias y promover agricultura comunitaria (FAO, 2020).

En los Estados Unidos de América algunos ayuntamientos han creado espacios seguros para niños, empleados del área de salud y padres que enfrentan crisis médica o financiera. Otros han suspendido la desconexión por adeudo del servicio de agua potable para garantizar que toda la población tenga acceso al vital líquido (Hain y Coffin, 2020). En otros países, los gobiernos locales han creado espacios para que las personas infectadas que no están graves puedan

pasar su cuarentena sin el riesgo de contagiar a su familia. También proveen comida, medicinas o ayuda financiera para los grupos más afectados, incluyendo a los migrantes (VNG Internacional, 2020).

Ciudades europeas han creado servicios especiales para los adultos mayores, uno de los grupos más afectados por la pandemia en ese continente. En Bilbao se ofrece un servicio para identificar casos de ancianos que viven solos o de familias que no pueden cubrir sus necesidades más básicas de comida. Para atender a migrantes y niños migrantes sin compañía se han habilitado instalaciones para alojarlos en caso de que sea necesario. Bratislava tiene una línea telefónica para enviar comida, medicina o proveer contacto social a quien lo necesite. Muchas municipalidades francesas llaman tres veces a la semana a los habitantes mayores de 65 años para saber si necesitan algún apoyo básico (OECD, 2020b).

Ciudades como Montreal, Bilbao, Madrid y Nueva York ofrecen apoyo para las micro, pequeñas y medianas empresas a través de la suspensión de pago de impuestos, fondos de ayuda mutua, moratorias en los pagos de deudas y préstamos sin intereses para que sigan funcionando y no despidan a sus empleados (*Id.*). En Australia las medidas de los gobiernos locales incluyen la apertura de plataformas en línea para que las compañías de la localidad reciban asesoría especializada, avisos de oportunidades de negocio, subsidios, fondos de ayuda, provean servicios a otras compañías e intercambien información. Otros han suspendido el pago de rentas de locales que son de su propiedad (SBDC, 2020).

Sin duda alguna, una de las áreas que más ha impactado a los gobiernos locales es la referente al gobierno digital. Esta área ha sido un reto tanto para la gestión interna como para la prestación de servicios a la población. Una encuesta global encontró que 77% de los trabajadores de oficina realizaban sus actividades desde casa cinco días a la semana, en comparación con el 9% que lo hacía antes de la pandemia (LGC, 2020). De acuerdo con el Director General de Microsoft, Satya Nadella, la compañía ha atestiguado en dos meses la transformación tecnológica de dos años y el fenómeno es particularmente visible en todos los niveles de gobierno del mundo (Stone, 2020).

La pandemia ha hecho indispensable la provisión de información y servicios en línea, lo que ha encontrado en situación de desventaja a un número importante de ayuntamientos en el mundo. Aquellos que invirtieron en sistemas de TIC desde hace tiempo han logrado responder con mucha mayor rapidez y efectividad a la pandemia.

La crisis originada por la pandemia obliga a discutir los arreglos de las federaciones y uno de los temas más relevantes en esta agenda es cómo lograr que los nuevos mecanismos e instituciones provean a los gobiernos locales de las capacidades que les permitan responder a las necesidades de su población.

Una encuesta realizada a 1.490 funcionarios municipales y ciudadanos de Estados Unidos mostró resultados contundentes. Entre ellos resalta que 54% de los ciudadanos espera que los servicios públicos sean en línea, 82% de los funcionarios considera que su organización debe avanzar más tecnológicamente, 61% señaló que la pandemia ha acelerado la transformación digital en sus gobiernos y 75% afirmó que su organización está trabajando para ofrecer más servicios en línea (Granicus, 2020).

Las nuevas responsabilidades que están asumiendo los gobiernos locales, así como el mejoramiento de las que han desempeñado tradicionalmente les demanda más capacidades, tanto de gestión como fiscales o de gobernanza. Una encuesta realizada por la Conferencia de Alcaldes y la Liga Nacional de Ciudades en Estados Unidos encontró que 88% de las ciudades del país esperan una reducción de su presupuesto como resultado de la pandemia. Aproximadamente entre 35 y 40% de los ingresos totales de los gobiernos locales del país provienen de transferencias que reciben sobre todo de los gobiernos estatales. Pero estos últimos también enfrentan serios recortes en sus propios presupuestos (Cohen y Madowitz, 2020).

En suma, el fortalecimiento de los gobiernos locales es indispensable para responder con eficacia a las necesidades de la población ante la crisis y para después enfrentar las consecuencias sociales, económicas y políticas que vendrán en los siguientes años. La crisis originada por la pandemia obliga a discutir los arreglos de las federaciones y uno de los temas más relevantes en esta agenda es cómo lograr que los nuevos mecanismos e instituciones provean a los gobiernos locales de las capacidades que les permitan responder a las necesidades de su población.

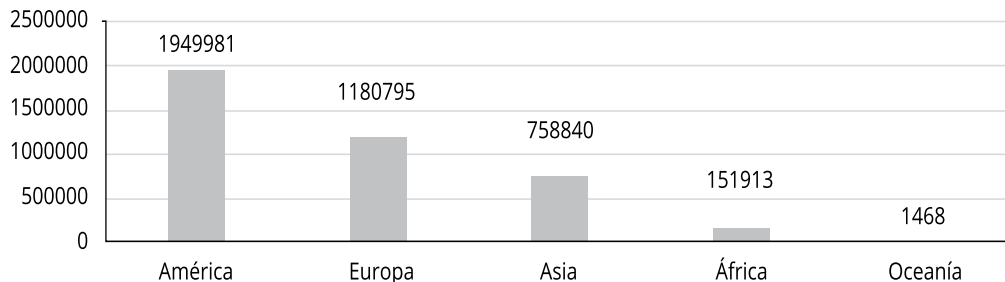
3. Federalismo y gobiernos locales mexicanos ante la pandemia

El 26 de febrero de 2020, Brasil confirmó el primer caso de COVID-19 y a partir de entonces el continente americano se ha convertido en el que acumula mayor número de muertes (Gráfico 1). Esto ha tenido un impacto económico devastador, en un contexto global de aumento de la inequidad económica, social y ambiental, la región de América Latina y el Caribe ha experimentado “la mayor contracción del PIB desde 1900 (6,8%) y registrará el peor desempeño entre las regiones en desarrollo. En el mediano plazo antes de la crisis, la región estaba prácticamente estancada. El crecimiento promedio fue de solo

un 0,3% y el crecimiento por habitante fue negativo en el período 2014-2019. Este sexenio fue uno de los de menor crecimiento desde que hay registro, solo comparable con los que incluyen a la Primera Guerra Mundial o la Gran Depresión” (CEPAL, 2021: 2).

