

Jalisco: la gestión política de la crisis

Adrián Acosta Silva*

La experiencia jalisciense de gestión de la crisis pandémica se ha caracterizado por tres factores clave: a) el contexto de relaciones de tensión y conflicto con el gobierno federal; b) el tipo de arreglos políticos locales construidos para absorber los costos de las políticas anticrisis, y c) la heterogeneidad de los instrumentos utilizados para enfrentar los efectos sanitarios y económicos derivados de la propagación del virus. Con una población superior a los 8 millones de habitantes —de los cuales 5.3 se concentran en la zona metropolitana de Guadalajara— el gobierno encabezado por Enrique Alfaro Ramírez concentró su atención en la articulación de una respuesta institucional coherente y eficaz en medio de una situación de ansiedad y confusión respecto de los alcances, dimensiones e implicaciones sociales y económicas de la epidemia en el territorio jalisciense.

Se ha afirmado, con razón y evidencia, que la gestión de crisis puede ser definida como “gobernanza bajo condiciones extremas” (Boin, *et al.*, 2005). Como suele ocurrir en episodios catastróficos espontáneos, los gobiernos actúan con recursos escasos, información limitada, altas dosis de incertidumbre y mucha presión política y social. Aunque hay elementos diseñados para la gestión de riesgos específicos (fondos, consejos, normas, protocolos), las situaciones de urgencia global reclaman acuerdos políticos de corto plazo, que implican agendas, actores, capacidad de improvisación, flexibilidad y reorganización y redistribución de recursos públicos y privados. La gestión política de las crisis es una dimensión relevante para la comprensión de las respuestas institucionales frente a sucesos inesperados que rebasan las escalas locales. Explorar esta perspectiva es la que anima la redacción de estas notas sobre la experiencia de Jalisco en la gestión de la crisis pandémica de 2020-2021.

La reconstrucción de la experiencia puede hacerse considerando cuatro puntos principales: el contexto político estatal, los actores de la gestión, las políticas instrumentadas y los efectos observados. El primero significa identificar las complejas relaciones de poder construidas entre el alfarismo y sus oposiciones locales, configuraciones que son el resultado de las elecciones de junio de 2018. El segundo se orienta a analizar los principales actores que han participado en la gestión política y técnica de la crisis. El tercero se concentra en la descripción de las prin-

* Sociólogo. Profesor-investigador titular C en el Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara. Coordinador académico del proyecto *Jalisco a futuro 2030*, en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la U. de G.

cipales acciones de políticas que se instrumentaron entre marzo de 2020 y febrero de 2021. Finalmente, se registran algunos de los resultados observados a lo largo de este periodo.

El contexto político

En las elecciones estatales de 2018, el partido Movimiento Ciudadano (MC) obtuvo el 39% de la votación total, con lo que logró obtener la gubernatura estatal, la mayor parte de los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga), así como la mayoría de los puestos del Congreso del Estado (14 de un total de 39, contra 8 de Morena, 8 del PAN, y 4 del PRI). La irrupción de una nueva fuerza política local (Morena) fue beneficiada por el efecto de arrastre del candidato a la Presidencia de la República (Andrés Manuel López Obrador), y alcanzó un 24.7% de la votación, muy por encima de partidos tradicionales como el PAN y el PRI.

El predominio del alfarismo —más que del emecismo— significó la consolidación de una ruta de ascenso electoral que había empezado en 2009 con Alfaro como presidente municipal de Tlajomulco, que luego continuaría con la derrota de su candidatura al gobierno de Jalisco en 2012 frente al candidato del PRI (Aristóteles Sandoval), pero que continuaría con su triunfo a la presidencia municipal de Guadalajara en 2015, y le permitiría obtener el triunfo como candidato a gobernador en 2018. Como suele ocurrir en la vida política contemporánea en México, la personalización de las relaciones de poder en Jalisco tiene en el alfarismo una muestra representativa de que las personas, en ocasiones, suelen ser más relevantes que los partidos que representan.

