

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19. GOBERNANZA EN CRISIS

Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés
Salvador Mora Velázquez

Resumen:

La crisis por Covid -19 ha descubierto las debilidades sistémicas de nuestros sistemas de operación a problemas públicos relacionados con las políticas económicas, de salud y productivas. El papel de la investigación científica en ciencias sociales es mostrar los elementos que permitan enfrentar esta crisis, pero también reconocer las condiciones diferenciadas de los Estados para enfrentarla. Este artículo muestra una lectura crítica de una de estas razones señalando la incapacidad del modelo de administración en México para definir un adecuado modelo de gobernanza, así como las consecuencias del cambio de gobierno en 2018 que significan una vuelta a un control patrimonialista del gobierno y su administración.

Palabras clave: Covid-19, gobernanza, México, crisis.

Abstract:

The Covid -19 crisis has revealed the systemic weaknesses of our administrative systems to address public problems related to economic, health and productive policy arenas. The role of scientific research in social sciences is to show the elements that make it possible to face this crisis, but also to recognize the different conditions of the States to face it. This article shows a critical reading of one of these reasons, pointing out the inability of the administration model in Mexico to define an adequate governance model, as well as the consequences of the change of government in 2018

that signify a return to patrimonial control of the government and its administration.

Keywords: Covid-19, governance, México, crisis.

Introducción

La pandemia provocada por el virus SARS-COVID-19 se ha convertido en un caballo de troya que ha desnudado la capacidad político-administrativa de los gobiernos para ofrecer respuestas que atiendan las demandas que configuran un escenario multinivel de limitaciones acumuladas. En este escenario, la capacidad de planear en medio de la incertidumbre se ha convertido en un reto que enfrentan todos los gobiernos. Sin importar partidos, ideologías o motivaciones. Los hacedores de políticas buscan generar alternativas que logren aminorar alguno de los impactos generados por las afectaciones y las amenazas a los sistemas que acompañan esta crisis.

Nuestras sociedades han enfrentado en el pasado otras crisis, así como situaciones que, en su momento, fueron consideradas sin precedentes. La incertidumbre acompaña a la política, como en todo proceso humano en el que conviven interpretaciones, símbolos y capacidades de traducirla en un riesgo ponderable. Sin embargo, menos generalizable es la posibilidad de contar con las capacidades para hacerlo. La prospectiva implica una condición de información. Por ello, las barreras para visualizar y construir el futuro deseable por parte de los gobiernos no son filosóficas, sino organizacionales.

Identificar algunas de estas diferencias nos conduce a observar que, la pandemia constituye un entorno adicional a diferentes crisis que habitan tanto sociedades como gobiernos a lo largo y ancho del mundo. Pero, también a voltear la vista sobre algunos de los elementos que pueden ayudar a visualizar las formas particulares que adoptan causas y/o consecuencias de la pandemia en ellos y sus sociedades.

Uno de esos elementos, sobre el que queremos situar la vista de este análisis, parte de la identificación de la emergencia de la teoría clásica de la Administración Pública a principios del siglo XX. Los debates que se desprenden de la propuesta Wilsoniana enmarcaron un origen común de una intensa discusión sobre la racionalidad administrativa en el manejo de lo público. La cual, poco a

poco, se empataría con la búsqueda por generar mejores niveles de precisión en cuanto a su materialización en soluciones, al tomarla como criterio de acción y decisión basada en un modelo de eficiencia de tipo económico.

Lo que sigue a continuación es una invitación a reflexionar la política y lo político desde la crisis de este modelo administrativo. Recuperaremos brevemente algunos de sus fundamentos para situarnos críticamente en los mecanismos que ofrece para basar la respuesta organizacional de los gobiernos en las democracias liberales contemporáneas. Para, desde ello, situar la mirada sobre los cambios en la conducción de políticas y de la política en la actual administración federal mexicana, a fin de apuntar algunos rasgos que permitan situar el carácter de nuestra propia crisis en medio de una crisis sistémica.

Un modelo de gestión y de racionalidad frente a la incertidumbre

En el contexto de la guerra fría, las confrontaciones entre liberalismo y capitalismo sirvieron de marco para que los estados occidentales guiaran sus modelos de gestión pública para centrarlos en desarrollar una mayor eficacia técnica y social. Lo cual, tuvo como uno de sus instrumentos el fortalecimiento de sistemas burocráticos profesionales. Veríamos entonces el crecimiento de los gobiernos de manera sectorial en temas centrales como educación, salud, infraestructura, entre otros.

Estos sistemas son los que hoy vemos confrontados en cuanto a sus capacidades de respuesta ante una crisis que ha revelado sus debilidades, así como también del modelo administrativo de respuesta desde el que los hemos diseñado. La imposición del criterio de eficacia y efectividad que acompañó el desarrollo del Estado de Bienestar tendría una modificación importante en las décadas de los 80's y 90's mediante las bases de la Nueva Gestión Pública.

Esta propuesta va a representar una reducción de eficiencia al criterio de racionalidad económica en cuanto a la definición de mecanismos y disposición de recursos públicos. Los elementos de eficacia técnica para la solución de problemas como base de la decisión y acción gubernamental enfrentarán una reorientación para ser guiados desde las premisas de un modelo económico globalizador. Como modelo económico primero, y luego de gestión, estas premisas configurarán más que una perspectiva teórica, una forma de ver el mundo que incluso trascendería a modo de dispositivo (Foucault, 2001) a los programas de investigación académicos en una buena parte del mundo.