Gráfico 1

Número de personas fallecidas a consecuencia del coronavirus a nivel mundial al 11 de julio de 2021, por continente

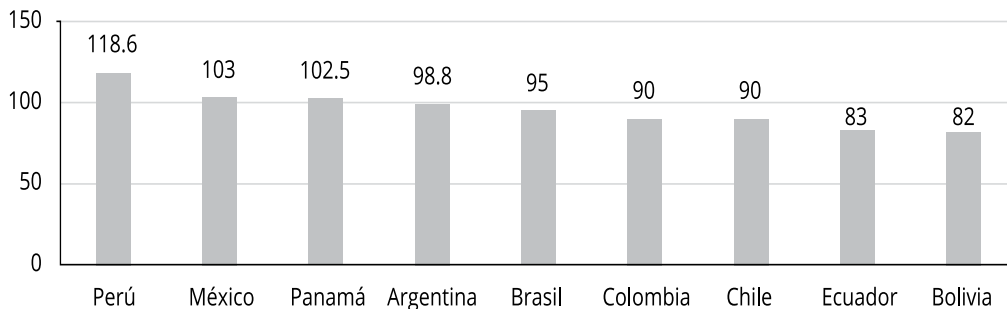


Fuente: Statista, 2021a.

El Gráfico 2 muestra los países latinoamericanos con el mayor número de muertes por COVID-19 por cada 100.000 habitantes. Como puede observarse, las tres federaciones latinoamericanas se encuentran entre los cinco países con mayor número de fallecidos, con México a la cabeza.

Gráfico 2

Países latinoamericanos con el mayor número de muertes por COVID-19 por cada 100.000 habitantes al 8 de enero de 2021



Fuente: Statista, 2021b.

Desde mediados de 2020, diversas organizaciones han elaborado índices para calificar el desempeño de los países para enfrentar la pandemia. El Cuadro 2 resume los resultados obtenidos por Argentina, Brasil y México en esos ejercicios de evaluación. Como puede observarse, en general, los resultados obtenidos por los tres países han sido malos. Destaca México como el que se ha colocado con el peor desempeño.

Cuadro 2
Calificaciones obtenidas por Argentina, Brasil y México por su desempeño ante la pandemia de COVID-19

Índice	No. de países evaluados	Argentina	Brasil	México
Índice de Respuesta Global COVID-19	36	9	28	34
Desempeño de los países en la primera mitad de 2020	169	90	120	167
Índice de desempeño COVID-19	102	99	n/a	101
Desempeño de los países en contra del COVID-19	35	n/a	30	31

Fuente: Foreign Policy, 2020; Mariano y Ozmuur, 2020; Lowy Institute, 2021; Jamison ...[et al], 2020.

Al iniciar la pandemia, Argentina tuvo la estrategia más amplia y rápida (Giraudy ...[et al], 2020). El componente clave fue la colaboración y cooperación entre el gobierno federal, las provincias y los municipios. El Presidente Alberto Fernández organizó reuniones semanales con los gobernadores y las decisiones sobre la extensión y duración de la cuarentena se tomaron de manera conjunta. La colaboración también fue importante entre los gobiernos subnacionales. La ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, en donde habita 40% de la población del país y reside la mayor parte de los contagiados, trabajaron en colaboración con el gobierno federal para fortalecer la infraestructura de salud, transporte público y el intercambio de información (Bianchi, 2020).

No obstante, también se han producido fricciones entre los niveles de gobierno. A finales de marzo de 2020, nueve de las 23 provincias habían cerrado el acceso a sus territorios, a pesar de que esta es una

medida anticonstitucional que excede las facultades de los gobernadores. Asimismo, fue muy destacada la disputa entre la provincia de Mendoza y el gobierno federal por la compra de respiradores, cuando la primera acusó al segundo de monopolizar la compra y distribución de esos equipos (Clarín, 2020).

La respuesta del gobierno de Brasil a la pandemia ha sido muy caótica en contraste con su exitosa gestión de otras enfermedades en el pasado, como ocurrió con el VIH en 2001 y 2007 o contra el Zika en 2014. Según los especialistas, esos buenos resultados tuvieron su base en la inversión en ciencia y la colaboración con la comunidad científica; algo que el gobierno de Jair Bolsonaro no ha hecho. El enfoque desordenado del gobierno federal, que a pesar del tiempo que tuvo para preparar la estrategia decidió restarle importancia en febrero y marzo de 2020, aunado al despido del ministro de Salud en abril y la renuncia del nuevo ministro en mayo del mismo año, derivado de su desacuerdo con las políticas del Ejecutivo, entre otras muchas deficiencias, ha tenido resultados muy negativos (Giraudy ...[et al], 2020; Londoño ...[et al], 2020).

Ante las laxas medidas del gobierno federal, los gobiernos subnacionales asumieron la responsabilidad de controlar la pandemia. Los primeros en hacerlo a finales de marzo de 2020 fueron los gobernadores del sureste, la región más rica de Brasil: São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais y Espírito Santo; quienes manifestaron su oposición a las recomendaciones de Bolsonaro de reabrir escuelas y comercios, prefiriendo seguir las sugerencias de la Organización Mundial de la Salud. En esa misma ocasión, el Frente Nacional de Alcaldes calificó la posición del presidente como “una postura irresponsable, asentada en convicciones sin base científica, que siembra la discordia e incluso la convulsión social, y compromete las relaciones federativas” (Benites, 2020).

A mediados de mayo de 2020, el gobernador del estado de Maranhão dijo que el gobierno federal había sido un obstáculo mientras los funcionarios estatales compraban ventiladores e instalaban hospitales de campaña. En el empobrecido estado de Amazonas, al norte del país, a mediados de mayo del mismo año, los hospitales estaban saturados y se abrían fosas comunes para enterrar al gran número de fallecidos. El alcalde de la capital estatal, Manaus, lloró al ser entrevistado por la televisión e imploró por el apoyo federal, culpando a Bolsonaro de la situación (Londoño ...[et al], 2020). A principios de septiembre de 2020, Brasil registraba casi 130 mil

México ha sido considerado la federación latinoamericana con la respuesta más incompleta ante la crisis de COVID-19 ante la falta de confinamiento obligatorio y un plan extremadamente limitado para proteger a los sectores informales y de bajos ingresos.

muertos, colocándose como el segundo país con más número de fallecimientos en el mundo, solo por detrás de Estados Unidos.

México ha sido considerado la federación latinoamericana con la respuesta más incompleta ante la crisis de COVID-19 ante la falta de confinamiento obligatorio y un plan extremadamente limitado para proteger a los sectores informales y de bajos ingresos (Giraudy ...[et al], 2020). El gobierno federal decidió no recurrir al endeudamiento, ni movilizar fondos de emergencia u ofrecer ayuda federal significativa; por el contrario, recortó el salario a la burocracia federal y en 2020 desapareció más de 20 fondos que utilizaban los gobiernos municipales. Las fricciones entre el gobierno federal y los estados se agudizaron por el limitado apoyo de la federación durante la pandemia, pero sus raíces datan de muchos años atrás (Carrera, 2017).

