



Ausencia de arreglos institucionales para enfrentar la pandemia, el caso de México (2020).

Institutional arrangements absence to face the pandemic, the case of Mexico. (2020).

CECILIA CADENA-INOSTROZA¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de reflexión

Recibido: 20/01/2021

Revisado: 15/03/2022

Aceptado: 03/05/2022

Resumen

Se analizan algunas dificultades que encontraron los gobiernos, principalmente el de México (en el orden federal y local) durante la gestión de la crisis de la COVID-19 en el primer año de la Pandemia, 2020. Se revisaron trabajos (escasos todavía) que han sistematizado el tipo de medidas establecidas, su duración y modalidades en el gobierno nacional, pero sobre todo los estatales. Una de las razones que se proponen para explicar las dificultades en esta gestión es la falta de arreglos institucionales como forma de actuar en países democráticos, basados en normas y participación de pluralidad de actores. Por la premura de la crisis sanitaria, pero también por algunos rasgos políticos particulares de los líderes, como es el populismo, las decisiones que se adoptaron respondieron más a “acomodos institucionales”, es decir apelar a algunas normas para tomar decisiones dejando de lado a actores clave como congresos, sociedad civil y gobiernos locales, lo cual socavó principios de la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas, principalmente.

Palabras clave: Pandemia, arreglos institucionales, pandemia en México, rendición de cuentas

Abstract

Some difficulties encountered by governments are analyzed, mainly Mexico's (at the federal and local level) during the management of the COVID-19 crisis in the first year of the Pandemic, 2020. Works has been reviewed (still scarce) that has systematized the type of measures established, their duration, and modalities in the national government, but especially the state governments. One of the reasons proposed to explain the difficulties in this management

¹ Profesora-investigadora de El Colegio Mexiquense, A.C., Zinacantepec, México. Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, España. E-mail: ccadena@cmq.edu.mx

Cómo citar: Cadena-Inostroza, C. (2022). Ausencia de arreglos institucionales para enfrentar la pandemia, el caso de México (2020).

Revista de Administración Pública del GLAP, 5(9), páginas 41-54

is the lack of institutional arrangements as a way of operating in democratic countries, based on rules and the participation of a plurality of actors. Due to the urgency of the health crisis, but also due to some particular political traits of the leaders, such as populism, the decisions that were adopted responded more to “institutional accommodations”, that is, to appeal to some norms to make decisions by ignoring key actors such as congresses, civil society and local governments, which mainly undermined principles of democracy, transparency, and accountability.

Key words: Pandemic, Institutional Arrangement, Pandemic in Mexico, Accountability

Introducción

En la actualidad y desde enero de 2020, el mundo se vio afectado por una crisis sanitaria sin precedentes en la época actual, hacía por lo menos 100 años que no estábamos frente a una Pandemia (1920, peste Neomónica). Desde que la Organización Mundial de la Salud reconociera la existencia del nuevo coronavirus el 10 de enero de 2020 y declarara que estábamos frente a una pandemia (es decir una enfermedad difundida a lo ancho del mundo) el 11 de marzo del mismo año, no ha cesado la incertidumbre acerca de la evolución de la enfermedad misma, de las consecuencias económicas, políticas y sociales, y las nuevas relaciones que se establecerán entre los países. Las condiciones que establecían los contagios, enfermedades y muertes provocaron que los países reaccionaran para establecer planes y medidas urgentes, a través de diversos arreglos, con el fin de enfrentar esta crisis de salud.

Desde que empezó la crisis en China y el mundo miraba cómo una sola nación luchaba contra el virus, la mayoría de los países tomaron sus propias medidas, pese a que todos los científicos alertaban que rebasaría las fronteras. El mundo puso a prueba los sistemas políticos y sanitarios, sin embargo, la desunión, falta de liderazgo y de coordinación fueron los rasgos prevalecientes

(Morales-Fajardo y Cadena-Inostroza, 2020) a pesar de que los organismos internacionales trataban de ofrecer directrices para enfrentar el fenómeno de manera global. Los países se concentraron en su propia sociedad, pero no solo, concentraron las decisiones en grupos pequeños cercanos a los presidentes o primeros ministros, socavando el equilibrio entre los poderes, debilitando con ello los controles y no establecieron las estrategias para preservar los derechos civiles.

La crisis llegó de forma repentina y cambió la forma de vivir en las sociedades afectando particularmente la vida cotidiana de las personas. Pero también afectó la forma en que los gobiernos trabajaban y se relacionaban con la sociedad, pues la crisis sanitaria demandaba medidas gubernamentales rápidas para paliar los efectos que cotidianamente se presentaban: saturación de hospitales, desconocimiento de la enfermedad, miedo en la población, pero al mismo tiempo que esas acciones impactaran lo menos posible en la economía.

Cada gobierno respondió de acuerdo con sus posibilidades, sus condiciones internas y a sus mayores o menores relaciones con el organismo internacional de salud (que orientaba sobre las medidas a emprender) o información sobre lo que estaban haciendo otros países (BBC, 2020a). Las principales medidas, en cualquier caso, eran: el distanciamiento social, la interrupción de actividades económicas no esenciales (*lockdown*)², realización de pruebas, rastreo de casos y estrategias para paliar la desinformación. Estas medidas que en algunos países fueron establecidas de forma inmediata (países asiáticos principalmente), generaron desconfianza y resistencias en muchos otros con las consecuencias de mayores contagios, saturación de hospitales y muertes.

