

Freddy Mariñez Navarro y Marisol Calzada Torres (Coords.) (2021). *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia. Lecciones aprendidas de la pandemia Covid-19*. Centro de Investigación, Docencia y Análisis de Política Pública-El Colegio de Jalisco-Tirant lo Blanch. 448 páginas.

Eduardo Torres Alonso

Correspondencia: etorres@unam.mx
Profesor. Universidad Nacional
Autónoma de México

Fecha de recepción:
05-febrero-2022
Fecha de aceptación:
26-octubre-2022

La pandemia por el virus SARS-CoV-2, que produce la enfermedad conocida como COVID-19, representa un momento histórico en el devenir de la humanidad. En muy poco tiempo, la sociedad mundial tuvo que recluirse en sus hogares ante una amenaza que ponía en riesgo la vida misma de las personas y, con ello, la continuidad del orden social conocido. Ciertamente, el catastrofismo inicial fue superado, gradualmente, conforme apareció información científica sobre el virus y la forma de contenerlo. El desarrollo en tiempo récord de las vacunas y la investigación para un tratamiento efectivo para la enfermedad demostraron la capacidad científica, tecnológica y de innovación alcanzada por el mundo.

No obstante, en cada país los problemas fueron distintos –aunque con rasgos compartidos–: incremento de las brechas de desigualdad y de las violencias, desempleo, saturación de los servicios de salud, caída de la economía, etcétera. Precisamente, por ser un evento que ha generado una ruptura, las distintas comunidades científicas han ofrecido explicaciones sobre la pandemia. En particular, resalta el interés que ha concitado el papel de los gobiernos para enfrentar no solo al virus sino a las condiciones adversas que se han potenciado por él. Esto es lo que ofrece el libro coordinado por Freddy Mariñez Navarro y Marisol Calzada Torres: una visión crítica, reflexiva e informada sobre lo que se ha hecho

desde las instituciones, con aspectos vinculados a la transparencia, los modelos administrativos y la gobernanza, desde el gobierno federal mexicano y de algunos estados en este contexto de crisis.

Respondiendo a la coyuntura, pero distantes del “ruido informativo”, las autoras y los autores, desde distintas perspectivas, ofrecen al público lector análisis rigurosos y de corte multidisciplinario que, en conjunto, integran un estudio amplio, exhaustivo, aunque no definitivo, sobre la emergencia sanitaria en el país.

El libro inicia con un estudio introductorio, a manera de exposición general y de mapa de ruta sobre lo que se abordará en las páginas que integran la obra, elaborado por Freddy Mariñez, titulado “¿Cuál es el aprendizaje en el campo de la Administración Pública y las políticas públicas en tiempos de la pandemia Covid-19? Reflexiones sobre la Post-Nueva Gestión Pública”. En este trabajo, que se sitúa desde una perspectiva teórica (la post-Nueva Gestión Pública [pNGP]), se observa la necesidad de pensar de forma integral y sistémica la manera en la que los gobiernos intervienen para hacer frente a situaciones inesperadas con efectos de la misma naturaleza tanto en su alcance, profundidad y duración. La incertidumbre, característica inherente a este tipo de sucesos, aparece como elemento a considerar en el proceso de elaboración de políticas.

Las personas tomadoras de decisiones deben de tomar en cuenta distintos escenarios para responder al que, en efecto, se presente: no se trata de adivinar, sino de preparar formas de reacción efectivas en un contexto cambiante. La pandemia concretó una atmósfera de ese tipo: con un virus desconocido, de alta propagación, sin existencia de una intervención farmacológica para disminuir consecuencias letales, las dudas sobre los impactos se multiplicaron, de forma que, en primer momento, la respuesta gubernamental fue frenar la tasa de contagio recurriendo a la reclusión en el hogar y el uso de cubrebocas, como barrera física para detener la transmisión del virus.

Además, la pandemia se presentó en un periodo en el cual ocurre una crisis de los sistemas democráticos –algunos hablan de desdemocratización (Petersen y Somuano, 2021)– con una emergencia de gobiernos populistas (Morán, 2021), y una crisis social y económica que campea por el mundo. Todo esto ha obligado a los gobernantes a revisar sus administraciones públicas. En algunos casos, las reformas han tendido a flexibilizar su operación, mientras que otras han buscado que el gobierno penetre más esferas, reduciendo la acción individual y privada.