A pesar de que formalmente México es una federación, en realidad es uno de los países más centralizados de la región. La organización político-administrativa y la cultura política construida por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), conservadas por los demás partidos políticos, descansa en un gobierno federal que prácticamente define la hechura de política pública en los tres ámbitos de gobierno del país. Uno de sus instrumentos más poderosos es la enorme dependencia financiera que estados y municipios tienen de los fondos federales.

El proceso de descentralización en México inició en 1980 en el ámbito fiscal y fue añadiendo paulatinamente nuevas responsabilidades y recursos a estados y municipios. En 2010 inició un proceso de recentralización durante la administración del Presidente Felipe Calderón, el cual avanzó durante el periodo del Presidente Enrique Peña y que se ha agudizado durante la gestión del Presidente Andrés López. Al inicio de su gestión se anunció la federalización de los sistemas de salud estatales a la par que se cancelaba el programa Seguro Popular, cuyo objetivo era ofrecer servicios de salud para los mexicanos que carecían de ellos. Este programa fue sustituido por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) con el fin de proveer de servicios gratuitos de salud a más de 20 millones de mexicanos y cuya dirección quedó a cargo de una persona cuya carrera profesional se desarrolló fuera del sector salud.

Otra acción recentralizadora fue la creación de la figura de los denominados súper delegados. Hasta 2018, cada secretaría federal contaba con una delegación en cada entidad del país. En diciembre de 2018, el nuevo gobierno federal anunció la creación de una figura que se convirtió en el enlace entre todas las secretarías federales y

los gobiernos estatales. De esta forma, se creó una figura administrativa con un enorme poder político, ya que el manejo de los fondos federales los coloca en una posición de ventaja ante los gobernadores que cuentan con mucho menos recursos. Los partidos políticos de oposición y sus gobernadores manifestaron su descontento al considerar a estos poderosos funcionarios más bien como representantes del partido político del presidente.

El gobierno nacional no tenía considerada la discusión del federalismo en su agenda de gobierno, sin embargo, las acciones recién referidas hicieron que gobernadores y presidentes municipales pusieran el tema en la agenda social y política. Desde entonces, las fricciones entre el gobierno federal y los gobernadores estatales no cesaron y el tema de salud se convirtió en el centro de la discusión casi un año antes de que la pandemia llegara al país. En 2019, el nuevo gobierno federal adoptó una política de austeridad extrema que significó un severo recorte presupuestal para casi todas las áreas de política pública, la de salud fue una de las más perjudicadas.

En febrero de 2019 iniciaron las manifestaciones de personal de hospitales, institutos nacionales y sindicatos de trabajadores de la salud para reclamar por el desabasto de medicamentos e insumos básicos para realizar su labor, así como despidos de personal debido a las medidas de austeridad de la federación. En abril de ese mismo año, residentes de 24 de las 32 entidades reclamaron mayor presupuesto y alto a los despidos (Yáñez, 2019). Para junio, la crisis del sector salud alcanzó niveles inéditos: médicos residentes sin pago, los pacientes con VIH sin retrovirales, los nueve Institutos Nacionales de Salud sin recursos para funcionar e incluso niños con cáncer sin medicamentos. A principios de enero de 2020, se dieron a conocer los resultados de un estudio realizado por el propio gobierno federal sobre la situación en el Instituto Mexicano del Seguro Social, una de las dos instituciones de salud más importantes del país, en el que se reveló que la falta de medicinas había crecido 1000% en el último semestre de 2019 (Loret, 2020).

En agosto de 2019, gobernadores del Partido Acción Nacional (PAN) crearon la Asociación de Gobiernos Estatales del PAN (GOAN) con el objetivo de “promover el desarrollo social, económico y político, el pacto federal y valores y principios democráticos” (Chávez, 2019). Una de sus más importantes acciones en ese año fue declarar su desacuerdo sobre la recentralización de los servicios de salud en sus estados. El 29 de febrero de 2020 se registró el primer caso de contagio de COVID-19 en México, de modo que la pandemia entró

a México con un sistema de salud que llevaba año en declive y que se había deteriorado aún más durante 2019.

Al problema del sector salud se sumó el económico; el primer año de gobierno del Presidente Andrés López generó el peor resultado de la última década: el PIB nacional en 2019 no solo no tuvo crecimiento, sino que cayó a -0,1%. Esto no había ocurrido desde 2009, cuando México salía de la crisis económica mundial (Corona, 2020). La crisis de COVID-19 encontró a México no solo con un sistema de salud público muy deteriorado, sino también con una economía debilitada. La llegada del Coronavirus y su deficiente manejo por parte de la federación agudizó las fricciones entre el gobierno federal y los gobernadores. En un clima de polarización promovido desde hace años por partidos políticos, la situación se agravó más por la importancia de las elecciones a realizarse en junio de 2021 en las que se renovó completamente la Cámara de Diputados del Congreso federal, 11 de las 31 gubernaturas, diputados de 30 congresos estatales, 1.900 ayuntamientos de 30 estados y las 16 alcaldías de la Ciudad de México.

El 19 de marzo de 2020 se creó la denominada Alianza Federalista con los tres gobernadores de Tamaulipas (PAN), Nuevo León (independiente) y Coahuila (PRI), quienes organizaron un cerco sanitario ante la pandemia. Una de sus principales demandas fue obtener mayores recursos de la federación para fortalecer los servicios de salud y demás gastos derivados de la crisis; reclamando la necesidad de revisar los arreglos fiscales entre el gobierno federal y los estatales. Con el paso de los meses y la agudización de los problemas de salud y económicos, se fueron sumando otros gobernadores (INFOBAE, 2020). Este grupo ha criticado la gestión federal de la pandemia, ha solicitado la renuncia del subsecretario responsable de la estrategia y ha creado una agenda propia para atender la crisis de salud y avanzar en la recuperación económica de sus entidades.

Algunos estados crearon mecanismos específicos para coordinarse con sus gobiernos municipales a fin de enfrentar la pandemia, como fue el caso de Tlaxcala que organizó la Mesa Estatal de Coordinación con Municipios. Otras entidades han utilizado mecanismos ya existentes, como Colima que utilizó la Red de Municipios por la Salud. Es difícil determinar en qué medida ha funcionado esta colaboración en un país en el que ha prevalecido un modelo de relaciones intergubernamentales vertical y centralista; pero es claro que en varias entidades esta coordinación ha sido deficiente.

Al igual que ocurrió entre la federación y los gobiernos estatales, en muchas de las entidades ha hecho falta una estrategia coordinada entre el estado y los municipios.

