Estudios Políticos 60

ARTÍCULO

# Análisis de la estrategia gubernamental asumida por el gobierno mexicano durante el COVID-19: Costos e implicaciones

## *Analysis of the governmental strategy assumed by the mexican government during COVID-19: Costs and implications*

**Ricardo Uvalle Berrones***

**Recibido: 26 de junio, 2023. Aceptado: 4 de agosto, 2023.**

**Resumen:** El trabajo analiza las condiciones y procesos de la estrategia de gobierno orientada para hacer frente a la pandemia del Covid-19. Se focaliza en un conjunto de fallas de gobierno que dan como resultado una gestión desarticulada y descoordinada que tiene su origen en el ejercicio vertical del poder y en el comportamiento de las autoridades de salud que se ciñen íntegramente, y sin escuchar otras opiniones, a las directrices que emitidas por la autoridad presidencial. En este sentido, los ritmos y resultados de la política sanitaria son desfavorables, dado que el Gobierno y la Administración pública no tuvieron autonomía de operación para decidir planes y estrategias de modo más efectivo.

**Palabras clave:** México, crisis, pandemia, gobierno, disrupción, costos.

**Abstract** The paper analyzes the conditions and processes of the government strategy oriented to face the Covid-19 pandemic. It focuses on a set of governmental failures that result in a disjointed and uncoordinated management that has its origin in the vertical exercise of power and in the

* Doctor en Administración Pública por la UNAM. Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Recibió el Premio Universidad Nacional 2013, en el área de Docencia en ciencias sociales.



D.R.© 2023. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos. *Estudios Políticos* núm. 60 (septiembre-diciembre, 2023): 64-80, Ciudad de México, ISSN: 0185-1616

behavior of the health authorities, who fully adhere, without listening to other opinions, to the directives issued by the presidential authority. In this sense, the rhythms and results of the health policy are unfavorable since the government and the public administration did not have operational autonomy to decide plans and strategies in a more effective way.

**Key words:** Mexico, crisis, pandemic, government, disruption, costs.

## Introducción

Las crisis son momentos de oportunidades y desafíos para que los gobiernos y las administraciones públicas transformen la vida del Estado contemporáneo. Implica que ciertas etapas de vida han llegado al final de su eficacia y que las energías del cambio social, político y económico emergen para que otras condiciones de convivencia sean aprovechadas para combinar nuevas oportunidades de desarrollo. En este caso, desde la visión del Gobierno Abierto (Uvalle,2021:33-77), las crisis disruptivas se identifican de modo más completo con base en la filosofía y el carácter colaborativo que lo caracteriza para solucionar los problemas colectivos (Uvalle, 2021:38), aunque México no aprovecho sus ventajas institucionales, debido a la vigencia de un estilo de gobierno centralizado, vertical y piramidal, lo cual impidió sumar las capacidades, aportaciones y colaboración de organismos de la sociedad civil para llevar a cabo su procesamiento en términos de diagnóstico y respuestas más eficaces por parte de la autoridad pública.

La crisis del Covid-19 tiene carácter disruptivo. Esto significa que es inédita en cuanto su magnitud planetaria y en ese sentido, sacude a la manera de movimientos telúricos a la sociedad, los ciudadanos, la economía y los Estados. Ha provocado desajustes mayúsculos en los patrones de vida, por ejemplo, el confinamiento de las personas para evitar la reproducción de los contagios y fallecimientos. Toma de sorpresa a las clases políticas y a los cuerpos de administradores profesionales del Estado, hasta configurar un panorama de incertidumbre e inseguridad.

México ha vivido la crisis disruptiva del Coronavirus-19 entre altibajos. Desde el gobierno no se actuó de manera oportuna, sino "Desde las salas de juntas" (Naim,2014), es decir, alejando de las aportaciones de la sociedad civil para contenerla con efectividad. No había en existencia materiales e insumos sanitarios para enfrentarla. La capacidad hospitalaria fue rebasada con el curso de la pandemia. La política sanitaria fue impuesta desde la cúpula del poder. El gobierno decidió encararla sin la colaboración de instituciones médicas especializadas de la sociedad civil. Las medidas adoptadas fueron tardías en cuanto planeación y ejecución. La autoridad no la reconoció en sus dimensión y riesgo. El desempeño de las autoridades sanitarias fue errático y las áreas de la administración pública respondieron de modo burocratizado, no preventivo. El saldo que arroja está situación es la proliferación de fallas de gestión que dan como resultado el manejo inapropiado de la crisis sanitaria.