Amén de las formas diversas de impacto y asimilación por parte de los países que integran las distintas tradiciones administrativas (Painter y Peters, 2010), los cambios provocados por las iniciativas de reformas ocurridas durante las décadas de 1980's y 1990's dieron lugar a intensos procesos de centralización y fragmentación en los sistemas políticos de diversas democracias liberales tanto avanzadas, como en fortalecimiento. En términos generales, como apuntan Gjelstrup y Sorensen, resultaba clave que “el cambio radical en la manera en que se realiza la gestión pública requiere de reconsiderar la organización, rol y funcionamiento de la administración pública” (Gjelstrup y Sorensen, 2007: 22-23).

El énfasis en la agenda de desarrollo del sector público desde los programas que buscaron fortalecer la competencia y sus parámetros de eficiencia y *effectiveness*, no sólo tuvieron impactos en el funcionamiento de los aparatos administrativos, sino también en las premisas de aproximación a su estudio. Por un lado, los programas ideológicos y de reformas que promovieron iniciativas de privatización y desburocratización formaron parte sustancial de los mecanismos para hacer frente a las fuertes críticas sobre la capacidad generada desde las estructuras institucionales del Estado para gobernar y conducir el rumbo de las sociedades. De forma paralela, también generaron nuevas formas de divergencia sobre las características y fundamentos del campo de estudio de la Administración Pública dando lugar a importantes debates sobre sus formas de organización y desarrollo en el marco del reconocimiento de espacios de competencia y pluralismo. De esta forma, estas nuevas condiciones de operación no sólo generaron cambios importantes en las condiciones de comprensión y desarrollo sino también al respecto de las formas de aproximación y análisis.

Una forma de reconocerlo es que distinguimos una especie de necesaria ampliación en la significación de algunos de sus principales conceptos. Peters (2006) ejemplifica esto en la forma de un juego de implicaciones. Propone distinguir que, en el estudio de la administración pública, a partir de la década de los setenta y ochenta, observamos un giro que va de la posibilidad de contar con respuestas sencillas hacia un escenario que se caracteriza por presentar preguntas difíciles. Las primeras amparadas en un marco de comprensión que suponía una relación estrecha entre un conjunto de formas organizadas de conocimiento surgidos de necesidades prácticas sobre su operación y eficiencia. Y las segundas, sobre las que resulta difícil distinguirlas como producto de un

desarrollo teórico-metodológico particular, o como resultado de la re - dimensión de su objeto simbólico.

Estas reflexiones desde el plano académico suponían reconocer que el mundo no responde a los determinantes supuestos por las teorías clásicas, y que la crisis juega un papel preponderante en la visualización de los límites a la implementación de los supuestos de cualquier modelo. A decir, las crisis económicas como la de los 80's, y la de 2008 para muchos, la crisis del ideal de un mundo unificado a través del modelo político e ideológico de la democracia liberal que supusieron los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU, del 11 de marzo del 2004 en Madrid, los ocurridos en noviembre de 2015 en París; por no hablar de la crisis climática que el acuerdo de París parecía volver innegable hasta antes de la crisis política que acompañó el papel de las *fake news* durante la administración del presidente Trump en los EEUU. Y, por supuesto, la actual crisis que ha puesto en evidencia las limitaciones de las políticas y sistemas sanitarios, económicos y de combate a la pobreza, de abastecimiento de alimentos y medicinas, de soberanía alimentaria y energética, entre otras.

Uno de los elementos comunes a todas ellas es la manera en que los gobiernos nacionales han buscado responder a la incertidumbre generada en cada ocasión. Al menos en cuanto a las tradiciones administrativas presentes en occidente (Painter y Peters, 2010), influenciadas preponderantemente por las discusiones y modelos emanados de la tradición angloamericana. Es decir, aquella forma de gobierno configurada desde principios del siglo XX basada en un principio de fragmentación y suma de las partes, así como en un dilema central entre democracia y eficiencia. A continuación, recuperamos algunos de sus elementos distintivos útiles a la presente exposición.

El dilema democracia-eficiencia

El dilema democracia-eficiencia se ha convertido en el centro de la discusión sobre la gestión y la administración pública desde finales del siglo XIX. Nos manifiesta, de alguna manera un dilema en el que viven cotidianamente los aparatos administrativos entre el fin y los objetivos. Lo que será conocida como la escuela ortodoxa en la tradición angloamericana va a explorar una solución que, por demás, tendrá una gran vigencia hasta nuestros días.

Esta escuela estuvo encabezada por Woodrow Wilson, quien definió una manera de enfrentar este dilema a partir de la distinción de dos campos en los que

se sintetiza. Estos serán el de la política y el de la administración. La propuesta reconoce que, si bien en esencia ambos responden a un escenario político, tienen elementos característicos que los diferencian y que resulta indispensable distinguir para definir una respuesta institucional que permita enmarcar sus espacios de interacción de manera controlada.

La política se reconocerá como la arena propia del conflicto por el poder político; y, por tanto, heterogéneo por naturaleza. En este, los objetivos son los que están en el centro del conflicto a partir de la confrontación de posturas ideológicas, partidistas, etc. Por otro lado, la arena de la administración, entendida por Wilson como el campo de los negocios, no en una acepción privada de mercado, sino que reconoce que su centro de acción es el logro de objetivos claros. Es decir, que parte cuando los objetivos están establecidos y se plantea cómo alcanzarlos. Esta separación va a responder a la lógica del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica de su momento, es decir, el de un gobierno descentralizado, democrático y federalista. Quizá, por ello, tanto se facilita su adopción como la búsqueda por ser equiparable la experiencia nacional de diversos Estados tomándolo como referencia.