El estilo de gestión política del alfarismo es una mixtura de ideologías difusas, activismo feroz y pragmatismo puro. Durante el primer año de su gobierno (2019) el gobierno de Jalisco se conformó en los hechos como el gobierno protagonizado por un solo hombre. Un gabinete que incluye funcionarios de altos perfiles profesionales y políticos fue opacado día a día por la voz, la presencia y el activismo del gobernador. Luego de tres sexenios consecutivos de predominio del PAN al frente del Ejecutivo estatal (1995-2012) y de la alternancia representada por el retorno del PRI al Palacio de Gobierno (2012-2018), el alfarismo se constituyó como la representación de un proyecto que, en sus propias palabras, significaría la “Refundación de Jalisco”.¹ El Congreso estatal, con la mayoría relativa de los diputados de MC, construyó alianzas con el PAN y el PRI para sacar adelante iniciativas y propuestas formuladas desde el Ejecutivo estatal, mientras que la oposición

¹ En su discurso de toma de posesión como gobernador, el 6 de diciembre del 2018, Alfaro declaraba en sesión solemne del Congreso del Estado: “Refundar Jalisco es hacer que la vida presente y sus tendencias de futuro se asienten firmemente en los pilares del Estado Social de Derecho, del régimen democrático representativo y participativo, de una economía innovadora y socialmente responsable, y de una sociedad solidaria e igualitaria. No es un salto al pasado para quedarnos atorados ahí. Por el contrario, significa ver hacia el futuro, parados con firmeza sobre los principios rectores que nunca debimos haber olvidado como sociedad. Queremos refundar Jalisco, no transformarlo. No más gatopardismo ni simulación. No más cambios cosméticos, ni alternancias permanentes que desembocan en el mismo barranco” (citado por Aguilar, 2019: 10).

representada por Morena se caracterizaba por encontrar y entender su papel como contrapeso de las decisiones del Ejecutivo y sus aliados en el Congreso local. El PRD (hoy sólo con un diputado local) no tiene un peso significativo en la política de alianzas del alfarismo.

Más allá del predominio del alfarismo en el Congreso estatal y del emecismo en los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara, el oficialismo jalisciense entabló relaciones de cooperación con algunas fuerzas políticas y sociales representativas del mapa de los equilibrios políticos en el estado. Organizaciones y líderes de empresarios, de comerciantes, de universitarios, algunos organismos de la sociedad civil (como Jalisco, Cómo Vamos), se convirtieron en aliados permanentes o de ocasión de algunas de las causas y proyectos del gobierno alfarista en su primer año de gobierno. En ese contexto, la irrupción de la crisis pandémica a comienzos de 2020 alteró dramáticamente el entorno político, económico y social del gobierno jalisciense. Gestionar lo mejor posible la crisis emergente se convirtió en la prioridad fundamental (y prácticamente única) del Ejecutivo estatal, lo que ha consumido más de un año de esfuerzos, acciones y proyectos para tratar de contener los efectos catastróficos de la pandemia. Por ello, el proyecto emblemático del alfarismo, la Refundación de Jalisco (que incluye la promulgación de una nueva Constitución política local), ha quedado fuera de la agenda de gestión de la crisis.

Los actores

Desde un principio, el gobierno de Jalisco anunció la formación de varias “mesas de trabajo” en las cuales se tratarían los diversos asuntos implicados en la gestión de la crisis; entre ellas destacan la de salud, la de economía y la de educación. La primera se enfocó en el seguimiento del número de casos de contagio, su distribución geográfica, su dispersión y el perfil de los contagiados, así como de prever el equipamiento de los hospitales públicos federales, estatales y municipales para atender los casos más graves de covid-19 entre la población. La mesa de economía se concentró en valorar los efectos de corto plazo en términos de empleo, ingreso y consumo entre las familias, los trabajadores, las empresas y el sector privado en general, así como proyectar escenarios futuros, identificar las tendencias de los comportamientos económicos en el mediano plazo, y las posibles alternativas de política económica disponibles para el gobierno estatal. La mesa de educación, por su parte, se concentró en analizar el impacto del cierre de las escuelas y universidades, así como en la emisión de una serie de recomendaciones para aminorar la repentina desescolarización mediante la implementación de modalidades educativas no presenciales.

De manera relevante, los actores principales de esta suerte de “coalición anti-crisis” sumó a fuerzas y representantes no gubernamentales acompañando al gobierno estatal y a los gobiernos municipales en la gestión de la crisis pandémica. Ello significó incorporar en la agenda de las políticas y las acciones a actores como la Universidad de Guadalajara, la Asociación de Padres de Familia, la Cámara de Comercio de Guadalajara y diversas organizaciones de la sociedad civil. Las secretarías de Salud, del Trabajo, de Educación y de Economía, principalmente, participaron

como parte del Ejecutivo estatal en la organización y conducción de las distintas mesas de trabajo, a las que se agregaron en distintos momentos los presidentes municipales de la zona metropolitana de Guadalajara, los más poblados del estado. Esta forma no declarada de coalición permitió un intenso trabajo de discusión, deliberación y búsqueda de consensos entre los distintos actores para diseñar e instrumentar las acciones inmediatas de mitigación de la crisis en un entorno de incertidumbre por la velocidad y dispersión de la pandemia. La organización del gobierno estatal contrastó desde el principio con el estilo centralizador impulsado por el gobierno federal, lo que generó varios episodios de tensión y conflicto entre el Ejecutivo estatal y el federal.