² Las actividades no esenciales fueron, entre otras, comercios, excepto supermercados, tiendas de alimentación y de venta de productos de primera necesidad, como farmacias. En el ramo industrial más de 822 ramas de actividad económica del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN a seis dígitos) cerraron parcial o totalmente sus actividades con las consecuentes pérdidas de ingreso y en muchos casos de empleos (Dávila-Flores y Valdés-Ibarra, 2020)

Las medidas de aislamiento social e interrupción de actividades económicas, educativas y reuniones de todo tipo, más estrategias de comunicación clara y transparente, permitieron que países como Nueva Zelanda, Japón, Taiwan, Corea del Sur y Finlandia, comenzaran a tener menos casos de infectados. Según un estudio de Bloomerang publicado por la BBC, (2020b) realizado con base en indicadores sanitarios (incidencia de casos y muertes por 100,000 habitantes en un mes, muertes por millón de habitantes, porcentajes de test positivos y acceso a vacunas) y socioeconómicos (calidad de vida, restricciones del confinamiento, movilidad ciudadana, perspectivas de crecimiento económico para 2020, acceso sanitario e índice de desarrollo humano), en el primer año de pandemia, estos países fueron los que mejor enfrentaron la crisis.

Aunque el estudio citado no incluye a todos los países del mundo, sino solo 53 que tienen una economía de más de \$ 200,000 millones de dólares, quedaron comprendidos países de América Latina como Chile, Colombia, Perú, México, Argentina y Brasil. Y con esos mismos indicadores, de este grupo, el país que peor enfrentó la pandemia en 2020 fue México porque presentaba el más deficiente porcentaje de positividad por test y la más grave tasa de mortalidad por mes (en el último mes evaluado). Argentina, Perú, Colombia y Chile, presentaron porcentajes de evaluación también muy bajos, a pesar de haber establecido confinamientos nacionales, toques de queda nocturnos y cierre de fronteras.

Se estableció además que, debido a las restricciones en las actividades económicas, todos los países del mundo presentarían caídas en su Producto Interno Bruto (PIB), por ejemplo, en 2020 países como Venezuela bajó a -30%, Panamá a -17.95, Perú -11.12, México -8.24 y aunque a inicios 2021 la mayoría de los países se recuperaron y pasaron a valores positivos, Panamá 12.05%, Perú 8.5%, México 5%, Venezuela continuaba con números negativos -10% (Statista, 2021).

Otros casos de países afectados, aunque con mejores indicadores sanitarios y socioeconómicos, fueron, por ejemplo, Estados Unidos y Rusia.

En el primer caso se presentaron muchas muertes y contagios, sin embargo, por tener un alto índice de desarrollo humano y buen acceso sanitario no fue de los peores evaluados en ese estudio. Rusia es otro de los casos en que se han presentado mayor número de muertes y contagios.

En el caso de Rusia, señala el multicitado estudio, se presentaron serios problemas de incertidumbre como en todo el mundo, pero acompañado de mucha desinformación. Los rumores en todos los países, pero en particular en este, ganaron mucho terreno en este período debido al descrédito de la política y que la ciencia a su vez es desacreditada por los políticos. En este país, las personas desconfían de la vacuna Sputnik V, fabricada por ellos, porque dicen no saber cómo se hizo y porque si los resultados son perjudiciales, las personas están seguras de que no habrá sanciones para quienes la hicieron. Confían, por ejemplo, más en las otras vacunas, como Pfizer porque se fabrica en países donde castigarán a quien la haya hecho si resulta un problema (BBC, 2020c).

En este trabajo se ofrecen elementos que posibiliten la discusión acerca de las dificultades que encontraron algunos gobiernos, principalmente el mexicano, para hacer frente a la crisis de salud provocada por el SARS-CoV-2. Se presentan propuestas de interpretación sobre las motivaciones sobre algunas medidas ante la pandemia y se propone enfocar los resultados de las decisiones como parte de la falta de “arreglos institucionales”, que en democracia son entendidos como reglas de juego en el que participan una pluralidad de actores. El trabajo se realiza revisando los resultados de trabajos sistematizados sobre las diversas medidas adoptadas (aún escasos) que muestran las dificultades para articular acciones. Finalmente se expone que los arreglos institucionales fueron sustituidos por una suerte de “acomodos institucionales” caracterizados por el uso de limitadas normas y escasa participación de actores políticos y sociales en la toma de decisiones: Lo que ha provocado que se socaven principios democráticos, como la falta de transparencia y rendición de cuentas.

Marco teórico

Factores sobre los que se apoyan las decisiones públicas

La forma en que los países han enfrentado las crisis de salud ha sido diversa y está relacionada con diversos aspectos que comprenden desde las capacidades institucionales, de infraestructura, de recursos, de conocimientos hasta variables culturales, históricas, políticas e ideológicas. Sobre esto último, Rentería & Arellano-Gault (2021), han analizado cómo las creencias y los valores han sido una base para interpretar el fenómeno de la pandemia y a partir de allí adoptar una serie de medidas gubernamentales. Y cómo estas creencias y valores pueden orientar las acciones anticrisis ignorando o adoptando evidencias científicas, así como conocimiento y experiencia de otros entornos.

El populismo es un concepto difícil de definir pues presenta diversas manifestaciones en tiempos históricos también distintos. Sin embargo, algunos autores (Hermet, 2003, Laclau, 2005) coinciden en que se caracteriza por intentar establecer una relación directa con el pueblo y erigirse su representante, frente a un grupo antagonico como serían las élites o todos los otros. En este vínculo directo con el pueblo se colocan por encima o al margen de la ley o contra las instituciones.

Hermet (2003) enfatiza que el populismo, que no solo puede ser una persona, sino un régimen, explota sistemáticamente el sueño en tiempo real, es decir, la atención a los problemas y su solución de manera inmediata. Este tiempo no toma en cuenta la política, en el sentido de que ésta se sirve de acuerdos, negociaciones, arreglos, donde la larga duración cobra un lugar. Según esta autora, la política y sobre todo en democracia, demanda conciliación de intereses y la necesidad de negociar de forma prudente los asuntos que pasarán a la agenda como problemas.

La formación de la agenda demanda la participación plural y amplia de los diversos sectores. Los populistas no rechazan en sí mismo el principio de representación en democracia, pero le otorgan una tonalidad emocional y simplifican los problemas, rechazando mediaciones complicadas (Hermet, 2003, p. 12).