La dificultad, tanto de la que deriva, como la que busca solucionar, es la del gobierno en acción en un sistema democrático que encuentra en la gestión un elemento central para dirimir pacíficamente los conflictos de una sociedad reconocida como plural y abierta. Así, lo que para Wilson (1886) resulta claro es que esta separación será parte de la construcción de una especie de muralla creada políticamente a partir de leyes e instituciones a fin de permitir que la administración pueda disponer de los mejores medios para cumplir con los objetivos que se le plantean. No es difícil imaginar que esta solución está en algunos de los mecanismos con los que experimentarán diversos Estados para enmarcar el desarrollo de sus aparatos burocráticos y de gestión pública.

Como es de conocimiento dentro de la discusión disciplinaria del campo de la Administración Pública, este optimismo levantó importantes contribuciones que se enmarcarían en la corriente de la ortodoxia, generando un debate ampliado de aquellos supuestos. Desde esta posición resultaba claro que, si los procesos de distinción se cumplieran tal y como está establecido en el diseño institucional, sería posible que los objetivos para los que fue previsto cada proceso administrativo se cumplieran adecuadamente, cualesquiera que éstos sean.

Generando a partir de ello una base primordial que orientaría un funcionamiento eficiente.

No resulta extraño entender el sentido de las críticas que recibiría esta propuesta, principalmente dirigidas a la falta de consideración del elemento humano en su desarrollo. Las críticas partirían entonces por establecer una concepción más humanista en el entendimiento de las organizaciones, sus procesos y sus problemas. Estas críticas vendrían de la perspectiva de lo que se conoce como la corriente heterodoxa. En síntesis, señalaría como muy cuestionable la posibilidad de que los burócratas, siendo parciales, participaran "libremente" en la implementación de las decisiones respecto a las contenido y orientación de las políticas públicas. Es decir, que, si bien la separación política y administración parecería resolver el dilema entre democracia y eficiencia, en la realidad, suponía contar con una serie de elementos difíciles de sostener en la operación cotidiana de cualquier gobierno, y, sobre todo, en cuanto a la conducción de sus aparatos burocráticos al suponer que permanecerían ajenos a la influencia de la negociación política, y viceversa, que esta se mantendría ajena a la posibilidad de influir en aquella como parte de la búsqueda por obtener, mantener y reproducir el poder político por parte de los grupos que abiertamente se encuentran en conflicto permanente a razón de su participación en un entorno plural y democrático.

Esta concepción de administración, en un sentido técnico eficiente, dice uno de los autores clave de la escuela heterodoxa Dwight Waldo (1961), es más bien parte de un contexto que apunta hacia una tendencia histórica por creer que la técnica es la solución al desarrollo del bienestar de la sociedad. Cuando en realidad, a partir de la técnica es posible también capturar los intereses de una organización, así como sus fines. Otro autor, Robert Dahl (1986) sostendrá también la dificultad de la separación política-administración dados los supuestos de la Ortodoxia. En esencia, el planteamiento de ambos radica en reconocer que ambos elementos son inseparables de un marco de valores, y estos, son siempre una condición política. Es decir, los fines, incluso definidos técnicamente, establecen un orden de valores que se privilegian sobre otros que se anulan mediante una decisión.

Desde esta perspectiva, el problema de la definición de fines y medio es reconocido como un problema de definición de valores, y estos se encuentran permanentemente en disputa. La ilusión de la dicotomía consiste en pensar en que

puede resolverse técnicamente el conflicto derivado de la pluralidad en un entorno democrático y que, al hacerlo, los medios ocultarán siempre los fines. Lo cual, genera un entorno distinto para explorar salidas a cómo enfrentar el dilema que hemos mencionado.

Estos debates van a sentar las bases de una forma de gobierno que parte de la fractura desde la gestión de la complejidad del universo social como una solución al control, con base en un viejo principio burocrático como la alta especialización. Es decir, el proceso de atención desde la administración de la complejidad del conflicto entre definiciones y soluciones a los problemas que anima la política se dividirá en partes, y cada una de esas partes se orientará a administrar sus recursos y gestionar por separado sus objetivos. De manera que, se estima posible que la eficiencia de cada sector se materialice en la del todo global. La sectorización va a comprender la importancia de la coordinación de un gobierno en dos sentidos. Desde la teoría clásica de la administración científica de Taylor en forma de un gobierno staff; y, a partir de la organización de silos organizacionales en cuanto a su funcionamiento.

Para este tipo de gobiernos basados en un modelo sectorial, uno de sus principales problemas aparece cuando uno de los sectores intenta preservarse de la crisis que enfrenta otro sector, al tiempo en que trata de mejorar la situación que enfrenta producto de aquella crisis, pero de manera particular. Otro es que demanda una gran capacidad de coordinación, pero esta se enfrenta a un criterio de auto preservación e incrementalidad. Como podemos fácilmente imaginar hoy, la complejidad incremental de las múltiples dinámicas sociales vuelve cada vez más difícil la concepción de los problemas de una manera aislada, al tiempo que representa un obstáculo para su identificación como problema común. Pero, también podemos fácilmente observar que la imaginación burocrática ha persistido en la certeza de que cada sector se enfoque en su parte para enfrentar incluso una crisis sistémica.