El objetivo del trabajo consiste en analizar y explicar la estrategia sanitaria que se aplicó para enfrentar la crisis del Coronavirus-19 y que en términos de desempeño institucional no fue eficiente. Al final del trabajo se elabora un conjunto de elementos a manera de propuestas, para mejorar y fortalecer el trabajo que llevan a cabo las autoridades sanitarias de desde la óptica postpandemia.

Para fines de exposición el trabajo se divide en los siguientes apartados: 1) Introducción, Declive gubernamental; 2) El Coronavirus 19 en México; 3) Conclusión y 4) Propuesta de rediseño organizacional.

## Declive gubernamental

Antes de la pandemia del Covid-19, enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2. La cual tiene su origen en la provincia de Wuhan, en China, el mundo contemporáneo se desarrollaba en medio de problemas y dificultades que se gobernaban con más eficacia que insuficiencias. El surgimiento de la pandemia a finales de 2019 inicia una etapa de vida que toma por sorpresa tanto a la sociedad civil como a los Estados. Lo que era regularidad se convierte en disrupción. Lo que se caracteriza como la institucionalidad de los problemas y las soluciones no enfoca la importancia del largo plazo "La gobernanza intemporal que consiste en unir una cultura política y un diseño institucional que estimula la decisión motivada en el largo plazo, protege los intereses futuros, mejora los instrumentos de previsión y promueve la solidaridad intergeneracional" (Inneratiy,2021:45).

Lo que corresponde al manejo de los conflictos se acreditaba en lo fundamental debido a que la vida continuaba sin ingresar a zonas de disrupción. No obstante, los gobiernos visualizan lo no estratégico y el corto plazo, mientras que los desafíos del futuro quedaban pendientes de considerar como opciones de política pública "La política actual padece gran déficit de capacidad estratégica, nuestros políticos son administradores aplicados que trabajan en un horizonte temporal muy corto y ceden con frecuencia a la tentación de desplazar las dificultades del futuro a costa de las siguientes generaciones. La causa fundamental de este olvido es la estructura misma electoral de nuestros sistemas políticos…El presente ejerce sobre los electos una presión incomparablemente mayor que el futuro" (Inniratiy,2021:44).

La pandemia del Covid-19 sacude a fondo a la sociedad y la economía. La vida social también es impactada con la disminución del trato presencial entre las personas y los grupos. "…las consecuencias de la pandemia no acaban ahí: la economía ha sido fuertemente golpeada por el confinamiento, que ha llevado a cerrar negocios, perder empleos, y reducir los ingresos de los hogares; los sistemas educativos están apenas valorando el efecto de haber cerrado durante varios meses las escuelas; los sistemas de transporte público en las grandes ciudades están al borde de la quiebra y todo eso ocurre mientras movimientos sociales exigen equidad racial, igualdad de género y mejor representación política retan a los gobiernos de casi todos los países (el movimiento *Black Lives Matter* en Estados Unidos, las movilizaciones feministas en México y Argentina o las protestas contra los gobiernos de Chile, Colombia y Perú)" (Cejudo,2022:14). Cuando la organización Mundial de la Salud reconoce la pandemia de modo oficial el 9 de marzo de 2020 (Ximénez-Fyve, 20201:47), surge la necesidad del confinamiento para evitar los contagios de manera exponencial y con ello el aumento de muertes humanas.