En el caso de las administraciones públicas, por ejemplo, Arellano (2020) señala que los populistas las ven como un aparato defensor de las élites, como una tecnocracia atrapada en sus discursos y poco sensibles a atender las necesidades del pueblo o de los más desafortunados.

Rentería & Arellano-Gault (2021) señalan que con base en atributos que Pappas (2016, citado en Rentería y Arellano, 2021), propone para clasificar gobiernos populistas: erigirse representante de la política y demandas de la mayoría; ver a la mayoría que se representa como un grupo homogéneo que además ha sido despreciado y explotado por las élites; distingue, antagoniza y polariza dos principales grupos en la vida política: el pueblo y las élites; y los miembros del partido en el gobierno se autoerigen como de la correcta moral para gobernar, el gobierno mexicano federal actual puede inscribirse en esta categoría política y en tal sentido haber orientado las decisiones sobre la pandemia basadas en esos valores.

El estudio que presentan estos autores sobre el caso de México, fue establecido con base en un análisis comparativo (una región de México, Jalisco -considerado no populista- y el gobierno federal) que contrasta los postulados teóricos, principalmente de Pappas, (2016) con acciones realizadas durante el primer año de COVID-19³. Las fuentes empíricas se construyeron con base en comunicados oficiales de la Secretaría de Salud, declaraciones en páginas públicas, entrevistas y boletines oficiales respecto a la Pandemia y

3 El análisis incluye también una revisión sobre las críticas que el presidente López Obrador ha emprendido contra científicos, empresarios, artistas, periodistas, adversarios y empleados públicos. En este último caso ha difundido la idea de que la burocracia está capturada por intereses de grupos y no está lista para servir las demandas de la población (Rentería y Arellano-Gault, 2021: 185).

al rol jugado por los empleados públicos. Para el caso de Jalisco la información se centró en el gobernador y el secretario de Salud estatal (local). En el caso federal en el presidente de la República y el Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, debido al papel protagónico que ha jugado este actor en esta Pandemia (Rentería & Arellano-Gault, 2021, p. 185, 188)

Las decisiones sustentadas en esas creencias políticas acompañadas de un sistema de salud débil y sistemas institucionales de transparencia y rendición de cuentas frágiles han dado como resultado decisiones descoordinadas y fracturas en el discurso, las estrategias y las políticas. Las medidas adoptadas estuvieron impregnadas de la situación política que implicaba la polarización de la sociedad, batallas políticas, fracturas y desconfianza en la coordinación con los estados de la República. Desde inicios de la pandemia, el 31 de enero de 2020, el gobierno federal contaba con un plan de contingencia, pero a pesar de la poca información que había y que, no obstante, comenzaba a fluir, así como medidas y estrategias adoptadas por otros países, el gobierno federal mantuvo su plan inicial, básicamente porque confiaba en lo que sus expertos, especialmente el Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud sabía, pues había formado parte de la gestión de la crisis H1N1 presentada en 2009 (Rentería & Arellano-Gault, 2021).

El presidente López Obrador, desde el inicio de la Pandemia apelaba a no entrar en pánico ni preocuparse demasiado por los contagios y la crisis que se empezaba a manifestar. En una conferencia de prensa llegó incluso a señalar que él no se contagiaría del virus porque poseía estampas de vírgenes y santos, así como amuletos que lo protegían (Méndez, 2020).

Las decisiones adoptadas impidieron que se llevaran a cabo medidas que se practicaban en casi todos los países del mundo, como el control internacional de tráfico, medidas de distancia social, cierre de negocios no esenciales, pruebas masivas o incluso el uso de cubrebocas, alegando que se trataba de medidas para generar pánico,

miedo y no basadas en soluciones científicas. El resultado, conocido en todo el mundo, es que el país, como lo mostró el estudio de Boomerang y estadísticas internacionales, fue uno de los que peor gestionó la crisis generando muertes que lo colocaron en tercer lugar, solo atrás de Brasil y Estados Unidos y el 7º. en mayor número de contagios (WHO, 2020, citado en Rentería & Arellano-Gault, 2021:182).

El presidente López Obrador desde el inicio de su mandato en 2018 manifestó que para gobernar no era necesario mucho conocimiento, sino solo sentido común (El Heraldó de México, 25 de junio 2019).

Arreglos institucionales

La teoría institucional ha sido ampliamente estudiada desde que North (2001) publicara al inicio de los años 90 su libro sobre Nuevo Institucionalismo en el que se mostraba a las instituciones como reglas de juego que establecían restricciones y posibilidades en las interacciones humanas al tiempo que reducían la incertidumbre en los intercambios sociales, económicos y políticos. Estas reglas eran guías para la conducta humana. Entonces para que existiera certidumbre en los intercambios económicos, era necesario establecer instituciones políticas democráticas que garantizaran los derechos, de propiedad, principalmente, establecieran sistemas judiciales confiables, en suma, sistemas que hicieran respetar los derechos individuales y colectivos.

Para North (2001), los países se desarrollan de manera distinta porque cuentan con reglas también distintas relacionadas con sus reglas formales, instituciones, constituciones, leyes en general y las informales, como la cultura, normas de comportamiento y convenciones en general, sociales y políticas, por lo tanto, el conjunto de valores y creencias que animan el comportamiento humano en sociedades determinadas. Puesto que esos valores y creencias no cambian en toda la sociedad cuando se establecen los regímenes democráticos, durante mucho

tiempo las sociedades funcionan con la cultura que tradicionalmente han tenido. La importancia de las reglas informales en la estructuración de la vida y relaciones de los actores y no solo las reglas formales, ha derivado en análisis sobre arreglos institucionales no solo en el ámbito económico, como fue el interés de North, sino en el organizacional y el político.

Los regímenes democráticos, por tanto, no son homogéneos en todas las sociedades, porque dependen de esas particulares reglas formales y sobre todo informales. Por eso, más allá de las posibilidades de las instituciones políticas democráticas como bases para el desarrollo económico y el crecimiento, factores religiosos, culturales y políticos, o lo que la propia teoría institucional denomina patrones de dependencia “*path dependence*”, (North, 2001) afectan el diseño y desempeño de las instituciones.