Las políticas

Desde el reconocimiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del virus Sars-cov-2 detectado en Wuhan como una señal de alerta pandémica en diciembre de 2019, un grupo de investigadores del Centro Universitario de Ciencias de la Salud de la Universidad de Guadalajara (infectólogos, epidemiólogos y virólogos) instalaron una “sala de salud” para dar seguimiento a la expansión del virus y preparar recomendaciones para su posible llegada a Jalisco. Los trabajos, estimaciones y experiencia de ese grupo científico, junto a las recomendaciones generales sugeridas por la OMS (aislamiento social, lavado constante de manos, uso de cubrebocas por toda la población), así como la preparación del personal de salud y las medidas de reconversión hospitalaria impulsadas por el gobierno federal, se constituyeron como los referentes estratégicos de la organización de la acción pública en Jalisco.

Luego de haber detectado el primer caso de contagio a finales de febrero de 2020, el 15 de marzo el gobierno estatal decretó la suspensión de clases presenciales desde preescolar hasta la educación superior en todo el territorio jalisciense, así como el cierre parcial de las oficinas de las dependencias gubernamentales estatales. Asimismo, se hizo un llamado a la población a quedarse en casa. El 4 de abril, el gobierno de Alfaro anunció el “Reto Jalisco Covid-19 para apoyar proyectos que ayuden a enfrentar la emergencia sanitaria”, y pocos días después se colocaron puestos de control en aeropuertos y centrales camioneras, y se suspendieron las reuniones masivas. El 17 de abril, el gobernador presentó el modelo “Radar Jalisco”, propuesto por investigadores de la Universidad de Guadalajara, como un sistema de “detección activa” de la covid-19, diferente al sistema de “detección pasiva” (“modelo centinela”) implementado por el gobierno federal. A finales de mayo, el gobernador anunció la instrumentación de un mecanismo (“botón de emergencia”) basado en dos indicadores: número de contagios diarios y porcentaje de hospitalización de enfermos de covid-19 (Celis y Pérez Gómez, 2020).

En el campo de la gestión de la crisis económica, hacia el mes de junio, el gobierno estatal anunció un fondo de 1 000 millones de pesos para cinco programas de emergencia dirigidos a la protección del empleo formal, al ingreso de trabajadores informales, al autoempleo, a productores de maíz, y un programa de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil. De manera casi simultánea, el gobierno

estatal diseñó otros cinco programas dirigidos al sector salud y una cantidad similar de programas sociales, que fueron instrumentados por las dependencias del Ejecutivo estatal en coordinación con los gobiernos municipales. Éstos, por su parte, formularon varios programas y acciones específicas en sus territorios para apoyar a grupos sociales vulnerables, a pequeños empresarios, restauranteros, comerciantes y productores rurales, aunque sus alcances y montos de apoyo fueron simbólicos más que efectivos.²

En mayo, los recortes presupuestales federales y las políticas de austeridad puestas en práctica por el gobierno federal, originaron el proyecto del gobernador para solicitar al Congreso estatal la aprobación de una deuda de 6 200 millones de pesos, pagadera a 20 años, destinada a enfrentar los costos crecientes de la crisis pandémica y sus efectos en la operación de los programas sociales y proyectos de inversión. En medio de cuestionamientos y reservas de algunos de los aliados políticos del alfarismo relacionados con el destino de esos recursos, el 22 de mayo el Congreso aprobó por mayoría esa solicitud.³

Durante el segundo semestre de 2020 aumentaron dramáticamente los contagios, las hospitalizaciones y los fallecimientos en la entidad, que se concentraron en los municipios metropolitanos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga. La aplicación del “botón de emergencia”, el cierre de establecimientos, los llamados al aislamiento social, la suspensión de actividades educativas, recreativas y comerciales, configuraron un escenario típico de tiempos difíciles en el que se entrecruzaron la crisis sanitaria y la crisis económica. La gestión política de esa doble crisis descansó en un fuerte activismo del gobernador estatal basado en las resoluciones, sugerencias y recomendaciones de las mesas de trabajo instaladas meses atrás. A pesar de los reclamos y protestas de algunos empresarios, de organizaciones de taxistas, escuelas privadas, propietarios y trabajadores de gimnasios, bares y restaurantes, las políticas de contención produjeron un efecto positivo en el control relativo de la crisis sanitaria, aunque tuvieron un elevado costo para empresas y familias, particularmente las ubicadas en el sector de la economía informal. Según algunas estimaciones, la caída de la economía de Jalisco llegó a finales de 2020 al 7%, y en sectores como el de la construcción alcanzaba más del 27% en una comparación anual.⁴