Un punto sensible en este proceso inédito debido a su naturaleza, alcance, temporalidad y diversas consecuencias, consiste en que los Estados, aún los democráticos, deciden limitar la movilidad de las personas y con ello establecer restricciones tanto a la libertad civil como a la libertad política. Este hecho es relevante al registrarse en lo cotidiano de la vida privada y la vida pública, dado que son la esfera en la cual el mundo moderno construye sus formas de intercambio, civilidad, incentivos, desarrollo y consolidación de las estructuras sociales, económicas y

políticas que, sin embargo, es alterado con fallas de política públicas que previeran el advenimiento de la pandemia,

La pandemia con sus consecuencias letales no cuestiona el diseño de los Estados en sí. La parte débil de su funcionamiento son las instituciones gubernamentales entre las que destaca la Administración pública. Esto significa que son las fallas de gobierno y las administrativas las que originan la debacle en la vida productiva, por el modo en que irrumpe la pandemia y no ser atajada desde un inicio, sino que se actúa cuando su desarrollo rápido se extiende por el mundo. Los procesos de los gobiernos, entendidos como procesos de política pública, no tuvieron el acierto de ahondar en la investigación médica, a fin de explorar las rutas y tendencias de las pandemias.

El Covid-19 irrumpe de lleno en los países y sociedades a una velocidad inusitada. Su reproducción exponencial contagia de manera rápida a los 5 continentes del mundo. Los procesos de gobierno fueron rebasados y con ello los Estados ingresan a condiciones de vida con incertidumbre y riesgos mayores. La falta de anticipación, previsión y control inmediato de la pandemia da cuenta de cómo las Administraciones públicas, que son clave en los procesos de gobernar se rigen más por el saber burocrático, sin incursionar vía el análisis retrospectivo y prospectivo de política pública, el cual es fundamental para construir futuros alternos.

La batalla por el día a día caracteriza más el desempeño de las instituciones administrativas, lo cual significa que fuera de los patrones rutinarios, pierden de vista la importancia del análisis prospectivo, como medio indispensable para conectar lo que ha sucedido con el futuro a descubrir y que se instala en el presente con desafío y oportunidades de nuevos desarrollos en la sociedad, la economía, la vida productiva y los intercambios entre las personas y las organizaciones sociales. No se trata de incurrir en el determinismo ni en las "leyes sociales", sino de invocar la memoria institucional para hacer frente a los riesgos, sean potenciales o reales. Esta tarea de las Administraciones públicas no la valoran como estratégica y su postura reactiva prevalece sobre las acciones preventivas, dado que son relegadas por los comportamientos rutinarios tanto directivos como operativos. En este caso, los procesos de gobierno quedan cortos ante la magnitud de la pandemia y ante el desconocimiento de lo que implica desenvolverse en condiciones volátiles y desafiantes para la capacidad de conducción pública.

Por otra parte, las primera medidas que se adoptan a nivel mundial destacan el establecimiento de filtros sanitarios en los aeropuertos, la adopción de criterios para la atención de las personas contagiadas que incluye periodos de confinamiento, el control de la migración, el cierre de fronteras, las cuarentenas obligadas, el seguimiento de contagios, la cancelación de vuelos internacionales; tomar de temperatura de los pasajeros cuando llegaban a los aeropuertos, la recomendación de utilizar cubre bocas, la importancia de avisar sobre los síntomas del Covid-19 para tomar precauciones, el monitoreo sobre la evolución de los contagios y la restricción de la movilidad en los espacios públicos tanto de día como de noche. Estas medidas, sin negar su importancia como elementos de control y vigilancia gubernamental, fungen como elementos de contención para evitar la reproducción acelerada del virus en condiciones no compresibles de manera fehaciente "Se trata de una crisis sanitaria con efectos profundos y trascendentes en muchas áreas de política pública, y sobre cuyas consecuencias en el corto y mediano plazo apenas estamos empezando a avizorar y entender" (Ramírez-Alhujas y Cruz, 2021:21).

En lo particular, los Estados con infraestructura médica y burocrática que cumplen un rol importante para evitar daños letales a la sociedad y la población civil son "…pocos países actuaron lo suficientemente temprano, como Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur, Nueva Zelanda y

Vietman (Ximénes- Five, 2021:49) Sin embargo, ante la rapidez reproductiva del virus, las medidas sanitarias resultan insuficientes para disciplinarlo y contenerlo. Esta situación se agudiza con la falta de vacunas, lo cual revela que la política sanitaria de las Administraciones públicas estaba incompleta ante la carecía de ese recurso fundamental para la vida humana. La falta de vacunas es el testimonio de que la parte preventiva del gobernar no estaba cubierta. Ni en el sector privado ni el sector público hubo investigación médica para reaccionar a tiempo. El gobernar en este sentido, provocó fallas, dado que no se conjugaron las instituciones y la calidad de las políticas públicas (Ayala, 2003:45) para actuar con anticipación, prevención y previsión en materia de llevar a el trabajo científico que desembocará en la producción de las vacunas.