Al igual que ocurrió entre la federación y los gobiernos estatales, en muchas de las entidades ha hecho falta una estrategia coordinada entre el estado y los municipios. En Coahuila y Puebla el sector empresarial llamó la atención sobre este problema (Rincón, 2020; Llaven, 2020); en Guanajuato y Yucatán algunos presidentes municipales se quejaron de la poca comunicación que han tenido con su gobierno estatal (Sureste Informa, 2020; Cárdenas, 2020). El alcalde de Veracruz declaró que un mes y medio después de la llegada del Coronavirus a México, ni el gobernador del estado ni su secretario de salud se habían comunicado con ningún presidente municipal para definir una estrategia y determinar cómo iban a colaborar (Ávila, 2020).

Ante la crisis, todos los gobiernos locales crearon respuestas de muy diverso tipo, algunas con la participación del sector privado o el social; muchos de ellos lo hicieron solos. El Cuadro 3 describe los dos principales tipos de estrategias adoptadas por los gobiernos locales y las limitantes que han tenido que enfrentar para implementarlas. Las estrategias más integrales se han observado sobre todo en municipios metropolitanos y urbanos; las más limitadas han correspondido a los gobiernos semi rurales o rurales que generalmente son comunidades indígenas.

Cuadro 3
Tipos de estrategias adoptadas por los gobiernos municipales

Tipo	Descripción	Área objetivo			Condicionantes
		Salud	Social	Economía	
Restrictivas o cautelares	Se trata esencialmente de acciones tomadas para regular: el tránsito de personas y vehículos, códigos sanitarios, reuniones públicas, reuniones masivas, actividades no esenciales y venta de bebidas alcohólicas	X			<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad para hacerlas cumplir en todo el territorio municipal. - Respeto por los derechos humanos y por las garantías y facultades establecidas por la Constitución federal. - Capacidad de comunicación con la población.
De apoyo	Son programas o acciones que ofrecen ayuda de distinto tipo a diferentes grupos sociales o económicos	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad financiera. - Capacidad logística. - Capacidad para seleccionar a los beneficiarios. - Capacidad de crear alianzas con el sector privado y social. - Capacidad para darles seguimiento.

Fuente: elaboración propia.

Las autoridades municipales han tenido que tomar decisiones que más allá de lo que establece el marco jurídico, buscan proteger a su población de la manera más eficaz posible de acuerdo con sus capacidades. Las estrategias de apoyo las han generado municipios metropolitanos, muchos de ellos capitales de estados, que cuentan con más recursos y capacidades.

Las estrategias del primer tipo fueron las primeras en aparecer en casi todos los municipios, aunque con distintos niveles de restricción. Las más populares se limitaban a aplicar las medidas adoptadas por el gobierno federal, como suspender actividades no esenciales, protocolos de sanitización en lugares públicos y negocios esenciales; pero hubo muchos municipios que fueron más allá. El gobierno federal decretó la contingencia sanitaria en todo el país hasta el 30 de marzo de 2020, un mes después de que se registrara el primer caso. Nacozari en Sonora fue el primer municipio en decretar el toque de queda entre sus habitantes el 19 de marzo de ese año. Otros municipios siguieron su ejemplo, como Ensenada y San Quintín en Baja California, que lo impusieron el 26 de marzo. Para mediados de abril, la misma medida había sido adoptada en algunos municipios de los estados de Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Yucatán y Guerrero (Animal Político, 2020a y 2020b).

Otra medida extrema fue el cierre del acceso al territorio de los municipios. También a mediados de abril de 2020 se reportaron 215 municipios que se mantenían incomunicados en los estados de Oaxaca, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí, Veracruz, Estado de México, Sinaloa, Michoacán y Quintana Roo. En la mayoría no se permitía el acceso de personas ajenas a la comunidad e incluso estas últimas tenían que presentar un certificado médico que avalara su salud para poder ingresar (Milenio, 2020). Uno de los casos más extremos se dio en el estado de Oaxaca, entidad con 570 municipios de los cuales 417 se gobiernan por sistemas normativos internos (usos y costumbres). Se calcula que 100 de ellos cerraron sus entradas y colindancias y en 70 se impuso toque de queda a los habitantes.

Instituciones del gobierno federal y de los estados se manifestaron contra las medidas extremas que violentan derechos humanos e incluso garantías señaladas por la Constitución federal del país y que contravienen las facultades que esta última asigna a los gobiernos locales. No obstante, en muchos casos, esas acciones han sido respaldadas por los habitantes de los municipios, sobre todo los indígenas, que están acostumbrados al olvido de los otros ámbitos de gobierno y no cuentan con las condiciones básicas para el acceso a servicios de salud. De esta forma, las autoridades municipales han tenido que tomar decisiones que más allá de lo que establece el marco jurídico, buscan proteger a su población de la manera más eficaz posible de acuerdo con sus capacidades.

Las estrategias de apoyo las han generado municipios metropolitanos, muchos de ellos capitales de estados, que cuentan con más recursos y capacidades. Entre abril y agosto de 2020, la empresa

Caucae Estrategias realizó varias Encuestas de Presidentes Municipales COVID-19 para evaluar el desempeño de los alcaldes ante la pandemia. La encuesta se aplicó en los 31 municipios que son capitales de los estados y otros densamente poblados o con más relevancia en el contexto político y económico del país. El Cuadro 4 muestra los municipios de los presidentes municipales que obtuvieron los primeros 10 lugares en la encuesta de abril y en la de agosto de 2020.

Cuadro 4
Primeros diez lugares en la Encuesta de Presidentes Municipales COVID-19

1ª Encuesta abril 2020			5ª Encuesta agosto 2020		
Posición	Mpo./Edo.	Partido político	Posición	Mpo./Edo.	Partido político
1	Saltillo, Coahuila	PRI	1	Aguascalientes, Aguascalientes	PAN
2	Zapopan, Jalisco	Movimiento Ciudadano	2	San Pedro Garza, Nuevo León	Independiente
3	Nuevo Laredo, Tamaulipas	PAN	3	Huixquilucan, Estado de México	PAN
4	Chihuahua, Chihuahua	PAN	4	Zapopan, Jalisco	Movimiento Ciudadano
5	Morelia, Michoacán	Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)	5	Mérida, Yucatán	PAN
6	San Luis Potosí, San Luis Potosí	PAN/Movimiento Ciudadano	6	Chihuahua, Chihuahua	PAN
7	Hermosillo, Sonora	MORENA	7	Querétaro, Querétaro	PAN
8	Huixquilucan, Estado de México	PAN	8	Saltillo, Coahuila	PRI
9	San Pedro Garza, Nuevo León	Independiente	9	San Luis Potosí, San Luis Potosí	PAN/ Movimiento Ciudadano
10	Querétaro, Querétaro	PAN	10	Hermosillo, Sonora	MORENA

Fuente: elaboración propia con base en Caucae Estrategias, 2020a y 2020b.