La reproducción de los patrones de dependencia a largo plazo hace difícil la transformación de instituciones democráticas y reduce las posibilidades del cambio (Arellano-Gault & Lepore, 2009). El cambio político implica relaciones de poder entendidas como relación de negociación entre actores, por eso las relaciones de poder en contextos determinados derivará en diversos resultados. De acuerdo con Mahoney (2000), el poder es parte de las relaciones de dependencia lo que a final de cuentas configura los vínculos y las posibilidades de desempeño institucional.

Es el patrón de dependencia el que además determinará la configuración de los arreglos institucionales, entendidos como acuerdos, conflictos, negociaciones dentro de un marco institucional, pero condicionado por los rasgos de poder entre actores, la historia, la cultura, entre otros. Estos arreglos institucionales como negociaciones entre actores en un medio institucional específico moldean las decisiones y su puesta en práctica. Arellano & Lapore (2009), sostienen que centrar el análisis en las reglas institucionales y no en otros aspectos, por ejemplo, el “*path dependence*”, no permite entender el funcionamiento de las sociedades y explicar

por qué el tan deseado desarrollo no se produce aún en países que se denominan democráticos.

Por lo tanto, los arreglos no serán iguales en todos los países, por lo que no se puede dar por sentado que gobiernos que se autodenominan democráticos toman decisiones siempre en beneficio de los derechos y libertades de las personas, con apego a las reglas. Y por ello frente a ciertos arreglos institucionales existe una amenaza para la democracia en términos de violar derechos, los más comunes que se han observado en época de Pandemia, el de la salud⁴, de expresión, falta de transparencia y falta de derecho a una vida libre de violencia.

Rentería & Arellano-Gaul(2021) han mostrado la forma en que, frente a la crisis de salud, líderes populistas en gobiernos democráticos (Estados Unidos con Trump, Bolsonaro en Brasil y López Obrador en México) ignorando las reglas democráticas, han tomado medidas que han afectado a las sociedades, en primer lugar provocando un número elevado de muertos comparados con otros países y enseguida prolongando la recuperación económica.

En suma, los arreglos institucionales entendidos como los acuerdos y negociaciones formales e informales que se establecen en una sociedad para sacar adelante políticas públicas y tomar decisiones, han sido escasos debido a la ausencia de actores claves de la política como los congresos, actores privados y el poco espacio para actores sociales en las decisiones emprendidas. Lo más frecuente ha sido la toma de decisiones por parte de presidentes, primeros ministros, gobernadores, en suma, líderes formales de los gobiernos que han ignorado los marcos institucionales formales y han actuado con un elevado rango de opacidad. Cuando muchas decisiones, sobre todo las relativas a presupuestos, deberían tomar en cuenta las posturas de legisladores, o para el caso de el cierre de actividades económicas, escuchar a comerciantes y empresarios,

4 En el caso de México, se limitó el acceso a pruebas, al acceso a concentradores de oxígeno, a atención hospitalaria a población no derechohabiente y no se promovía el uso de cubre-bocas.

tomar en cuenta la diversidad de las regiones y en general a la sociedad civil sobre alternativas para el distanciamiento social y la protección de grupos vulnerables.

Es por eso que en este trabajo proponemos usar la categoría “acomodos institucionales”, que no se encuentra en la literatura, pero tomando en cuenta los supuestos de North (2001), se trataría del uso de algunas reglas formales para la toma de decisiones, pero sin la negociación, discusión y deliberación con otros actores. De este modo, el presidente de México se habría “acomodado” a tomar decisiones con base en lo que la ley le permite, pero sin cumplir todas las reglas (Avenida, et. al., 2021) e ignorando a actores clave.

Arreglos institucionales en México, una historia reciente

En México el cambio democrático es reciente. Desde 1929 y hasta el año 2000, el país estuvo gobernado por un solo partido el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Según Woldenberg, (2012) apenas en 1977 se impulsó una reforma electoral que permitió la representación de la oposición en el congreso mexicano. Esto fue consecuencia de presiones por parte de actores políticos para reconocer la pluralidad y así abrir las elecciones a la competencia política. Pero la transición solo se habría consolidado hasta 1997 fecha en la que el PRI, perdió la mayoría absoluta en la cámara de diputados y la oposición ganó el gobierno del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, capital del país. Si bien parecía tratarse de una transición electoral, en realidad representó un proceso en el que nuevos arreglos institucionales surgieron en más de un ámbito de la sociedad.

Los cambios en el país se fueron dando “por goteo” y no sin el control del sistema político, pues el partido oficial y sus estructuras trataban de abrir lo estrictamente indispensable para parecer una democracia, pero sin perder el triunfo del PRI (Woldenberg, 2012).

Fue en conjunto un período de construcción de nuevas instituciones, de consensos entre los actores políticos para la distribución del poder, pero con ello también para la creación de otras instituciones democráticas. La negociación pacífica para construir acuerdos era el compromiso de muchos actores políticos. Los avances en la construcción de una forma de democracia, entendida como arreglos institucionales, establecimiento de reglas de juego, no estuvo exenta de retrocesos, uno de ellos el asesinato del candidato del partido oficial en 1994 (Woldenberg, 2019), se cree que por diferencias internas en su partido.

En el año 2000 se vivió una alternancia electoral, por primera vez el partido oficial perdió la presidencia de la República y fue gracias a que acuerdos políticos y sociales se habrían construido.

Como es posible advertir, la construcción de arreglos institucionales en el país, no solo en el plano electoral sino en la construcción de instituciones para la democracia no ha sido lineal y no se puede considerar, ni aquí ni en ningún país democrático, completamente acabada. Pues depende de momentos históricos de actores, líderes, grupos y de la capacidad social para movilizarse.

Los arreglos que hasta el momento se han alcanzado han sido insuficientes para garantizar el acceso pleno a la salud, en el caso que nos ocupa, y también el funcionamiento de los mecanismos adecuados para transparentar los gastos y decisiones públicas.