Si los sectores público y privado no tenían la vacuna disponible en los momentos más aciagos de la pandemia, se identifica como una falla grave de gobierno al no disponer de un recurso clave para salvar vidas humanas. Las fallas de gobierno provocan saldos negativos cuando por inacción, omisión o complacencia no se actúa para evitar daños colaterales en la sociedad y la economía. Las fallas de gobierno indican falta de previsión para hacer frente a condiciones de riesgo que deben tenerse en claro al momento de generar opciones de política pública, no obstante que hubo alertas que indicaban que se estaba en el umbral de la pandemia como lo destacan " el National Intelligence Councial… en el reporte global Trends 2025… un informe preparado por el Pentágono dirigido al entonces presidente Donald Trump… la Organización Mundial de la Salud emitió un grito que procos oyeron "Nos enfrentamos a la amenaza muy real de una pandemia fulminante, sumamente mortífera" (Ximenez-Fyvie,2021:80-81).

En este sentido, los procesos de gobernar adolecen del sentido de oportunidad y al reaccionar más por el lado del control de daños, sin ahondar en formas de tratamiento para revertir situaciones críticas. Cuando los procesos de gobernar son más reactivos que preventivos es mayor el daño a la sociedad y la economía. Implica que los costos de transacción aumentan, que la asimetría de la información entre ciudadanos y autoridades se acentúa, que las oficinas burocráticas no están a la altura de los desafíos y que los recursos públicos son más escasos en la medida que deben redistribuirse para atender emergencias. Se desencadena una toma de decisiones bajo condiciones críticas, con menor margen de certeza, debido al aumento de las presiones y se actúa contra el tiempo, entendido como recursos cada vez más escaso cuando está en juego la vida humana. Los procesos de gobernar fallan desde el momento en que las autoridades no cumplen el cometido de frenar y desactivar los daños sociales. La pandemia resulta ser un daño social que afecta al conjunto de la vida productiva y el desenvolvimiento del propio Estado, más aún cuando se dejan a un lado tanto los escenarios del futuro como el análisis de riesgos "Aunque el futuro no se puede predecir, es esencial que las instituciones públicas definan escenarios posibles de futuro y elaboren análisis de riesgos. El análisis prospectivo considera que el futuro no está totalmente determinado y siempre está abierto a múltiples desenlaces, los denominados "futuribles. El futuro está por hacer, es múltiple y se puede influir en él" (Ramió,2022:154).

Quedan en el centro de los desastres las personas, la sociedad y el Estado, dado que los procesos de gobernar no aciertan a contrarrestar los daños provocados por la pandemia "El Covid-19 ha tenido cobertura planetaria y a su vez ha impactado a la economía, la democracia y el conjunto de la sociedad (sus instituciones sociales). Podemos catalogarlo "Pandemia del Coronavirus", tal y como lo anuncia la OMS en febrero de 2020.Por su rápido contagio entre los individuos, el Covid-19 ha también incidido en los sistemas de salud de los distintos países del mundo industrializado, no industrializado, ricos-pobres de diversas creencias religiosas, populistas y democracia liberal (Mariñez,2021).

Los Estados no fallan en sí, sino como la organización política de la sociedad y sus fallas no son de estructura constitucional, sino de operación a cargo de las Administraciones públicas, dado que fueron más reactivas, que proactivas ante la pandemia "Que duda cabe que la pandemia del Covid-19 cambió de manera inusitada, disruptiva y en muchos casos dramática, la normalidad en la que habitan nuestros gobiernos y sistemas políticos, y en una suerte de despertar del letargo eterno en el que la ciudadanía era un actor lejano, receptor, pasivo de una maquinaria burocrática indiferente que, de un día para otro, se vio atrapada en su propia jaula de hierro, al no poder acoger, resolver y entregar esa protección, esa certeza, esa seguridad y ayuda en forma de bienes y servicios públicos. La pandemia puso en jaque a las administraciones públicas en todo el mundo" (Ramírez-Alhujas, 2021:97).