En ambas encuestas los partidos considerados de derecha, PAN y Movimiento Ciudadano, ocupan respectivamente seis y siete de estos lugares; mientras que el partido gobernante de izquierda, Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), solo aparece respectivamente en dos y una de estas posiciones. El Cuadro 5 sintetiza la estrategia del municipio de Aguascalientes que en la encuesta de abril se ubicó en la posición 21 y en la de agosto logró el primer lugar.

Cuadro 5
Estrategia del municipio de Aguascalientes, Aguascalientes,
contra la pandemia COVID-19

Contexto	Capital del estado de Aguascalientes. Municipio metropolitano con 877.190 habitantes = 67% de la población estatal. Vocación económica: industria y turismo.
Área de impacto	Programas y acciones.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> * Mega operativo de limpieza de áreas infecciosas y la dispersión de sanitizantes en espacios públicos. * Campañas de difusión de medidas preventivas para cuidar la salud de la población y evitar la propagación del virus. * Dotación de gel antibacterial y cubrebocas en espacios públicos. * Teletrabajo para los grupos vulnerables que laboran para el ayuntamiento.
Social	<ul style="list-style-type: none"> * Distribución de porciones de alimento a base de arroz y soya. * En alianza con diversas cadenas comerciales y empresarios, se recolecta y entregan diversos alimentos para quienes han perdido su empleo. * Creación de un microsítio que brinda información precisa y oportuna respecto a la situación de salud, información de hospitales, contador de casos, medidas preventivas y programas de apoyo a la ciudadanía. * Continuación de los apoyos a personas con discapacidad, adultos mayores, chavos banda, entre otros. * Apoyo a familias de zonas vulnerables con el pago de su recibo de agua. * Creación de una bolsa especial de recursos que se destinará al pago de los recibos del agua de las familias que resulten más afectadas por la emergencia.

Cuadro 5 (continuación)
Estrategia del municipio de Aguascalientes, Aguascalientes,
contra la pandemia COVID-19

Economía	<ul style="list-style-type: none">* Programa de capacitación en línea para que emprendedores y negocios aprovechen las herramientas de las redes sociales.* Alianza con Líder Empresarial para el Programa #LíderesEnCasa, que consiste en ofrecer cursos gratuitos por internet para que los empresarios enfrenten la contingencia.* Acuerdo con Mobike para apoyar a los negocios que quieran implementar servicio a domicilio.* Jueves de Bolsa de Trabajo Virtual, en alianza con el sector empresarial que ofrecerá vacantes de trabajo para realizar desde casa.* Extensión del descuento en Impuesto Predial hasta el 31 de mayo.* Descuento de hasta 50% por el derecho anual de funcionamiento en materia de licencias reglamentadas y especiales.* Descuento de hasta 90% en los pagos por derechos en materia de renovación de licencias de funcionamiento de estacionamientos y pensiones.* Descuentos de hasta 90% para el uso y explotación de locales, mesas, piedras, sanitarios y módulos en los mercados públicos municipales.* Descuentos de 90% en uso del relleno sanitario para confinamiento de residuos depositados por prestadores de servicios de recolección, unidades habitacionales y residuos de manejo especial de la industria, comercio y servicios.* Programa de Apoyos a los Empresarios y sus Trabajadores para pagar sueldos.* Continuación de los apoyos a los micronegocios, con programas como Mujeres Emprendedoras, Talento Joven, Fondo Incluyente y Fondo Fortalece.* Impulso al centro PyME para la gestión de créditos ante la banca de desarrollo federal.* Campaña de difusión a los restaurantes que ofrecen servicio de comida para llevar o entregar a domicilio.* Respaldo a página ciudadana "Todos juntos por los negocios de Aguascalientes".
-----------------	---

Fuente: elaboración propia con base en Alcaldes de México, 2020; Noticen, 2020.

En 2020, el colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) elaboró una metodología para identificar "la información mínima que, durante el periodo de alerta de salud, debería estar disponible en las páginas oficiales de los Congresos Locales y los Gobiernos Municipales, informando a la ciudadanía, de forma proactiva, respecto a las acciones y recursos aplicados para hacer frente a la contingencia" (CIMTRA, 2020). La herramienta se aplicó a todos los municipios que son capitales estatales y al gobierno de la Ciudad de México, a pesar de que este último no puede ser considerado

un gobierno municipal, ya que su situación político-administrativa lo ubica como gobierno estatal. De los 32 casos analizados solo nueve lograron una calificación por arriba de 60%, el municipio de Aguascalientes se ubicó en el quinto lugar (Cuadro 6).

Cuadro 6
Evaluación a municipios capitales sobre información para atender contingencia COVID-19

Posición	Municipio/Estado	Calificación/100	Partido Político
1	Colima, Colima	100,0	MC
1	Mérida, Yucatán	100,0	PAN
2	Xalapa, Veracruz	90,0	Morena
3	CdMx	87,5	Morena
4	Campeche, Campeche	81,3	PAN
4	Guadalajara, Jalisco	81,3	MC
5	Aguascalientes, Aguascalientes	78,1	PAN
6	Oaxaca, Oaxaca	71,3	Morena
7	Hermosillo, Sonora	68,8	Morena

Fuente: elaboración propia con base en CIMTRA, 2020.

A principios de septiembre de 2020, el estado de Aguascalientes era el sexto con menor número de casos COVID-19 entre las 32 entidades federativas del país (Statista, 2020b) y el municipio tenía 450 defunciones (Gobierno de México, 2020). El caso de Aguascalientes no es representativo del municipio mexicano promedio, esta capital estatal se ha caracterizado desde hace más de dos décadas por una cultura de la innovación en su gestión. No obstante, sirve para mostrar la complejidad de las respuestas que demandan actualmente las ciudades mexicanas en las que se asienta 80% de la población del país. Como puede notarse, la estrategia de este municipio tiene un fuerte componente social y económico cuya implementación requiere de capacidad institucional en su más amplio sentido.

No son solo los recursos financieros, son también las decisiones de las autoridades de orientar el gasto estratégicamente, el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicación (TIC), las alianzas que forja con los sectores privado y social, la garantía en la provisión de servicios públicos básicos como el agua y la disposición de residuos sólidos y, por supuesto, de la corresponsabilidad

La manera en que han interactuado los gobiernos federales con los gobiernos subnacionales ha sido un factor estratégico en los resultados obtenidos en la lucha contra el Coronavirus. En la mayoría de los casos aquí analizados, los mecanismos de coordinación intergubernamental han sido ineficaces para estructurar estrategias efectivas.

Una de las lecciones más importantes que deja la pandemia es la necesidad de fortalecer a los gobiernos locales para responder eficazmente a las necesidades de la población ante la crisis y apoyar el proceso de recuperación que vendrá en los siguientes años.

que crea con su población. Esto contrasta dramáticamente con las medidas adoptadas por los municipios menos desarrollados, que se limitan a restricciones con las que incluso han llegado a violentar los derechos humanos y constitucionales de sus habitantes como único medio para enfrentar la pandemia.