Las lecciones para guiar un modelo de gobernanza

Una de las lecciones más difíciles de dimensionar y aprender que nos ha dejado como herencia el siglo XX es que un gobierno no puede funcionar sin tener la capacidad de generar acuerdos entre los sujetos mismos de la política. Estas ideas han sido parte de la necesidad de incorporar la evidencia en la medición

de criterios de eficiencia económica; así como del fortalecimiento democrático que apuntala la relación entre los resultados y los procesos de legitimación del poder político (Peters, 2006). Es decir, en el cruce de dos formas de enfrentar la crisis de la propia política y de la confianza en las instituciones que ha permeado a las democracias liberales en las últimas tres décadas (Mouffe, 1999).

Desde esta última perspectiva es que en México hemos visto esfuerzos por dar visibilidad a la relación entre la idea que acompañó los procesos de transición democrática como la recuperación de lo público social (Aguilar, 1993), la democratización de la administración pública (Cunnill, 2004), la recuperar la confianza en la política (Mouffe, 1999), con la posibilidad de revertir la desconfianza provocada por modelos de políticas centrados en racionalidades económicas y en la concepción unilateral de los problemas desde la, cada vez más limitada, racionalidad gubernamental (Maldonado y Pérez, 2015).

De ahí surge el modelo de gobernanza que busca retomar elementos que contrastan y buscan superar la respuesta burocrática a la complejidad de los problemas públicos. Un modelo de gobernanza implica integrar diferentes sectores de gobierno, reinsertar la sociedad civil y el mundo externo al gobierno y tener capacidad de acción para actuar en los sectores público y privado. Como parte indispensable de su reflexión contemporánea se distinguen nuevos actores, tanto en el entorno de competencia política vinculados con el diseño de políticas, como a través de las nuevas categorías empleadas para aproximarse a su práctica y estudio tales como directores, productores de bienes y servicios públicos, y clientes y usuarios.

Si bien, la administración pública visualizada desde la burocracia ha sido eficaz en resolver problemas, hoy, con problemas más inestables, un entorno incierto y la contingencia por la crisis sistémica provocada por el nuevo virus, hacen difícil de prever las consecuencias de las acciones. Dando como resultado que las organizaciones deban buscar formas de organizarse que correspondan a un entorno incierto y variable. Así, en las últimas décadas ha ocurrido un fenómeno singular, pues éstas formas y sus significados en muchos casos se superpusieron -más que integraron- con las formas y estructuras de viejos conceptos sobre formas organizacionales y del funcionamiento de los gobiernos, como de las burocracias públicas gubernamentales. No obstante, ha sido posible establecer criterios de aproximación para redefinir formas distintas de governance, promoviendo de igual manera la desvinculación entre formas tradicionales de

gobierno jerárquico burocrático y los procesos de coordinación como señalan Gjelstrup y Sorensen (2007):

- La dirección centralizada no se lleva a cabo a través de un detallado sistema jerárquico de seguimiento de reglas y sanciones, sino tiene lugar de una forma más indirecta a través de la auto regulación de los actores.
- La gobernanza se lleva a cabo a través de formas basadas en las reglas y formas básicas del mercado y de la sociedad civil que suponen niveles considerables de autonomía de los burócratas a nivel de calle.
- La demanda de autonomía se incrementa considerablemente por la dependencia de formas horizontales de coordinación como la cooperación negociada y contratada en diversas formas de asociaciones público-privadas y/o por el aumento de la descentralización de la toma de decisiones para las instituciones públicas, autoridades locales, las juntas de usuarios y los consejos ciudadanos.
- El aumento de la fragmentación trae consigo un déficit de coordinación que se resuelve a través de un crecimiento gradual en redes de gobierno formales e informales que operan con referencia a la interdependencia horizontal en lugar de un sistema detallado de reglas jerárquicas.

El objetivo de la gobernanza está planteado para contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos al generar un marco para un desarrollo institucional social duradero. Busca reconocer, por ejemplo, cuáles son las instituciones que permiten estabilizar una gobernanza y llegar a acuerdos que retomen cierta gobernabilidad en general. Parte de estos acuerdos implica contemplar un papel diferente para la administración pública. En el sentido de señalar que

[...] la imagen tradicional de la administración pública como neutral, con burócratas que siguen reglas, y/o tecnócratas con conocimientos indiscutibles acerca de cómo decidir e implementar centralizadamente sobre las políticas de una manera más beneficiosa, ya no igual de destacada. Ha sido gradualmente dejada de lado por una imagen de los administradores públicos como co-actores activos, involucrados

en el proceso de políticas y en la producción de gobernanza pública (Gjelstrup y Sorensen, 2007, p. 351).

La respuesta teórica frente a ello es relativamente simple. Por un lado, se muestra la evidente necesidad de apuntar hacia una idea de gestión no jerárquica, capaz de mover recursos con rapidez, trabajo en equipo, con ética profesional. Es decir, un modelo que rompa con la lógica vertical y jerárquica de una u otra forma, que siempre orienta a las ventajas de la lógica de red para la recuperación de toda una parte de relaciones humanas en estos contextos nuevos. O bien, afirmando que un buen gobierno

no es solo aquel que soluciona racionalmente problemas públicos (à la Políticas Públicas), o que enfrenta con eficacia, eficiencia y economía (à la Nueva Gestión Pública) la provisión de servicios y bienes públicos. Ni es solo aquel que coordina la participación ciudadana en el proceso de alcanzar objetivos socialmente deseados (à la Gobernanza), o que cumple con los estándares de transparencia y rendición de cuentas internacionalmente legitimados (à la "Good Governance") (Dussage, 2015).