Los procesos de gobernar refieren al centro principal de la vida pública y social que son los gobiernos y en éstos, las Administraciones pública ocupan un lugar central en el logro de su desempeño "En suma, gobernar es un proceso que integra el componente valorativo-institucional para su legitimidad social y el componente científico-técnico para su efectividad social. El proceso de gobernar no se ejerce ni se ha ejercido de manera única. A lo largo de la historia social han existido varios modos o tipos de gobernar, que se han establecido, y que han cambiado según los cambios en los modos de producción, las innovaciones tecnológicas, las nuevas ideas sobre la vida humana, personal y asociada, así como el rol social del poder político" (Aguilar, 2019:221).

Las Administraciones públicas son las instituciones más vinculadas con los procesos de gobernar, dado que éstos se preparan, sistematizan y encauzan a través de las oficinas administrativas que corresponden al Poder Ejecutivo. Gobernar implica que el conjunto de los órganos de gobierno entendido como un sistema de instituciones y organizaciones enlazados para dar cuerpo a las decisiones y acciones que se relacionan con el curso de las políticas públicas. El gobernar entendido como acción, movimiento, procesos y resultados tiene su epicentro en la Administración pública, entendida como la actividad organizada del Estado en la sociedad (Aguilar, 2013).

Consecuentemente, los vasos comunicantes entre la sociedad y el Estado se formalizan y concretan con las tareas que llevan a cabo las Administraciones públicas, motivo por el cual, el advenimiento de la pandemia se ubica en los procesos de gobernar, en particular, en lo que no hicieron las Administraciones públicas: anticipar y prevenir con trabajo de prospectiva cómo enfrentar pandemias letales como el Covid-19. Las fallas de gobierno identificadas en el seno de las Administraciones públicas son el motivo por el cual los Estados no disponían de los recursos y capacidades de gestión para actuar de manera oportuna, además de que la información pública sobre el caso de la pandemia del Covid -19 no fluía de manera ágil, puntual y confiable "Sin embargo, gracias al Covid-19, la sociedad ha tomado conciencia, quizá de una manera brutal y sin anestesia, de la importancia que reviste disponer de la información oportuna, accesible, entendible y confiable" (Ramírez- Alhujas, 2021:98).

Las fallas de gobierno ocasionan costos de consideración porque la vida de la sociedad y la economía se sustenta en el desempeño de las políticas públicas. Si éstas son exitosas la vida pública ensancha productividad y prosperidad. Si hay fallas, la vida pública pierde vigor, efectividad y los riesgos de toda índole se multiplican de manera constante.

En consecuencia, las fallas más notorias de las Administraciones pública contemporáneas destacan:1) Reacción tardía ante la pandemia;2) Insuficiente investigación médica para descubrir las tendencias de las pandemias y actuar en consecuencia; 3) Respuestas rutinarias ante

condiciones de disrupción;4) Descuido de la gestión del conocimiento;4) Apego a prácticas de centralización improductiva;5) Información no procesada como conocimiento estratégico para adoptar decisiones públicas;6) No frenar a tiempo los contagios y las defunciones;7) No enfatizar en el análisis de riesgos para adoptar políticas preventivas;8) No enfatizar en la importancia de los análisis de prospectiva,9) El apego a una cultura que favorece más las inercias que la innovación y 10) La toma de decisiones sustentada en los sistemas de comando y control que favorecen la jerarquía y descuidan las políticas trasversales y horizontales Ramió, 2021).

## Coronavirus 19 en México

El curso de la pandemia en México desde el ángulo del desempeño gubernamental es la suma de procesos y decisiones desarticuladas adoptadas en condiciones críticas, cuando la sociedad y los ciudadanos más necesitaban de un poder público apto y encaminado a salvar vidas humanas. El comportamiento de la autoridad no fue oportuno, sino tardío, lo cual da lugar a que los procesos de vida carecieron de atención y eficacia sanitaria. Un ejemplo del desacierto en la gestión de la pandemia es que el doctor Hugo López Gatell "… repetía que está crisis sanitaria es un "fenómeno inconmensurable" (Ximénez-Fyvie, 2021:56), lo cual implica que no es factible generar datos para elaborar métricas que permitieran valorar el número de contagios, lo cual resulta inaceptable, cuando existen los instrumentos técnicos para hacerlo.