En este marco de cambios, la pNGP, paradigma interpretativo que utiliza el autor, cuestiona los acuerdos mercantiles que se dieron en procesos pretéritos de reforma del Estado que provocaron que el ciudadano se volviera un cliente. Al mismo tiempo, la pNGP exige un comportamiento ético del funcionariado, transformando el liderazgo vertical que utiliza la autoridad, por uno que incorpore a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la resolución de problemas. La pandemia resultó ser una lente que hizo ver, con mayor claridad, las deficiencias de un modelo burocrático anquilosado y jerárquico, siendo necesario la revisión de las estructuras de gobierno para responder en menor tiempo a los problemas que se presentan. Este es el gran marco analítico de estudio de la pandemia.

La obra se divide en dos partes: “Reflexiones de gestión pública y experiencias de tres países federales latinoamericanos en el manejo de la pandemia COVID-19” y “Casos de México frente a la pandemia COVID-19. Lo que se ha hecho, lo que se está haciendo, lo que no se ha hecho, lo que no se está haciendo, lo que se hará y lo que no se hará”. En la primera parte se encuentran los capítulos 1 al 6: “Modelos administrativos y gestión de pandemias de la Edad Media hasta nuestros días”; “Hasta que el gobierno abierto se haga costumbre. La ruta hacia una gobernanza abierta, resiliente e inclusiva para el desarrollo sostenible post pandemia”, “Archivos abiertos: políticas públicas en gestión de documentos en tiempos de la pandemia covid-19”, “Las tres caras del federalismo bolsonarista frente a la Covid-19: desresponsabilización, confrontación y descoordinación”, “La pandemia del Covid-19. Las lecciones no aprendidas por el gobierno de México”, y “Las paradojas del manejo de la pandemia Covid-19 en Venezuela”.

Este conjunto de trabajos plantea reflexiones situadas en las capacidades de los gobiernos expresando la importancia de construir una gestión pública resiliente con instituciones sólidas que haga frente a intentos de mando autocráticos. Lo que ha ocurrido hace necesario que, como se menciona en el capítulo sobre el gobierno abierto, se imaginen formas de gobernar el futuro, sustituyendo formas de gobierno anquilosadas por otras de naturaleza flexible, como la gobernanza. El tipo de Estado y la calidad de la democracia resultan aspectos con una especial relevancia para enfrentarse a una crisis de estas magnitudes: si hay instituciones que restrinjan los abusos del poder Ejecutivo o si los gobiernos subnacionales cuentan con capacidad para responder de manera autónoma planteará un desenlace distinto si predomina el Ejecutivo y este concentra todos los recursos disponibles. Mientras el primero, supondría una narrativa

más localizada en la democrática; la segunda, muestra una crisis del sistema de representación y de la democracia.

La segunda parte integra los capítulos 7 al 15, a saber: “Acciones de los gobiernos locales metropolitanos ante la Covid-19”, “Innovación y *accountability*: gobiernos locales ante la pandemia Covid-19. Caso Estado de México”, “Gobernanza para mejorar la gestión pública durante la Covid-19. Nuevas oportunidades”, “El chatbot como herramienta esencial para combatir una pandemia. Caso del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León”, “Rendición de cuentas en tiempos de la Covid-19. El caso del estado de Sonora”, “Política pública y gestión de la pandemia Covid-19 en Sinaloa”, “La pandemia Covid-19 en el estado de Yucatán”, “La opinión pública en la legitimidad de las decisiones gubernamentales. Un estudio de caso sobre las pruebas rápidas del programa Radar Jalisco del gobierno de Jalisco en el marco de la pandemia Covid-19”, y “Transparencia en tiempos de pandemia. Lecturas desde la opacidad del encarado federal mexicano para combatir el virus *SARS-COV-2* (Covid-19)”. El libro termina con un apartado denominado “Cierre y conclusión” que, sin ser unas conclusiones finales, invita a reflexionar sobre lo hecho por las autoridades para atender la gravedad de la crisis sistémica.