Reflexiones finales

La crisis derivada de la COVID-19 ha repercutido en todos los aspectos de la vida del planeta, impactando no solo en el área de salud. La respuesta que cada país y ámbito de gobierno ha dado a la pandemia evidencia las enormes deficiencias que existen, incluso en países desarrollados, para que las autoridades y sus administraciones públicas produzcan una respuesta coherente y eficaz ante un problema que cobra vidas y conduce a la miseria a millones de personas. Una de las muchas consecuencias que ha traído esta crisis es revelar la necesidad de los países federales de repensar y transformar la forma en que han funcionado durante las últimas décadas.

La manera en que han interactuado los gobiernos federales con los gobiernos subnacionales ha sido un factor estratégico en los resultados obtenidos en la lucha contra el Coronavirus. En la mayoría de los casos aquí analizados, los mecanismos de coordinación intergubernamental han sido ineficaces para estructurar estrategias efectivas, lo que, aunado a la falta de voluntad política de las autoridades, ha producido consecuencias muy negativas en términos de vidas y deterioro económico.

Los gobiernos locales han sido los primeros que han tenido que reaccionar, en muchos casos sin el apoyo de las otras esferas de gobierno, para dar respuesta a las demandas inmediatas de su población. Sus áreas más críticas en esta crisis han sido: salud, social, económica, gobernanza, servicios públicos y fiscal. Las estrategias adoptadas han sido muy amplias, desde garantizar la provisión de servicios públicos básicos, que tradicionalmente han sido su responsabilidad, hasta avanzar en la digitalización de su gestión o la creación de fondos fiscales especiales para estimular el empleo y mantener a flote la actividad económica en sus territorios.

Las nuevas responsabilidades que están asumiendo los gobiernos locales, así como el mejoramiento de las que han desempeñado tradicionalmente, les demandan más capacidades institucionales en su más amplio sentido. Una de las lecciones más importantes que deja la pandemia es la necesidad de fortalecer a los gobiernos locales para responder eficazmente a las necesidades de la población ante la crisis y apoyar el proceso de recuperación que vendrá en los siguientes años. Esto obliga a discutir los arreglos de las federaciones

y cómo lograr que los nuevos mecanismos e instituciones provean a los gobiernos locales de las capacidades necesarias para las responsabilidades que afrontan.

Entre las federaciones latinoamericanas, la de México ha sido la que ha tenido la respuesta peor calificada por diversas instituciones del mundo. La crisis del Coronavirus ha evidenciado las deficiencias estructurales del sistema federal mexicano y la coyuntura política y económica ha empeorado la capacidad de respuesta coordinada de las tres esferas de gobierno. El clima político polarizado y una economía en recesión, que ya existían antes del arribo de la COVID-19 al país, han creado un escenario en el que el gobierno federal ha sido incapaz de adoptar una estrategia coordinada con las entidades federativas. Y este mismo problema se observa en la relación entre los gobiernos estatales y los ayuntamientos.

Los municipios mexicanos han generado respuestas de dos tipos; las más integrales se han observado en municipios metropolitanos que tienen mayores capacidades financieras, de capital humano y tecnológicas. Este tipo de experiencias muestran claramente la imperiosa necesidad de dar marcha atrás al proceso de recentralización que inició en 2010 y que se ha agudizado con la administración del Presidente Andrés López.

Tanto las ciudades, donde se asienta 80% de la población mexicana, como los municipios indígenas, en donde vive la gente más marginada del país, requieren del diseño de una política consistente, sistemática y permanente que sea acompañada por las otras esferas de gobierno y por los sectores privado y social, para crear, fortalecer o consolidar las capacidades necesarias para cumplir con su nuevo papel. La pandemia y sus efectos determinarán las posibilidades de desarrollo de las personas en todo el mundo en los siguientes años. Los gobiernos municipales mexicanos no deben ser ajenos a estas transformaciones.

Bibliografía

Alcaldes de México (2020), "Aguascalientes impulsará la economía con programa emergente ante el Covid-19", en *Alcaldes de México*, México, 13 de abril, <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/aguascalientes-impulsara-la-economia-con-programa-emergente-ante-el-covid-19/>, 30-08-2020.

Animal Político (2020a), "Toques de queda, ley seca y cierres de frontera, las medidas impuestas por estados contra el COVID-19", en *Animal Político*, México, 13 de abril, <https://www.animalpolitico.com/2020/04/toque-queda-ley-seca-medidas-extremas-estados-covid-19/>, 05-09-2020.

- _____ (2020b), "Premiar con caguamas, dar tablazos y doble no circula: las acciones de autoridades locales contra el COVID-19", en *Animal Político*, México, 28 de abril, <https://www.animalpolitico.com/2020/04/premios-castigos-acciones-autoridades-covid-19/>, 05-09-2020.
- Ávila, E. (2020), "Reprochan falta de coordinación con alcaldes para enfrentar pandemia en Veracruz", en *El Universal*, México, 14 de abril, <https://www.eluniversal.com.mx/estados/falta-coordinacion-con-alcaldes-para-enfrentar-pandemia-reprochan-en-veracruz>, 27-08-2020.
- Benites, Afonso (2020), "La estrategia de Bolsonaro contra el coronavirus lo enfrenta al Ejército y a los gobernadores", en *El País*, Madrid, 26 de marzo, <https://elpais.com/sociedad/2020-03-27/la-estrategia-de-bolsonaro-contra-el-coronavirus-lo-enfrenta-al-ejercito-y-a-los-gobernadores.html>, 30-08-2020.
- Bianchi, Matías (2020), "Federalism and the COVID-19 Crisis: More Federalism than Ever in Argentina", Ottawa, Forum of Federations, <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/ArgentinaCOVID-2.pdf>, 06-09-2020.
- Blake, Paul y Wadhwa, Divyanshi (2020), "Resumen anual 2020: el impacto de la COVID-19 (coronavirus) en 12 gráficos", en *Banco Mundial Blogs*, <https://blogs.worldbank.org/es/voices/resumen-anual-2020-el-impacto-de-la-covid-19-coronavirus-en-12-graficos>, 07-07-2021.
- Bohrn, Brandon (2021), *Federalism in Crisis U.S. and German Responses to the COVID-19 Pandemic*, Washington, Bertelsmann Foundation.
- Cárdenas, A. (2020), "Falta de coordinación entre estado y municipio deja sin supervisión a giros reactivados", en *El Otro Enfoque*, México, 6 de agosto, <https://elotroenfoque.mx/falta-de-coordinacion-entre-estado-y-municipio-deja-sin-supervision-a-giros-reactivados/>, 29-08-2020.
- Carrera, Ady (2017), "Relaciones fiscales intergubernamentales entre la Federación y los estados mexicanos. La encrucijada entre centralización y desarrollo", en *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*, A. Aguilar, J. Mendoza, E. Grin y R. Moreno (coords.), México, Fontamara, pp. 117-135.
- Caucae Estrategias (2020a), Encuesta de presidentes municipales: COVID-19, abril 2020, México, Caucae Estrategias, https://caudae.com/EncuestaAlcaldesABR_COVID19.html, 04-09-2020.