La acción de gobierno careció de efectividad, y oportunidad principalmente en el ámbito de la Administración Pública Federal, ya que "la Organización Mundial de la Salud declaraba formalmente el 9 de marzo la existencia de la pandemia en 110 de países contagiados" (Ximénez,2020:47), y México se suma a esa situación tiempo después.

Por otra parte, prevalece el estilo centralizado de decisión con baja coordinación con las entidades federativas y las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, "entidades federativas como Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, ordenan cerrar las instituciones educativas, antes que la autoridad federal, ya que la Secretaría de Educación Pública lo ordena hasta el 20 de marzo" (Chertorisvski, Córdova, Frenk, Mercedes Juan, Narro y Soberón, 2020:17).

Más aún, las instituciones de educación superior como "el Instituto Tecnológico de Monterrey, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Pedagógica y la Universidad de Guadalajara cierran sus instalaciones el 12 de marzo" (Chertorisvki, 2020:16-17).

En lugar de prevalecer procesos para "…comunicar, deliberar, exponer y fundamentar" las medidas de política pública (Uvalle, 2022:37), además de las relaciones de colaboración y cocreación propias del Gobierno Abierto y exigidas por una situación problemática compleja, incierta e inestable, el estilo de la gestión pública adoptada se caracteriza por decisiones cupulares tomadas desde un centro único: la presidencia de la República. En este caso, prevalece más posición del gobernante que del gobierno, entendido como un conjunto de instituciones interactivas, orgánicas y jurisdiccionales responsables del interés público. Esto significa que la coordinación institucional no caracteriza el desempeño de las tareas gubernamentales, sino que a través de relaciones verticales, el titular del Poder Ejecutivo Federal, en condición de Jefe de la Administración Pública, tuvo en sus manos las decisiones principales que se adoptaban, sin contrapesos institucionales al interior del aparato administrativo, lo que dificulta una mejor

comunicación, legitimidad y convocatoria amplia que reuniera a la pluralidad más conspicua de expertos en patología e infectología para hacer frente a la pandemia con acciones eficaces y sustentadas en información oportuna "A esa situación adversa se sumaron un mecanismo de información errátil, restricciones para la aplicación de pruebas numerosas deficiencias en el abasto de insumos de seguridad sanitaria para el cuerpo médico. En cuanto a los símbolos políticos, el presidente de la República intentó atenuar el impacto negativo de la pandemia mediante expresiones desenfadadas que fueron mal recibidas, pues en lugar de transmitir certeza en cuanto a la calidad y la oportunidad de las decisiones, proyectó una impresión de negacionismo y superficialidad" (Valadés, 2021:94)

La posición del gobernante define las directrices que se adoptan a la manera de feudos administrativos, uno de los cuales, la subsecretaría de Promoción de la Salud a cargo del doctor Hugo López Gatell, se erige en la pieza clave de la cadena de mando, mediante la cual se ejecutaban las instrucciones presidenciales. De este modo, como parte de la política sanitaria se adoptan los puntos siguientes: 1) No hacer pruebas diagnósticas;2) Quédate en casa (Ximénez,2020:171) hasta nuevos síntomas y 3) Si tienes síntomas, quédate en casa.

La posición del gobierno refleja la existencia de entidades inerciales que tienen como base de apoyo la figura del gobernante, mientras la institución denominada gobierno en el sentido de capacidades directivas y gestión oportuna queda en un segundo plano y en esas condiciones, la Administración Pública Federal no tuvo margen de decisión para encarar de manera versátil las consecuencias de la pandemia. La posición del gobernante como la figura principal de la toma de las decisiones públicas determina las respuestas de manera influyente en materia de tiempos, manejo de recursos, gestión de la información, la formación de bases de datos y el establecimiento de prioridades. Esto provoca que el gobierno actuará como "gobierno omnisciente, desconfiando de los ciudadanos y lejano de la pluralidad" (Aguilar, 2013).