Este bloque de capítulos centra su interés en experiencias de gobiernos en la pandemia. La capacidad de innovación fue fundamental para evitar contagios, fallecimientos y la agudización de los impactos de la enfermedad en la sociedad. Los gobiernos vieron la importancia de la colaboración, como la reacción de las autoridades metropolitanas para detener los contagios. La colaboración, en este ejemplo, de corte metropolitano fue importante por las relaciones de interdependencia económica. Además, se menciona en esta sección la relevancia de la innovación pública como una experiencia de aprendizaje. La innovación viene a ser estratégica para solventar presupuestos limitados o restricciones de otra naturaleza. En este momento, vuelve a aparecer un concepto que atraviesa los distintos capítulos: la gobernanza. Esta, a nivel estatal o municipal, se constituye en un elemento que flexibiliza y potencia a la administración pública en momentos de normalidad, pero también de desajuste o crisis, brindando a los tomadores de decisiones resolver con información, oportunidad y pertinencia.

Como se aprecia con la revisión de los títulos de los capítulos, hay un interés en advertir cómo se enfrentaron al problema los distintos niveles de gobierno. Una circunstancia de este tipo requiere la cooperación intergubernamental basado en sus capacidades institucionales

(Torres, 2022), ya que cada nivel de gobierno tiene una “radiografía” de lo que sucede en su territorio: mientras el gobierno federal posee los recursos económicos y humanos (tanto del personal civil como de las Fuerzas Armadas) para el despliegue de grandes acciones de contención, a nivel subnacional la intervención es más focalizada. Existe un aspecto que conviene señalar: si bien es cierto que se trata de una enfermedad con efectos multisistémicos en el cuerpo, la acción gubernamental no solo debe dedicarse a ello –que, en sí mismo, es más que relevante, por ello la necesidad de ampliar la capacidad hospitalaria–, sino que el gobierno debe asegurar la continuidad de sus funciones. Sin embargo, tampoco se podía poner en riesgo al personal público. Por ello, las estrategias para mantener la continuidad de los servicios básicos, como la recolección de basura, el agua y el alcantarillado, hasta los temas vinculados a la persecución de criminales y la elaboración de las leyes, tuvieron que ser muy cuidadosas.

Esta obra colectiva se suma a la que bien podría denominarse la literatura pandémica. El libro de Mariñez Navarro y Calzada Torres destaca por ser un texto, aunque con variaciones en cuanto a profundidad en los capítulos, académicamente serio, construido a partir de distintos niveles de observación: nacionales, regionales y subnacionales, y con el empleo de teorías y metodologías propias de la administración pública y la ciencia política.

El examen de las respuestas oficiales a la emergencia y de la acción ciudadana que demostró incredulidad ante la enfermedad, miedo al ver sus consecuencias y solidaridad ante la tragedia, serán objeto de estudio durante muchos años. Este nuevo conocimiento, centrado en la manera en que los gobiernos responden a crisis hipercomplejas, debe de servir para construir propuestas para hacerle frente a crisis de dimensiones globales que puedan aparecer en el futuro o que se agudicen, como puede ser el caso de la emergencia climática.

El actual gobierno mexicano, como algunos de otros países, utilizaron a la pandemia para reforzar sus liderazgos carismáticos, ya que centraron la respuesta a la crisis en el jefe del Estado. En principio, esto no es erróneo. En tiempos de incertidumbre se requiere liderazgo, sin embargo, quien ejerza dicho liderazgo debe escuchar a los grupos que disienten de las acciones gubernamentales para, de ser el caso, cambiar la estrategia.

Los trabajos de este libro contribuyen a la discusión de un problema que subyace al de la pandemia: la capacidad de actuación de los gobiernos y la manera en que se toman las decisiones.

Bibliografía

- Morán, S. (2021). El populismo o los populismos. Actualidad y particularidades del concepto en América Latina. *América Latina Hoy*, 87, 29-44.
- Petersen, G. y Somuano, F. (2021). Mexican De-democratization? Pandemic, Hyper-presidentialism and Attempts to Rebuild a Dominant Party System. *Revista de Ciencia Política*, 41(2), 353-376.
- Torres Alonso, E. (2022). Administración pública. En Samaniego, A. y Torres, E. (Comps.). *Léxico de las ciencias sociales en la pandemia*. (Pp. 25-33). UNACH.