El 13 de febrero de 2021, el gobierno alfarista lanzó el “Plan Jalisco 2021”, dirigido a establecer una serie de acciones en prácticamente todos los campos de

² Una útil descripción y seguimiento de esos programas y apoyos estatales y municipales han sido registrados por un grupo de investigadores del CUCEA de la Universidad de Guadalajara. Algunos de los datos referidos en el texto proceden de esa fuente <[³ <<https://www.informador.mx/jalisco/Aprueba-Congreso-de-Jalisco-deuda-de-6-mil-200-millones-de-pesos-20200522-0127.html>>.](https://economiajaliscocovid19.cucea.udg.mx/>.cx</p></div><div data-bbox=)

⁴ A. Ruiz Porras, M.A. Alarcón Osuna, J.E. Anguiano Pita, R. Espinosa Ramírez y C. Hernández Rodríguez, *Boletín económico sobre el proceso de reactivación de Jalisco ante la pandemia de covid-19 (Información del 01 al 15 de febrero de 2021)*. Políticas macroeconómicas. Plataforma Economía de Jalisco covid-19. CUCEA, Universidad de Guadalajara, <<http://economiajaliscocovid19.cucea.udg.mx/app/analisis-comparativo/politica-macroeconomica>>.

la acción pública a lo largo de 2021. El objetivo general de este plan es continuar con las medidas de prevención y alerta dirigidas a “mantener bajo control los efectos nocivos de la pandemia entre los jaliscienses”, y “sentar las bases para la recuperación económica de Jalisco”.⁵

Los efectos

A un año de iniciada la pandemia, es difícil establecer con precisión el impacto de la crisis en la educación, en la economía o en la salud pública en Jalisco. Al igual que ocurre en los ámbitos nacional e internacional, sabemos que los efectos del fenómeno son multidimensionales, pero no sabemos ni la escala ni la profundidad de sus implicaciones en términos de los costos sociales, económicos y el desgaste político que la gestión de la crisis ha traído consigo para los gobiernos federal, estatal y municipales en el país.

Ello no obstante, existen algunos indicadores que permiten apreciar la magnitud de los impactos. Según algunos estudios realizados por la Universidad de Guadalajara y por la Secretaría de Economía del gobierno de Jalisco, se estima que en 2020 por causa de la pandemia se perdieron directamente 32 000 empleos en Jalisco, pero la cifra puede llegar a 58 000 considerando la tasa de informalidad laboral existente en la entidad. Los municipios más afectados han sido los de Guadalajara, Zapopan y Puerto Vallarta. La dramática baja del consumo en los comercios, la producción y distribución de alimentos, el turismo y las actividades recreativas ha significado la pérdida de ingresos para una población estimada de casi 3 millones de personas en el estado. La recesión del primer año de la pandemia ha significado no sólo un retroceso de una economía estatal que había crecido a tasas mayores que la nacional desde 2015 hasta 2019, sino que deterioró de manera importante las condiciones de vida de la población más pobre de la entidad, estimada en casi 30% de la población total.

En términos de contagio y mortalidad, el virus se propagó rápidamente. En marzo de 2020 se registraron 94 casos, un mes después aumentaron a 441 y en agosto rebasaron los 20 000. Hasta los primeros días de marzo de 2021 la cifra se había elevado a casi 79 000 contagios, lo que significa una tasa de 125 contagios por cada 100 000 habitantes, inferior a entidades como Ciudad de México, el Estado de México, Guanajuato o Nuevo León. Las defunciones al 3 de marzo alcanzaron la cifra de 10 512 fallecidos (tercer lugar nacional después de Ciudad de México y el Estado de México). La hospitalización alcanzó su punto máximo en enero de 2021, cuando las camas disponibles en los hospitales para casos graves bajaron a menos del 20 por ciento.⁶

En el ámbito educativo, el impacto de la crisis fue más que significativo. En un sistema de 2.3 millones de estudiantes desde el nivel preescolar hasta el universitario, los efectos inmediatos fueron múltiples. La súbita desmovilización de

⁵ <<https://reactivacioneconomica.jalisco.gob.mx/plan-jalisco-2021/>>.