A partir de reconocer la forma en que estos modelos se empalman en las lógicas de atención a las crisis vale preguntarnos, ¿cómo pensar las organizaciones sectoriales encargadas de enfrentar las afectaciones sociales de la pandemia COVID-19?, ¿cómo dimensionar lo que corresponde de su funcionamiento a las condiciones del entorno, y en qué otros deben encontrar mecanismos de resiliencia a los cambios de ese mismo entorno? Algo claro para muchas sociedades es que en este tiempo de crisis algo no está saliendo del todo bien cuando el mundo está llegando a los 1.32 millones de muertes por COVID-19, y 54.3 millones de casos confirmados. Cuando en los EEUU la cifra asciende a 246 mil muertes y 11.1 millones de contagios, y en México nos encontramos cerca de las 100 mil muertes y ascendemos al millón de casos confirmados de contagio. El modelo no corresponde a los problemas.

Aunque sabemos leer la crisis en clave de complejidad y gobernanza, la cultura dominante en términos de racionalidad económica y burocrática que permanecen del primer modelo descrito sintéticamente líneas arriba impide traducir esas lecturas a una solución distinta.

La política en México en el cruce de la crisis

Una crisis que no es posible prever desde los instrumentos clásicos de planeación se vuelve muy peligrosa. Una sindemia como la que asola a nuestro país, en un momento en que la administración a cargo de hacerle frente decide replantear su modelo endureciendo la centralización de decisiones prioritarias, debilitando las estructuras burocráticas, inhibiendo la capacidad de coordinación intergubernamental e intersectorial, negando las potencialidades de afirmación de un modelo de gobernanza con decisiones que incluso prevén la vuelta a un modelo pre burocrático de control político de las decisiones técnicas puede derivar en que se vuelva imposible de atender y llevar al sistema a otras formas de colapso. Este es el caso de nuestro país.

Como hemos señalado, la sindemia de Covid 19 se ha convertido para México en un caballo de troya que ha desnudado la capacidad político-administrativa de los gobiernos federal, estatal y municipal para ofrecer respuestas que atiendan las demandas que configuran un escenario multinivel de atención coordinada. La epidemia global de Covid-19 encuentra a México inmerso en un proceso político resultado del cambio ideológico y de gobierno resultado del proceso electoral del año 2018.

La nueva dinámica que el gobierno emprendió para enfrenar su cambio de modelo y a esta crisis sistémica no contó con los diagnósticos y evaluaciones para definir las acciones para el diseño de políticas y programas que se propusieran el robustecimiento de políticas sectoriales que, desde la campaña habían sido denunciadas y advertían de bajo rendimiento de las agencias gubernamentales en materia laboral, educación, energía, salud. Sobre advertir que la fórmula de campaña del candidato presidencial AMLO con referencias casi mágicas, ocultaron la complejidad social que el país vive. Desafortunadamente aún no contamos con una interpretación sociológica de la alternancia, lo cual vuelve tentadoramente sencillo considerar que el triunfo electoral del partido MORENA se traduce en la aceptación de un proyecto que, a modo de paraguas, se propone implementar una serie de políticas para configurar un cambio, hasta ahora no perfilado siquiera, en el régimen económico, redefinir las relaciones de poder e incluso, o configurar el modelo federal.

Por el contrario, las medidas económicas tomadas hasta ahora, luego de dos años de administración, han buscado centralizar el gasto, y lograr que desde el poder Ejecutivo se determine políticamente la agenda de inversión en proyectos

prioritarios con el capital privado. Con ello, se ha renunciado a la lógica de racionalidad técnico-burocrática de la que hablamos líneas arriba, por considerarla eje de las políticas neoliberales del pasado. Como podrá advertirse, en ello media la vuelta a uno de los problemas más profundos de la acción administrativa, como el reconocerle altamente permeable a la lógica de decisión política, cerrando la puerta, desde una renovada dimensión política a la profesionalización de la burocracia pública y coartando la efectividad de los mecanismos mediante los que había operado en los últimos 40 años.

Uno de las decisiones más controversiales y problemáticas más evidentes de dichos cambios es que han modificado las bases legales y reglamentarias que posibilitaban esquemas de inversión multianual. Los escenarios directamente afectados, en primera instancia, han sido el de la ciencia y la tecnología, así como el sector salud. El primero mediante la centralización del gasto y la eliminación de estructuras colegiadas de apoyo a las decisiones, y el segundo mediante la eliminación del Seguro Popular como un instrumento comprendido en términos de salud pública y de coordinación intergubernamental (Flamand y Moreno, 2014). Estos mecanismos, establecidos en la administración federal anterior como una alternativa abiertamente diseñada para introducir condiciones de flexibilidad en el ejercicio presupuestal. Buscando con ello que este pudiera contar con formas de vinculación con las condiciones variables de un entorno complejo, sin romper la lógica sectorizada, jerárquica y de racionalidad técnica en que se asentó la capacidad de controlarlo, anclándole a formas de transparencia y rendición de cuentas. Tal como sucedía con los fideicomisos recientemente declarados extintos, y con la reforma a la Ley de Salud mediante la cual se contempla que el gobierno federal pueda utilizar 33,000 millones de pesos del Fondo de Salud para el Bienestar, destinado para atender enfermedades que generan gastos catastróficos en las familias, usado con el Seguro Popular, también extinto.