Más recientemente en el país a los actores sociales organizados se les ha restringido la participación en las actividades del gobierno porque el presidente estima que muchas de las organizaciones (defensoras del ambiente, de derechos humanos y feministas, entre otras) no responden a intereses del pueblo, sino a las elites que los han apoyado. Con similares críticas se han emprendido una serie de acciones encaminadas a desaparecer órganos institucionales autónomos

porque el presidente considera que gastan mucho dinero y que no resuelven los problemas de la sociedad (Zepeda, 2021).

Discusión

A pesar de la escasa información oficial publicada se ha logrado dar seguimiento a la trayectoria de algunas medidas establecidas en los gobiernos que permiten confirmar la ausencia de arreglos institucionales basados en negociaciones y acuerdos (o en el que han participado número limitado de actores), el predominio de creencias políticas sin bases democráticas legales, que han dejado de lado formas y estructuras administrativas, como, por ejemplo, la coordinación entre áreas y regiones.

Para la realización de este trabajo, se recurrió principalmente a la revisión documental y bibliográfica sobre estudios que han analizado empíricamente los resultados de las decisiones tomadas por los gobiernos, especialmente el mexicano, durante el año 2020, que fue el primer año de la Pandemia. Adicionalmente, se recurrió a la revisión de páginas oficiales de los organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) Transparencia Internacional, así como páginas de estadística nacionales de México, como es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Cabe mencionar que a pesar de que la pandemia no ha concluido, los trabajos que presentan información sistematizada de casos locales aún son escasos, debido a la actualidad y carácter cambiante de la crisis de salud. En este texto, como ya se mencionó, nos limitamos al año 2020.

Acciones anti-COVID en los gobiernos de México

El caso de México por los resultados en el manejo de la pandemia se ha utilizado para mostrar algunos de los arreglos institucionales centrados en las visiones de pocos actores, alejados de la

ciencia, descoordinados y opacos en el manejo de las decisiones.

México es un país federal que cuenta con una población de 126 014 024 habitantes (INEGI, 2020). Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que elabora Naciones Unidas y que mide el nivel de progreso de un país considerando la salud, educación y los ingresos de las personas, México tenía en 2019 un rango de .779 puntos, ubicado en el lugar 74, estimado como de desarrollo medio. El puesto número 1 lo tiene Noruega con .957 puntos y el peor, el lugar 189 es Níger con un rango de .395 puntos.

Si bien en este informe que produce cada año Naciones Unidas quedan fuera aspectos del desarrollo de los países, el IDH ha sido un referente utilizado para conocer el avance en el progreso respecto a puntos básicos como salud, educación e ingreso. Es un referente para conocer dónde se ubican los países. Para el año 2021, según el informe citado, todos los países habrán disminuido este índice (PNUD, 2020, p. 7).

Puesto que este índice mide los elementos que en el caso de la Pandemia han sido los más trastocados, nos sirve como referente para identificar la actuación de los gobiernos en los sectores en los que la crisis demanda mayor atención. Sin embargo, para conocer la forma en que se desempeñaron estos índices, es necesario contar con la información producida por los gobiernos a fin de evaluar las decisiones y políticas. No obstante, no todos los países han transparentado la información sobre el manejo de la pandemia.

La transparencia y la rendición de cuentas han sido factores que han mostrado que, a pesar de la situación de emergencia, los países dotados previamente de mecanismos eficaces de transparencia sortearon mejor los resultados de la crisis y las respuestas a los ciudadanos. No es por nada que los países que se colocan en los índices de desarrollo humano más altos sean también los que tienen menos problemas de rendición de cuentas (Merino, et. al, 2021, TI, 2020).

A pesar de ello, según Delia Ferreira Rubio, presidenta de Transparencia Internacional, la crisis de la COVID-19 no solo ha sido una sanitaria y económica, sino de corrupción, pues las acciones públicas han mostrado una inequitativa acción, que va desde sobornos para hacer pruebas COVID, hasta otras para la contratación de suministros sanitarios y preparación de emergencias en general (TI, 2020a).

Según sus mediciones, los países del mundo no han mejorado en términos de corrupción en más de una década y, por el contrario, dos tercios de ellos se ubican por debajo del 50% en la medición que sobre el tema se realiza cada año. Según Ferreira, la crisis sanitaria ha dejado de manifiesto que la corrupción ha socavado las respuestas frente a la Pandemia y ha puesto en crisis permanente a la democracia debido a que los países, aun los que tienen mejores índices de transparencia, han sido más propensos a vulnerar normas e instituciones democráticas (TI, 2020).

Retomando el ejemplo de México, el índice de transparencia internacional arroja un puntaje de 33 (100 es más transparente, 0 menos transparente), y lo ubica en el lugar 124 de 179, detrás de países como Sierra Leona, Ucrania o Níger (TI, 2020a). Este puntaje, según el propio índice, cambiará para México y la mayor parte de los países debido al manejo de la pandemia, especialmente a la opacidad en el gasto público para la lucha contra la COVID-19.

En México, país federal con 32 territorios o estados de la República, al ser declarada la Pandemia se establecieron medidas de distanciamiento social, y cierre de algunas actividades económicas, no el comercio informal, por ejemplo. Se ofrecieron, además, diversos apoyos, entre los que sobresalían los alimentarios, económicos y créditos, mismos que con el paso de las semanas (3 meses en promedio), fueron desapareciendo (Cejudo, et. al., 2020).

No se puede decir que el gobierno federal estableciera un plan coordinado con las regiones del país, pues como se mencionó en la primera

sección, el país diseñó un plan de acción desde el inicio, con lo que el presidente consideró su grupo de expertos, básicamente una persona, el Dr. Hugo López Gatell (Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud), quien había participado en 2009 en la gestión de la crisis de la gripe H1N1 y que al presidente le pareció suficiente para colocarlo al frente de las estrategias a seguir. Antes mencionamos cómo ese plan diseñado al inicio de la crisis COVID-19 no se modificó pese a que había mucha más información y experiencia de otros países.