- _____ (2020b), Encuesta de presidentes municipales: COVID-19, agosto 2020, México, Caucae Estrategias, <https://caudae.com/Encuesta-alcaldes-agosto.html>, 04-09-2020.
- CEPAL (2021), *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*, Santiago, CEPAL.
- Chávez, D. (2019), "PAN crea la Asociación de Gobiernos Estatales", en *El Universal*, México, 31 de agosto, <https://www.eluniversalqueretaro.mx/politica/pan-crea-la-asociacion-de-gobiernos-estatales>, 27-08-2020.
- CIMTRA (2020), "Resultados evaluación COVID a capitales y congresos locales", México, Ciudadanos por Municipios Transparentes, <http://www.cimtra.org.mx/portal/resultados-evaluacion-covid-a-capitales-y-congresos-locales>, 03-09-2020.
- Clarín (2020), "Refuerzo del sistema sanitario. Coronavirus en Argentina: fuerte cruce entre Mendoza y la Nación por la compra de respiradores", en *Clarín*, Buenos Aires, 26 de marzo, https://www.clarin.com/politica/coronavirus-argentina-fuerte-cruce-mendoza-nacion-compra-respiradores_0_Fw2K6AzxR.html, 03-09-2020.
- COE (2020), Democratic Governance and COVID-19, Strasbourg, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/good-governance/covid-19-response>, 27-08-2020.
- Cohen, Alan y Madowitz, Michael (2020), The Need for Direct Assistance to Local Governments in Response to the Coronavirus, Washington, Center for American Progress, <https://www.americanprogress.org/issues/economy/news/2020/05/26/485396/need-direct-assistance-local-governments-response-coronavirus>, 26-08-2020.
- Corona, S. (2020), "El PIB en México cae 0,1% en 2019, el peor dato en una década", en *El País*, Madrid, 30 de enero, https://elpais.com/economia/2020/01/30/actualidad/1580391244_707685.html, 02-09-2020.
- FAO (2020), How Are Local Governments Responding to the COVID-19 Pandemic?, Rome, FAO, <http://www.fao.org/support-to-investment/news/detail/ar/c/1272669/>, 02-09-2020.
- Foreign Policy (2020), "The COVID-19 Global Response Index", Washington, Foreign Policy, <https://globalresponseindex.foreignpolicy.com>, 29-08-2020.
- Gamper, Anna (2005), "A 'Global Theory of Federalism': the Nature and Challenges of a Federal State", en *German Law Journal*, Vol. 6 N° 10, pp. 1297-1318.

- Giraudy, Agustina; Niedzwiecki, Sara; y Pribble, Jennifer (2020), "How Political Science Explains Countries' Reactions to COVID-19", en *Americas Quarterly*, New York, April 30, <https://www.americasquarterly.org/article/how-political-science-explains-countries-reactions-to-covid-19>, 27-08-2020.
- Gobierno de México (2020), "COVID-19: México", México, Gobierno de México, <https://coronavirus.gob.mx/datos>, 15-09-2020.
- Granicus (2020), New Research Shows COVID-19 Drives Government Digital Transformation, Denver, Granicus, <https://granicus.com/blog/new-research-shows-covid-19-drives-government-digital-transformation>, 03-09-2020.
- GTF y UCLG (2020), *Towards the Localization of the SDGs: How to Accelerate Transformative Actions in the Aftermath of the COVID-19 Outbreak*, Barcelona, Global Taskforce of Local and Regional Governments; United Cities and Local Governments.
- Hain, Patrick y Coffin, Courtney (2020), "Preventing COVID-19 Generated Family Financial Instability", Washington, National League of Cities, https://cityspeak.org/2020/03/23/preventing-covid-19-generated-family-financialinstability/?utm_campaign=covid19&utm_medium=email&utm_source=informz&utm_content=newsletter-032420&utm_term=text-moving-covid-19-generated-family-financial-instability&_zs=PS0EX&_zl=FUI22,29-08-2020.
- Huberfeld, Nicole; Gordon, Sarah; y Jones, David (2020), "Federalism Complicates the Response to the COVID-19 Health and Economic Crisis: What Can Be Done?", en *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 45 N° 6, pp. 951-965, <https://doi.org/10.1215/03616878-8641493>, 05-09-2020.
- INFOBAE (2020), "Qué es y quiénes integran la Alianza Federalista", en *INFOBAE*, Buenos Aires, 19 de agosto, <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/08/20/que-es-y-quienes-integran-la-alianza-federalista>, 03-09-2020.
- Jamison, Dean T.; Lawrence J., Lau; Wu, Kin Bing; y Xiong, Yanyan (2020), "Country Performance against COVID-19: Rankings for 35 Countries", en *BMJ Global Health*, pp. 1-11, <https://gh.bmj.com/content/bmjgh/5/12/e003047.full.pdf>.
- Kettl, Donald (2020), "States Divided: the Implications of American Federalism for COVID-19", en *Public Administration Review*, Vol. 80 N° 4, pp. 595-602.

- Kimball, S. (2020), "New York Gov. Cuomo Says Trump Has no Authority to Impose Quarantine: 'It Would Be Illegal'", en *CNBC*, Englewood, March 28, <https://www.cnbc.com/2020/03/28/ny-gov-cuomo-says-trump-has-no-authority-to-impose-quarantine.html>, 15-08-2020.
- Kincaid, John y Leckrone, Wesley (2020), "Federalism and the COVID-19 Crisis in the United States of America", Ottawa, Forum of Federations, <http://www.forumfed.org/2020/04/john-kincaid-and-j-wesley-leckrone-federalism-and-covid-19>, 30-08-2020.
- LGC (2020), Benefits of Maintaining Telework Policies, California, Local Government Commission, <https://www.lgc.org/newsletter/benefits-of-maintaining-telework-policies>, 27-08-2020.
- Liu, Yen-Chin; Kuo, Rei-Lin, Shih, Shin-Ru (2020), "COVID-19: the First Documented Coronavirus Pandemic in History", en *Biomedical Journal*, Vol. 43 N° 4, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2319417020300445>, 30-08-2020.
- Llaven, Y. (2020), "Una veintena de restaurantes de los portales abrieron y dos horas después los cerraron", en *La Jornada de Oriente*, Puebla de Zaragoza, 15 de junio, <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/terrazas-centro-historico>, 29-08-2020.
- Londoño, Ernesto; Andreoni, Manuela; y Casado, Leticia (2020), "Brasil, entre la pandemia y la convulsión política", en *New York Times*, New York, May 18, <https://www.nytimes.com/es/2020/05/18/espanol/america-latina/covid-brasil.html>, 02-09-2020.
- Loret, C. (2020), "Falta de medicinas crece 1000% y esconden el documento oficial que lo dice", en *El Universal*, México, 6 de febrero, <https://www.eluniversal.com/opinion/carlos-loret-de-mola/falta-de-medicinas-crece-1000-y-esconden-el-documento-oficial-que-lo>, 04-09-2020.
- Lowy Institute (2021), COVID Performance Index, Sydney, Lowy Institute, <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/#rankings>, 08-07-2021.
- Marchildon, Gregory y Bleyer, Peter (2020), "The COVID-19 Crisis Is a Chance to Use Federalism More Intelligently, so We Can Better Respond to Our Healthcare and Climate Change Challenges", en *Policy Options*, Montreal, August 4, <https://policyoptions.irpp.org/magazines/august-2020/federalism-done-right-in-a-post-covid-19-canada>, 01-09-2020.