Así, la cancelación de la inversión en la construcción de una planta cervecera en el norte del país y del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México que se construía en Texcoco, han provocado una vuelta a los años en que se afirmaban legítimas dudas sobre las garantías legales que brindarían certidumbre jurídica a la inversión y el capital. Dichas decisiones gubernamentales se han revestido del apoyo de la ciudadanía a partir de una consulta innecesaria, porque las decisiones en materia de políticas es una competencia del go-

bierno. Cabe mencionar que, al no estar sancionada por la Ley de Consulta Ciudadana, la consulta no podía ser vinculante. La simulación democrática del acto de consulta convierte a esta última en un ejercicio de proximidad accesorio, porque el gobierno y propiamente, el poder Ejecutivo federal ha hecho uso de la democracia directa como un instrumento político para tomar decisiones altamente impugnadas desde y por sectores que se ven afectados.

Decidir desde la presidencia sin que medien criterios económicos basados en evaluaciones que indiquen de los riesgos económicos, sociales, ambientales; ni, tampoco, atendiendo a los procedimientos burocráticos diseñados para dar certeza a la implementación para apegarla a los criterios democráticos de legalidad, transparencia y rendición de cuentas, parece ser el sino de la actual administración federal. Otro dato interesante es que, a pesar de contar con las agencias que le posibilitarían una decisión que buscara persuadir y disminuir el coste y rechazo de la acción gubernamental, en ningún momento se buscó la negociación y el reconocimiento de los intereses de grupos. La negativa a criterios de gobernanza es determinante, tanto como el rechazo a criterios de eficacia y eficiencia económicos, y, al parecer también hacia los procedimientos clásicos de control burocrático.

Las decisiones gubernamentales tomadas por el presente gobierno en materia de recortes a la estructura burocrática y de reasignación de las prioridades del gasto, han planteado una reorientación en sus funciones para proponer una agenda que busca resultados que implican adecuar los instrumentos de gestión configurados a lo largo de las últimas tres décadas, al considerarlos como no suficientes e inadecuados. Sin embargo, lograr estos cambios demanda de un esfuerzo colectivo donde el gobierno se conciba como un agente colaborador, asociado, líder y agente proactivo, así como facilitador. En cambio, poco a poco, se ha ido definiendo la conducción del poder ejecutivo federal desde un ejercicio centralizador, que monopoliza la dirección, la razón y el rumbo.

Hay que aceptar que la capacidad directiva construida a lo largo de estas décadas deviene de reformas que habían superado la visión estatista. Hay que reconocer también que los cambios político-administrativos que trajeron la reforma del Estado determinaron "(...) el agotamiento financiero y político" de lo que otrora definió la existencia de la matriz estado-céntrica. En la literatura especializada, la crisis de los gobiernos democráticos ha devenido de no solucionar los problemas públicos. Estos, por el contrario, se han agudizado.

No obstante, igual de importante es señalar que la afirmación estatal que se recupera como centro de la conducción política y de gestión en México resurge a partir de la subordinación de la agenda subnacional, al tiempo en que se ha robustecido mediante el ataque al pacto fiscal y al demandar mayor control sobre los recursos que provienen de diferente fuente para su financiamiento. En cuando al factor económico, esta vuelta al estatismo ha implicado reformas y cambios en la forma de asignación y reasignación presupuestal mediante las que el gobierno federal ha logrado fortalecer sus proyectos prioritarios.

Frente a ello, la ruta de la política como arena de resistencia parece estar perdida porque desde el año 2018, la mayoría de MORENA ha significado la anulación de la ruta del Congreso de la Unión como espacio de negociación y a su vez, discusión para pugnar por aumentos presupuestales para los proyectos gubernamentales subnacionales. De manera que la confrontación comienza a tomar el camino legal de la controversia constitucional. Al menos en la medida en que logre mantenerse cierta autonomía del poder Judicial.

En el ámbito político, la construcción del discurso hegemónico popular ha implicado la desinstitucionalización y, por ende, finiquitar el desarrollo de las agencias autónomas y a todo aquel cuerpo intermedio con los grupos sociales. Tal es el caso de los partidos, especialmente, para plantear el sometimiento de toda estructura y colocar detrás de la dominancia del poder Ejecutivo tanto a los órganos gubernativos como al poder legislativo, e incluso el poder judicial. Todos van acabando, siendo sujetos, una vez más, a la función gubernativa. (Rosanvallon, 2015).

Es así, que la resistencia que muestren poderes autónomos, poderes ejecutivos locales, serán expuestos como agentes opuestos a la irreversibilidad del cambio y enemigos del nuevo orden. La agenda política se fortalece con un discurso en el que el nativismo se robustece a partir de la denuncia en la tribuna pública del vínculo directo con la clase política del pasado perverso que prescribió como punto de vinculo la corrupción.

Discursos que favorecen la revisión de casos de alto impacto mediático hoy se retoman para proponer nuevas teorías o investigaciones como el caso de Ayotzinapa y el fin de la verdad histórica. La agenda de gobernabilidad se ha trastocado negando la pluralidad y, por ende, no se reconoce y se invisibiliza la agenda e intereses que las entidades representan.