La coordinación es uno de los mecanismos más difíciles de lograr en las administraciones públicas. Según Koop y Lodge (en Christensen et al., 2016), la coordinación intenta hacer ajustes de actividades, decisiones, acciones, entre actores para alcanzar objetivos comunes. Estos actores, dentro de una administración, son interdependientes lo cual significa que para que uno cumpla una meta, necesita al otro. La coordinación cobra relevancia cuando se trata de problemas complejos en las administraciones porque requiere la intervención de muchos actores, recursos, procesos, en tiempos diversos, de forma transversal. Es el caso de la crisis de la COVID-19.

En un estudio realizado por el laboratorio de políticas públicas (Cejudo, et. al., 2020), se encontró que en las acciones que emprendieron tanto el gobierno federal como los gobiernos de los estados frente a la Pandemia, al menos hasta 2020, predominó la desarticulación entre organismos de gobierno. De acuerdo con los hallazgos, desde el presidente de la República, hasta los gobernadores de los estados y los presidentes municipales, cada autoridad respondió de forma distinta y de acuerdo con “... su entendimiento técnico, intencionalidad política y capacidad institucional”, tanto para enfrentar la crisis de salud como para los efectos económicos que en lo inmediato se empezaron a sentir (Cejudo, et. al., 2020: 2). Y a pesar de que las regiones de país son muy heterogéneas y, por tanto, las medidas quizá debían ser adaptadas a esas particularidades, aspectos como la transparencia y la pertinencia de las medidas no deberían variar,

la transparencia porque se supone una forma de estructura de funcionamiento de las administraciones en gobiernos democráticos, y la pertinencia porque antes de la entrega de apoyos supone un análisis sobre los impactos sociales esperados.

El estudio se realizó con base en el análisis de las medidas políticas y sociales emprendidas en los 32 estados de la República desde que inició la Pandemia y fue declarada como tal en México en febrero 2020 y comprende datos hasta agosto del mismo año. Se identificaron herramientas específicas para lograr los objetivos de política social, fiscal y económica, a partir de la revisión de planes, programas y estrategias, encontrados en páginas oficiales. Con ello se elaboraron bases de datos que incluyeron casi quinientos instrumentos que permitieron la comparación por estados. Una característica de este trabajo es que no solamente observó las medidas establecidas en cada lugar, sino analizó sus atributos específicos, por ejemplo, identificando instrumentos muy puntuales en los rubros de asistencia social, fiscal, financiera, de seguridad social o mercado laboral, para después desagregarlos por tipos de apoyo: alimentario, económico, exención fiscal y luego características específicas: montos, temporalidad, duración, formas de entrega.

Las primeras medidas que incluyeron la mayoría de los gobiernos fueron decisiones sanitarias y de confinamiento, seguidas de medidas que paliaran los efectos de la suspensión de actividades económicas. La mayor parte de los estados establecieron al menos una medida o tipo de apoyo: alimentario 97%, créditos 91%, apoyos económicos 81% y otro tipo de apoyos el 75% (Cejudo, et. al., 2020: 15).

Del total de apoyos entregados casi la mitad de los instrumentos (47%) fueron dirigidos al aspecto fiscal o financiero, es decir a empresas, personas morales o físicas con actividad empresarial que incluía incentivos fiscales, administrativos o créditos. El 36% de los instrumentos fueron orientados a asistencia social para atender a personas vulnerables en marginación y pobreza.

El 11% apoyos a personas relacionadas con el mercado laboral y 6% de apoyo en seguridad social a personas del sector formal e informal (Cejudo, et. al., 2020: 17).

Frente a lo inédito de la crisis de salud, debido a la emergencia y por tanto la falta de tiempo, los gobiernos echaron mano de medidas ya ensayadas en otras circunstancias, adaptaron programas existentes o bien creando nuevos. Al respecto, el estudio revela que más de la mitad de las medidas fueron dedicadas específicamente a la atención de la crisis con 65%; los programas existentes adaptados representaron el 15%, la adaptación consistió en ampliar el monto de presupuestos o cambiar las modalidades de entrega; y el 9% fueron reportados como programas que ya existían y que no fueron adaptados; mientras que 4% fueron adelantos de programa o contingentes; el restante 7% no fue posible identificar su modalidad (Cejudo, et. al., 2020: 19).

Falta de transparencia y pertinencia de las medidas

La transparencia es, como se mencionó en párrafos anteriores, una de las acciones o medidas frente a la crisis que no debería variar (como sería el caso de algunos apoyos puntuales) debido a que se trata de una práctica cotidiana del funcionamiento del gobierno, incluso antes de la Pandemia y para ello existe en México un ordenamiento legal desde el año 2003. Sin embargo, de acuerdo con el estudio, la transparencia es un factor ausente en la mayor parte de las medidas adoptadas, principalmente en cuanto a conocimiento de montos, duración de los apoyos, frecuencia y presupuestos. Según los resultados, por una parte, los apoyos son poco difundidos y menos aún por canales oficiales, pues solo el 44% de los apoyos se encontraron en periódicos o gacetas oficiales. Esto significa que la mayoría de los programas ni sus reglas de operación están registradas en los medios públicos destinados para ello según la ley.

Por otro lado, respecto a la difusión, solo el 1% de los programas se difunde por canales ofi-

ciales, 5% por el sitio oficial del gobierno, 6% por redes sociales y 15% por algún micrositio oficial destinado a la pandemia. Respecto al origen de los recursos para la financiación de las medidas, se encontró que el 47% se realiza con recursos enteramente estatales (no hay apoyo federal), el 10% se financia a través de otros ámbitos de gobierno u organizaciones civiles o privadas, 3% no usan recursos estatales. Un dato que es muy revelador de la falta de transparencia es que en 39% de los programas no pudo ser identificada su fuente de financiamiento. Es de señalar, igualmente, que, con el paso de los meses, todos los recursos sin importar su fuente, fueron disminuyendo. En el mismo sentido el estudio manifiesta que el 89% de los instrumentos implementados no cuentan con desglose del presupuesto (destino y origen de fondos), solo presentan el total (Cejudo, et. al., 2020:19 y 22).