⁶ Secretaría de Salud, Gobierno de Jalisco, “Pandemia Jalisco Covid-19. Análisis comparativo diario” (consultado el 4 de marzo de 2021) file:///Users/adrianacostasilva/Downloads/03_04_21_Covid_19-Ana%CC%81lisis-comparativo-diario.pdf

estudiantes y profesores implicó la alteración dramática de las rutinas escolares, familiares y sociales que conforman parte sustancial del orden cotidiano de la vida en común. La puesta en marcha de plataformas digitales, de estilos virtuales de enseñanza/aprendizaje, junto con el uso de medios tradicionales como la televisión (una medida impulsada por la Secretaría de Educación Pública en todo el país), trataron de construir una alternativa de emergencia para escuelas e instituciones públicas y privadas de Jalisco. Sin embargo, las brechas preexistentes de desigualdad en términos de acceso a internet, de conectividad, de inexperiencia de profesores, estudiantes y padres de familia para adaptarse a entornos no presenciales de aprendizaje (particularmente en los niveles básico y medio de la educación), tuvieron impactos negativos en muchos sectores de la población.⁷ Asimismo, miles de padres y madres de familia tuvieron que abandonar o adaptar sus empleos a las nuevas condiciones de sus hijos, invirtiendo mayor tiempo en los cuidados domésticos y el apoyo a las tareas escolares.

Las tasas de abandono escolar en los diferentes niveles educativos, el cálculo de la pérdida acumulada de aprendizajes a lo largo del primer año de la pandemia, el impacto de las nuevas tecnologías en dichos aprendizajes o en el incremento de las brechas y rezagos educativos, así como en la interrupción de los patrones de socialización ligados a la función de las escuelas, forman parte de los efectos a examinar en los próximos años en la educación jalisciense.

Consideraciones finales

La experiencia jalisciense de gestión de la crisis pandémica aún debe examinarse con mayor rigor, con más datos y más conocimiento específico. Ello no obstante, es posible plantear la hipótesis de que, analizada desde una perspectiva comparada en relación con otras entidades de la República y frente a los indicadores nacionales de la crisis, la gestión política y los instrumentos de política utilizados por el gobierno estatal permitieron reducir los efectos catastróficos de la pandemia entre la población jalisciense. Los déficits de atención en salud y protección social, en la educación, y las brechas de desigualdad social y económica estatal salieron a relucir a lo largo de la gestión de la crisis en Jalisco, lo que explica los impactos diferenciados entre grupos sociales de menores y mayores ingresos y condiciones de vida.

La instrumentación a finales de febrero de 2021 del Plan Nacional de Vacunación llegó a Jalisco en la última semana de ese mes, y con ello se prevé un horizonte de menor riesgo para la salud pública y mejores condiciones para el crecimiento económico. Sin embargo, el enorme costo de la crisis tardará varios años en saldarse. Reconstruir la economía, replantear las alianzas locales, reactivar las relaciones con el gobierno federal, ajustar proyectos y mejorar la confianza y las expectativas sobre el futuro de Jalisco, es una tarea que requerirá nuevas formas de gestión política para enfrentar las incertidumbres acumuladas y los panoramas sombríos sobre las capacidades políticas, institucionales y sociales del gobierno

⁷ Un análisis preliminar de esos factores en la educación jalisciense fue realizado por la organización Mexicanos Primero Jalisco, en el documento “La educación en tiempos de pandemia”, mayo de 2020, <<https://mexicanosprimerojalisco.org/pdf/investigacin-covid.pdf>>.

estatal. Las elecciones de junio de 2021, cuando estarán en juego 39 diputaciones y los 125 ayuntamientos en Jalisco, se convertirán en un punto clave de la gestión política del alfarismo, un momento de balance sobre los saldos de las estrategias, logros, insuficiencias, contradicciones, omisiones y acciones del gobierno estatal a lo largo del primer año de una pandemia que ha recorrido el mundo dejando un saldo de más de 2 millones de muertes, de las cuales más de 200 000 han ocurrido en México y casi 11 000 en Jalisco.Ω

Referencias

- Aguilar, Luis F. (ed.) (2019), *La refundación de Jalisco*, Guadalajara, Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno–Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, Universidad de Guadalajara.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern y Bengt Sundelius (2005), *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Celis de la Rosa, Alfredo, y Héctor Raúl Pérez Gómez (2020), “Ciencia, tecnología e innovación”, en *Jalisco después del covid-19*, Guadalajara, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, <<https://www.jaliscoafuturo.mx/jalisco-despues-del-covid-19/ciencia-tecnologia-e-innovacion/>>.
- Jalisco a Futuro 2030 (2020), *Jalisco después del covid-19*, Guadalajara, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, <<https://www.jaliscoafuturo.mx/jalisco-despues-del-covid-19/>>.