- Mariano, Roberto y Ozmucur, Suleyman (2020), "Fighting COVID-19: Performance of Countries in the First Half of 2020", Philadelphia, University of Pennsylvania (Working Paper; N° 20-040).
- Milbradt, Georg (2020), "Federalism and the COVID-19 Crisis: a Perspective from Germany", Ottawa, Forum of Federations, <http://www.forumfed.org/2020/04/federalism-and-the-covid-19-crisis-a-perspective-from-germany>, 07-09-2020.
- Milenio (2020), "En México, 215 municipios cierran entradas por temor a contagios de COVID-19", en *Milenio*, Monterrey, 18 de abril, <https://www.milenio.com/estados/mexico-215-municipios-cierran-entradas-temor-coronavirus>, 05-09-2020.
- NOTICEN (2020), "Reconoce CIMTRA a Aguascalientes por sus acciones contra COVID-19", en *NOTICEN*, Aguascalientes, 18 de junio", <https://www.noticen.com.mx/2020/06/reconoce-cimtra-aguascalientes-por-sus.html>, 30-08-2020.
- OECD (2020a), "The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis across Levels of Government", Paris, OECD <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1>, 27-08-2020.
- _____ (2020b), *Tackling Coronavirus (COVID-19). Contributing to a Global Effort: Cities Policies Responses*, Paris, OECD, <https://www.local2030.org/library/762/Cities-Policy-Responses-Tackling-Coronavirus-COVID-19-contributing-to-a-Global-Effort.pdf>, 05-09-2020.
- OIT (2021), *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: tendencias 2021*, Ginebra, OIT.
- Pleitgen, Frederik (2020), "What Trump Could Learn from Angela Merkel about Dealing with Coronavirus", en *CNN*, Atlanta, April 16, <https://edition.cnn.com/2020/04/16/europe/merkel-trump-germany-federalism-analysis-intl/index.html>, 25-08-2020.
- Rincón, L. (2020), "En atención a emergencias, falta coordinación entre estado y municipio: GEL", en *Noticieros Grem*, México, 22 de julio, <http://www.noticierosgrem.com.mx/en-atencion-a-emergencias-falta-coordinacion-entre-estado-y-municipio-gel>, 29-08-2020.
- Rodden, Jonathan (2004), "Comparative Federalism and Decentralization: on Meaning and Measurement", en *Comparative Politics*, Vol. 36 N° 4, pp. 481-500.
- Satyanarayana, B. H. (2011), "The Theory of Federalism", en *International Journal of Current Research*, Vol. 3 N° 12, December, pp. 210-213.

- Saurer, Johannes (2020), "COVID-19 and Cooperative Administrative Federalism in Germany", en *The Regulatory Review*, <https://www.theregview.org/2020/05/13/saurer-covid-19-cooperative-administrative-federalism-germany>, 29-08-2020.
- SBDC (2020), "Local Government Response to COVID-19", Perth, Small Business Development Corporation, <https://www.smallbusiness.wa.gov.au/blog/local-government-response-covid-19>, 27-08-2020.
- Seligmann, Renaud (2020), "COVID-19 (Coronavirus) Policy Response to Enhancing Institutions for Effective and Transparent Management", Washington, World Bank, <https://www.worldbank.org/en/country/russia/brief/covid-19-response-enhancing-institutions-russia>, 02-09-2020.
- Sharma, Mihir (2020), "Coronavirus Is Straining the Concept of Federalism", en *Bloomberg*, Mumbai, May 3, <https://www.bloombergquint.com/global-economics/coronavirus-crisis-is-straining-the-concept-of-federalism>, 19-08-2020.
- Statista (2021a), "Número de personas fallecidas a consecuencia del coronavirus a nivel mundial al 11 de julio de 2021, por continente", en *Statista*, Hamburgo, <https://es.statista.com/estadisticas/1107719/covid19-numero-de-muertes-a-nivel-mundial-por-region>, 10-07-2021.
- _____ (2021b), "Las muertes por coronavirus en América Latina", en *Statista*, Hamburgo, <https://es.statista.com/grafico/21572/muertes-por-covid-19-cada-100000-habitantes-en-latinoamerica/>, 10-07-2021.
- Stone, Mike (2020), *Digital: It Is not the Future, It Is Today: Digital Transformation in the Public Sector*, Amstelveen, KPMG, <https://home.kpmg/xx/en/home/industries/government-public-sector/the-new-reality-for-government/digital-is-not-the-future-it-is-today.html>, 04-09-2020.
- Sureste Informa (2020), "Falta de organización y coordinación entre gobierno y municipios, hace fallar la estrategia contra el COVID-19: Ing. Gerardo Concha Navarrete", en *Sureste Informa*, Mérida, 3 de agosto, <http://suresteinforma.com/noticias/falta-de-organizacion-y-coordinacion-entre-gobierno-y-municipios-hace-fallar-la-estrategia-contrael-covid-19-ing-gerardo-concha-navarrete-215922/>, 29-08-2020.
- UN (2020), "Building Better after COVID-19 and Acting Where We Will Have the Greatest Impact on the SDGs: Bolstering Local Action to Control the Pandemic and Accelerate Implementation", New York, United Nations (Secretariat Background Note), https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26455HLPF_2020_Bolstering_local_action.pdf, 06-09-2020.

VNG International (2020),
“Briefing and Preliminary
Policy Recommendations on
the Role of Local Government
in the International COVID-19
Crisis Response”, The Hague,
VNG International (Working
Paper).

Yáñez, B. (2019), “Los recortes
en salud abren un frente más
al gobierno de AMLO”, en
Expansión, México, 30 de mayo,
[https://politica.expansion.mx/
mexico/2019/05/30/los-recortes-
en-salud-abren-un-frente-mas-al-
gobierno-de-amlo](https://politica.expansion.mx/mexico/2019/05/30/los-recortes-en-salud-abren-un-frente-mas-al-gobierno-de-amlo), 27-08-2020.