La información encontrada permitió saber también que la mayor parte de los programas no presenta información sobre la duración, frecuencia y montos de los apoyos, ausencia que llega a representar hasta el 59% en el caso de los apoyos alimentarios. Del total de los apoyos, 21% presenta información parcial y solo otro 21% presenta información completa. En cuanto a los apoyos económicos se encontró que 37% se entregaron por única vez, y 16% de forma mensual, sin especificar durante cuántos meses. Del 40% no se encontró información sobre la frecuencia de las entregas. Y el 35% no mostró montos de los apoyos (Cejudo, et.al., 2020: 25).

De acuerdo con el análisis de la información se determinó que, a excepción de la Ciudad de México (capital del país), todos los estados se encuentran por debajo de la media en transparencia de los instrumentos anunciados. Otros estados como Jalisco y Quintana Roo, presentaron algo más de información, pero Chiapas, Tabasco y Tamaulipas presentaron nula información (Cejudo, et. al. 2020: 27).

Estos datos ponen de manifiesto la opacidad y falta de control en la toma de decisiones y el manejo de los recursos, a lo cual se agrega este

otro problema que muestra no solo la ausencia de coordinación y consistencia en las acciones, sino la opacidad en el uso del gasto, en la utilización de mecanismos legales para licitar los diferentes apoyos y la inexistencia de actores políticos y sociales vigilantes de la decisión e implementación de las medidas. La ausencia de otras instancias y actores que se mencionaban más arriba, como los congresos, impidieron el equilibrio y vigilancia en el gasto (Avendaño, et.al., 2021). En este caso el congreso federal se declaró ausente desde marzo de 2020 y hasta por lo menos agosto del mismo año de la Pandemia. Lo que reveló que los legisladores no participaron en la elaboración de ningún plan ni autorizaron ningún presupuesto.

Con respecto a la pertinencia de las medidas es preciso señalar que como lo documentaron Rentería & Arellano-Gault (2021), la principal estrategia, al menos del gobierno federal, fue mantener sus programas sociales emblemáticos del sexenio, sin generar nuevas formas e instrumentos de apoyo (excepto que se adelantaron transferencias). En el caso de los estados de la República, la mayor parte de ellos tenían como meta coberturas de 10 mil beneficiarios o menos, el 30% entre 10 mil y 50 mil; el 4% entre 50 mil y 100 mil y solo 17% a más de 100 mil (Cejudo, et. al. 2020:23).

La realidad es que para apoyar a las empresas y los hogares el gasto público en este año aumentó tan solo el .82% del PIB respecto del 2019 y el gasto en salud, que fue prioritario frente al económico, aumentó .16% del PIB (Mejía, et. al, 2022:16). La economía del país ya era deficiente antes de la Pandemia, el crecimiento del PIB en 2019 fue de -0.2%, por lo que esta crisis no hizo sino agravarla, llegando a niveles de disminución del -8.3 del PIB para 2020 (Mejía, et. al, 2022:3).

Estos datos revelan igualmente que, frente a las carencias de la población, las medidas adoptadas son notoriamente insuficientes, faltas de estrategia y seguimiento, pues apoyos de única vez de 3 mil pesos (en su mayoría o sin el monto especificado), evidentemente no ayudan a sol-

ventar las carencias de la población y el impacto se reduce al mínimo. Por lo tanto, estas medidas requerirían un mejor diseño, articulación, coordinación con otros gobiernos, sobre todo con el gobierno federal para ser más efectivas, pues no solo no resolvieron las carencias, sino que ni siquiera tocaron el problema de desigualdad del país. Pues, entre el tercer trimestre de 2019 y el tercer trimestre de 2020, el coeficiente de Gini aumentó de 0.49 a 0.54, respectivamente, es decir, un incremento de casi 0.05 puntos en un año. Una de las causas que explica esta mayor desigualdad es la pérdida de empleos por la Pandemia, por lo que los ingresos laborales per cápita en México disminuyeron (CONEVAL, 2020).

Conclusiones: Arreglos institucionales en fragilidad institucional

La consolidación de la democracia en México es un proceso que no se ha conseguido a lo largo de estos prácticamente 40 años desde que los primeros diputados de oposición accedieran a los cargos de deliberación como es el congreso. Los avances y retrocesos son la característica de procesos políticos, sin embargo, fuera de la competencia electoral, los avances en la consolidación de las instituciones que sostienen a la democracia aún están por realizarse. Es notable la persistencia de patrones tradicionales de relaciones políticas en los que el Estado de Derecho no es la regla y la ausencia de arreglos institucionales hacen muy difícil su cumplimiento.

La llegada de un presidente de la República que cuenta con una enorme legitimidad, pero que sin embargo no ha contribuido a fortalecer la comunicación, negociación e inclusión de actores plurales en su visión del gobierno y proyecto político, muestran que las reglas que deberían establecer los límites al ejercicio del gobierno, no se han consolidado.

Esto ha generado enormes conflictos y una mayor polarización de la sociedad, existente no

ahora y no por razones políticas, sino fundamentalmente por las de tipo económico. México es uno de los países mas desiguales del mundo (como vimos en el texto, en la actualidad según el índice de Gini es de .54, cuando la ONU señala que países con coeficientes mayores a .40 son alarmantes porque significan enorme polarización entre ricos y pobres, difícil de asumir por la sociedad), razón que puede ayudar a entender la exacerbación de los conflictos políticos y sociales.

La gestión de la Pandemia en 2020 no ha sido sino un escenario en el que se han puesto en evidencia las problemáticas estructurales de muchos países y en este caso de la sociedad mexicana. Han colocado la atención en la necesidad de fortalecer las instituciones de la democracia, pero sobre todo abrir espacios de participación plural, de robustecimiento de las administraciones públicas y el impulso a la sociedad como vigilante de las acciones que desarrolla el gobierno.