La presión que las regiones tienen en materia de seguridad ata de manos a los gobiernos locales y estatales por la disminución presupuestal y su incapacidad pasada por generar nulos programas de capacitación que les permitiera delinear rutas de profesionalización como demandaba el modelo que se construyó. La imposición de la política de militarización por medio de la Guardia Nacional, así como, por asimilación de facto de la estructura orgánica y funcional a partir de los nombramientos y personal afectivo que con base a licencias conforma el nuevo cuerpo han empobrecido una estrategia integral que ataque la violencia que aqueja al país.

La austeridad como política de control presupuestal ha permitido que el gobierno federal establezca planes estratégicos que han redefinido las prioridades nacionales, y que han determinado el rumbo de cuantiosas inversiones, pese a que han generado también una gran oposición por parte de grupos sociales que directa o indirectamente se han visto afectados. La política pública en materia energética y de comunicación son un ejemplo claro, que nos permite referir a que las acciones del actual gobierno se oponen a un modelo de gobernanza. Y que, al mismo tiempo, vuelve la vista sobre el fortalecimiento de una lógica burocrática que reconoce la fragmentación y la parcialización de su acción, ignorando la complejidad de las relaciones que vinculan tanto causas y efectos de su intervención en los problemas públicos.

La ruptura en la gestión en tiempos recientes de los criterios de implementación ha provocado que el entendimiento y solución de los problemas públicos esté cosificando la acción de gobierno. Lo cual está generando una creciente ingobernabilidad e insuficiencia del gobierno federal. De esta manera, tenemos que las respuestas que el gobierno actual ha dado a los problemas públicos detonados o potenciados por la pandemia presentan fallas que podemos generalizar en la disociación que la acción gubernativa tiene, y, asimismo, en la fragmentación de las decisiones que terminan mostrando una desvinculación que afecta programas o proyectos específicos.

La creciente complejidad del híbrido modelo político-económico junto con una inoperante e insuficiente gestión gubernamental nos permite retomar las críticas que definieron la gestión basada en modelos de gestión basados en criterios económicos planteadas en gobiernos anteriores. Por eso, desde esas mismas críticas, advertimos que las políticas y los programas que se desprenden manifiestan “ser inconexos, segmentados, hasta el extremo de ser incompatibles

y contraponerse.” (Aguilar, 2016, pp. 54-55). En suma, al perderse de vista un enfoque de Estado y una visión integral de la acción de gobierno se provocan efectos nocivos sobre la eficacia y efectividad, lo que provoca en última instancia, una afectación sobre la capacidad directiva del gobierno.

La dimensión técnica instrumentada desde Palacio Nacional condiciona los alcances del proyecto gubernamental, al primar el criterio político-ideológico la fragmentación de las acciones de gobierno como un antivalor público. Derivado del planteamiento anterior tenemos que reconocer que, si asociamos las capacidades técnico-administrativas con la “política de la gestión pública”, tenemos resultados de distinta incidencia El autollamado redimensionamiento de la función estatal, como agente central, limita en la atención de problemas públicos y en la determinación del valor público. Pues hay acciones de gobierno que demandan la colaboración con los ciudadanos y otros actores provenientes de la esfera de la sociedad civil con quienes se tejen redes construyéndose un esfuerzo colectivo de acción pública que pretende conformar intereses colectivos.

El espacio más evidente y costoso de esto es lo ocurrido en la conducción de las políticas de salud. De acuerdo con Frenk, Gómez, Knaul y Arreola (2020, pp. 135-140), la disminución del gasto público en salud afectó la capacidad de operación de áreas prioritarias como la Dirección General de Epidemiología; el debilitamiento del Consejo de Salubridad General anuló la capacidad de diseñar una respuesta integral a la crisis al centralizar las decisiones, en lugar de seguir, como en 2019, una política articulada con la OMS e incorporando aportes estratégicos que llevaran a una adopción consensuada con actores locales y sub nacionales. El desprecio abierto por la técnica generó una incorrecta percepción del riesgo y la gravedad de la crisis, lo que llevó a definir una respuesta tardía a la primera etapa de la contingencia. El resultado es que México es el país con el mayor número de trabajadores de salud contagiados por Covid-19 (Chávez, 2020).

Mención aparte merece la decisión crítica de dismantelar el Sistema de Protección Social en Salud, y con ello desaparecer el Seguro Popular y crear el Instituto Nacional para el Bienestar, pues en palabras de Frenk (2020):

Se trata de una agencia prestadora de servicios que se diseñó pensando en el anticuado modelo asistencial y segregado que prevalecía en México en los años setenta del siglo pasado. Su propuesta de reconversión se topó con un estancamiento del presupuesto para la salud,

conjuntando con un nivel sin precedentes de pericia administrativa y el desarreglo de las relaciones entre la federación y los estados, todo lo cual generó desabasto de insumos, incluyendo el equipo de protección para los trabajadores de la salud, y altos niveles de incertidumbre e insatisfacción entre el personal (p. 140).