La Pandemia es una oportunidad que permite observar el cambio efectivo en los patrones de dependencia, traducidos en desarticulación entre actores, principalmente por razones partidistas electorales, pero también la falta de una propuesta clara y robusta sobre el trazo de un nuevo período en el que, con las condiciones que hay, se revisen los acuerdos fundacionales de la democracia para que los arreglos que nos faltan nos ayuden a consolidar por fin este sufrido proyecto.

Referencias

- Arellano, G. D. (2020), Respuesta al ataque populista de la administración pública, *Estado Abierto*, Vol. 4, No. 3, pp. 109-120
- Arellano-Gault, D., & Lepore, W. (2009). Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico: Límites y restricciones de la literatura contemporánea. *Gestión y política pública*, (18), 253-305.
- Avendaño, M. F., Montes M. P. y Santana R.M. (2021), *Un año de compras de emergencia en México. Seis propuestas para mejorar*. Instituto Mexicano Para la Competitividad, A.C.: México.

- BBC. (2020a) Coronavirus: 6 medidas extremas adoptadas por las autoridades en la lucha contra el COVID-19. *BBC News Mundo*. Recuperado <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51832806>.
- BBC. (2020b) Coronavirus: los mejores y peores países donde pasar la pandemia. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55048757>.
- BBC. (2020c) Coronavirus: por qué Rusia tiene tan poca población vacunada pese a que desarrolló una de las primeras vacunas contra la covid-19. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-58935317>.
- Cejudo, G.M., Gómez-Alvarez, D., Michel, C., Lugo, D., Trujillo, H., Pimienta, C., Campos, J. (2020). *Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?* Versión 4, 27 de agosto de 2020. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas: México. Recuperado de: <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/>
- Christensen, T., Danielsen, O. A., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Comparing coordination structures for crisis management in six countries. *Public Administration*, 94(2), 316-332.
- CONEVAL. (20 de Noviembre de 2020). *Índice De La Tendencia Laboral De La Pobreza Y La Pobreza Laboral Al Tercer Trimestre De 2020*. COMUNICADO No.32. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/ComunicadosPrensa/Documents/2020/COMUNICADO_32_ITLP_3er_TRIMESTRE_2020.pdf
- Dávila, F. A. y Miriam, V. I. (2020). México. Costos económicos del cierre de las actividades “no esenciales” por la pandemia Covid-19. Análisis multisectorial y regional con modelos SAM, *Economía, Teoría y Práctica*, Nueva Época, Número especial, (56), 15-44, doi: 10.24275/ETYP/AM/NE/E052020/Davila
- El Heraldo de México (25 de junio de 2019), Gobernar no es mucha ciencia, es sentido común: López Obrador. Recuperado de: <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2019/6/25/gobernar-no-es-mucha-ciencia-es-sentido-comun-lopez-obrador-100459.html>
- Hermet, G. (2003). El Populismo como concepto. *Revista de Ciencia Política*, XXIII(1), 5- 18.
- INEGI. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. México: INEGI. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/>
- Koop, C., & Lodge, M. (2014). Exploring the Co-ordination of Economic Regulation. *Journal of European Public Policy*, 21 (9), 1311-1329.
- Laclau, E. (2005) Populism: What’s in a Name? En *Populism and The Mirror of Democracy*, Francisco Panizza (ed.). London: Verso, 32-49
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society* (29), 507-548.
- Mejía, R. P., Reyes, H. M., y Vergara G. R. (2022). *La pandemia de COVID-19 en la economía mexicana: condiciones iniciales, estrategias de política y efectos productivos*. En prensa.
- Méndez, J. (25 de Junio de 2019), El presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, muestra una estampa con un trébol de seis hojas durante una rueda de prensa el pasado 19 de marzo, *El Periódico de Catalunya*, S.L.U Recuperado de: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20200319/amuletos-estampitas-lopez-obrador-luchar-coronavirus-7896098>.
- Merino, H. M., Colorado, J. H., Canales, L. M., y Osorno, L. D. (2021). *Rendir cuentas en situaciones de emergencia: un modelo basado en la evidencia*. México: CUCEA, CIDE, RRC, PIRC.
- Morales, F. M. E., y Cadena, I. C. (2020). (Des)organizando la (des)gobernanza en tiempos de pandemia. *Notas de coyuntura del CRIM* (6), 1-4.
- North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pappas, T. S. (2016). Modern populism: Research advances, conceptual and methodological pitfalls, and the minimal definition. En W. R. Thompson, *Oxford research encyclopedia of politics*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- PNUD. (2020). *Panorama general Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera, el desarrollo humano y el Antropoceno*. New York: PNUD.
- Rentería, C., & Arellano-Gault, D. (2021). How does a populist government interpret and face a health crisis? Evidence from the Mexican populist response to COVID-19. *Brazilian Journal of Public Administration*, 55, 180-196. doi:<https://doi.org/10.1590/0034-761220200524>
- Statista (2021), Statista Research Department, “América Latina: impacto de la pandemia de COVID-19 en el PIB por país

2019-2022”, de <https://es.statista.com/estadisticas/1110215/impacto-coronavirus-pib-america-latina/>, recuperado el 19 enero 2022.

TI. (2020). CPI 2020: *RESUMEN GLOBAL*. Recuperado de: <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-global-highlights#>

TI. (2020a). *Corruption Perceptions INDEX 2020*. Recuperado de: Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/table/nzl>

Woldenberg, José, (2012) *Historia mínima de la transición democrática en México*. México, El Colegio de México.

Zepeda, P. J. (13 de enero de 2021), Intención de deaparecer organismos autónomos y otras instituciones, así como actores sociales activistas del medio ambiente, de derechos humanos o feministas, *El País*. Recuperado de: <https://elpais.com/mexico/opinion/2021-01-13/lopez-obrador-contra-las-instituciones.html>