A manera de conclusión

A manera de digresión advirtamos algo que comienza a sintetizar lo aquí escrito. Si la capacidad estatal implica la habilidad de los actores estatales para articular las políticas públicas con los actores sociales, a modo de poder implementarlas con el apoyo de los sujetos sociales/ciudadanos a quienes incumben, entonces reconocemos que el problema que vivimos frente a la crisis y ante la post crisis actual derivada de la pandemia global por COVID-19, no puede mirarse sólo en términos de eficacia o eficiencia en la implementación acciones y decisiones. Por el contrario, lo que abiertamente está ocurriendo y determina la discusión, incluso acerca de la respuesta del sector salud, se sintetiza en los problemas derivados de las decisiones generales en materia de política fiscal y haciendaria. La disposición de recursos y la incapacidad para generar acuerdos conduce a pasos veloces a un conflicto jurídico que apela a una dirección que apela a la necesidad de establecer principios de coordinación. Reafirmemos pues, una idea al respecto. La capacidad de:

dirección de la sociedad no puede efectuarse ni ser eficaz sólo mediante la acción exclusiva o unilateral del gobierno, sólo con el empleo de sus propias facultades, poderes, atributos, equipos, recursos, porque éstos no bastan para gobernar los problemas públicos actuales que son de mayor complejidad y escala ni bastan para responder a las expectativas sociales en un nivel razonable (Aguilar, 2016).

Sin embargo, frente a ello, distinguimos un serio conflicto que tiene como trasfondo la incapacidad de concreción del modelo de gestión derivado de la experiencia del siglo XX en México, las resistencias de nuestra cultura administrativa a un modelo de gobernanza, la adaptación diferenciada de patrones de conducta organizacional de las agencias federales, estatales y municipales, y el re-

surgimiento de elementos patrimonialistas que están redefiniendo las relaciones entre política y administración. Parece que un modelo basado en una cultura de desconfianza ha sido más resiliente que las otras formas de gobierno estrictamente adaptada a la racionalidad económica.

Superar esta insuficiencia gubernamental, política, presupuestal y directiva implica restituir la capacidad institucional para construir la “habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar el desempeño de sus funciones, resolver problemas y especificar y lograr objetivos, así como para movilizar y adecuar las respuestas de sus instituciones a los nuevos problemas públicos” (Aguilar, 2016 bis) que requieren de atención y solución. Es decir, un país es gobernable si atiende que su:

gobierno [es] legítimo, institucional, capaz, competente, financieramente sano, costo-eficiente, abierto, sea directivamente suficiente para conducir su sociedad hacia los futuros exigibles y preferidos de convivencia y para coordinar la multiplicidad y escala de sus transacciones e interacciones en un mundo contemporáneo que ha devenido complejo en dinámica, relaciones y problemas por la globalización económica, las tecnologías de información y cálculo, la conectividad, la economía del conocimiento, la independencia e interdependencia de los actores sociales, la transterritorialidad de los asuntos públicos cruciales, o por la resistencia de sectores de ciudadanos a dejar que el gobierno sea quien decida por sí mismo la agenda y las acciones que tienen que ver con los asuntos y los futuros de sus vidas, sobre los que tienen apreciable información, conocimiento, intereses y compromiso moral o político. (Aguilar, 2016 bis).

Desde esta mirada tenemos que considerar que no sólo importa cumplir con el razonamiento instrumental para garantizar el proceso de políticas, si no la capacidad institucional nos permite ubicar que hay un contexto específico que somete a todos los actores involucrados a los valores democráticos sin que se descuide las capacidades administrativas y capacidades políticas.

Referencias bibliográficas

Aguilar, V. (1993). *Estudio Introductorio, en El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia

- Aguilar, L. (2016). *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*, México: INE.
- Aguilar, L. (2016 bis). *Introducción en Aguilar, Luis (compilador). Política pública*. México: Editorial Siglo XXI editores, primera reimpresión.
- Chávez, V. (30 de mayo de 2020). En México hay más muertes y contagios de personal médico que en Italia y EU . *El Financiero*. Disponible en <https://www.el-financiero.com.mx/nacional/en-mexicomas-muertes-y-contagios-de-personal-medico-que-en-italia>
- Cunill, G. (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En, Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau, Leonardo Garnier, Oscar Oszlak y Adam Przeworski. *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; CLAD.
- Foucault, M. (2001). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.
- Flamand, L., y Moreno, C. (2014). *Seguro popular y federalismo en México*. México: CIDE.
- Frenk, J., Gómez, O., Knaul F., y Arreola, H. (2020). *Salud: Focos rojos*. México: Debate.
- Dahl, R. (1989). *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Dussage, M. (2015). *Gestión Pública y Buen Gobierno en México*. México: Universidad de Guanajuato.
- Gjelstrup, G., y Sorensen, E. (2007). *Public Administration in Transition. Theory, Ptactice, Methodology*. Dinamarca: DJOF Publishing Conpenhagen.
- Maldonado, C., y Pérez G. (2015). *Antología sobre evaluación*. México: CIDE
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Painter, M., y Peters, G. (2010). *Tradition and Public Administration*. UK: Palgrave MacMillan.
- Peters, G. (2006). "Administración Pública y Democracia: la conexión emergente". *Revista Administración y ciudadanía*. Número 1.
- Rosas, H. A. (2015). *Capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático*, México: Editorial Ítaca/ UAM- Xochimilco.
- Rosanvallon, P. (2015). *El buen gobierno*. Argentina: Manantial.
- Waldo, D. (1961). *Teoría política de la administración pública*. Madrid: Tecnós,
- Wilson, W. (1886). "*The Study of Public Administration*". Disponible en: <http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=465>