La posición del gobernante no corresponde a un gobierno de fuerte raigambre institucional, sino que el rol del propio gobierno queda subordinado a la esfera de las decisiones ejecutivas que, sin cuestionamiento alguno, marcaban el rumbo de las acciones a seguir en lo que respecta a la dirección del Estado "No está en cuestión la validez institucional del cargo y la legalidad de la actuación del gobernante, sino su validez directiva… Ya no se discute su legitimidad institucional, sino su capacidad y eficacia directiva, dado que con frecuencia sus decisiones y acciones carecen de base informativa…teórica, tecnológica, financiera, gerencial y / o no cuenta, por lo n con los consensos políticos y sociales, por lo que no arrojan resultados de beneficio para determinados sectores ciudadanos en problemas o para la sociedad en general" (Aguilar, 2013:274).

El gobierno, entendido como la suma de órganos, poderes, jurisdicciones, relaciones de colaboración y el control del poder, no figura de modo determinante en los procesos de las políticas públicas. Si el gobierno abierto se caracteriza por ser "descentralizado, colaborativo y abierto a las prácticas que solucionan problemas" (Noveck,2017:52), además de sustentado en principios fundacionales como la "trasparencia, la participación pública y colaborativa y la rendición de cuentas, sin desconocer el uso de las TICs" (Cruz, 2014:21), México no lo tuvo durante la crisis. Prevaleció el mando unipersonal que anula el trabajo de gabinete-estudio, deliberación, análisis, elaboración de opciones de política pública y toma de decisiones sustentadas en datos y evidencias- que es fundamental en momentos de crisis y emergencia. En este sentido, gana terreno la gobernanza impositiva, no la gobernanza sustentada en la "…cooperación entre el Estado y la sociedad civil para formular políticas públicas" (Mayntz2001:11) para enfrentar mejor la pandemia.

El gobierno en conjunto no aparece como el organismo que articula acciones deliberativas y coordinadas encaminadas a lograr la disminución de la pandemia. En su lugar destaca de modo importante el rol del gobernante como cabeza del Estado, pero sin trabajo de acercamiento con la comunidad de expertos en materia sanitaria, a fin de escuchar su opinión, estudios, propuestas y recomendaciones bajo un enfoque de relaciones interdependientes y colaborativas. Se ratificaba en lo fundamental la visión de la gobernabilidad "La gobernabilidad es entonces una cuestión que se plantea sólo el ámbito del gobierno, con referencia al gobierno, y no atañe en ningún modo a la sociedad" (Aguilar,2013.293-294).

El gobierno, por tanto, es la institución que fija la agenda de atención y el cuidado a las personas contagiadas, pero sin agilidad para evitar los fallecimientos ante la saturación de los hospitales. El criterio burocrático de la "gobernabilidad" en la Administración Pública Federal le toma la delantera a la gestión pública entendida como un sistema de cooperación gubernamental y social para atemperar la pandemia y evitará más contagios y fallecimientos "El supuesto del enfoque de la gobernabilidad es claro y preciso: *un gobierno capaz es suficiente* para la conducción de la sociedad. Por consiguiente, la dotación o re-dotación de capacidades es la condición necesaria y suficiente…para que pueda gobernar y hacerlo con éxito" (Aguilar, 2013: 294).

La reacción de la Administración Pública Federal no fue ágil, sino tardía e inefectiva para hacer frente a la velocidad que la pandemia. El criterio burocrático de la subsecretaría de Salud no da muestra de llevar a cabo un trabajo organizado y preventivo para encarar la pandemia. Un ejemplo es la puesta en vigencia de la campaña Jornada Nacional de Sana Distancia del 23 de marzo de 2020, adoptada cuando la pandemia se expandía de modo importante. Los puntos que la sustentan son: 1) Medidas básicas de prevención;2) Suspensión temporal de actividades esenciales,3) Reprogramación de eventos de concentración masiva y 4 Protección y cuidado de las personas adultas mayores.

La falta de previsión sobreviene cuando la pandemia se agudiza en marzo de 2020 y la existencia de materiales médicos y sanitarios no estaba disponible para salvar a las personas contagiadas, dando origen el crecimiento exponencial de la pandemia "En cambio, el primer caso de COVID en México se detectó el 27 de febrero y, para el 30 de abril, 64 días después el número de pacientes aumento exponencialmente al alcanzar un total de 19 mil 224 casos y 1,859 fallecidos. La tasa de letalidad fue del 9.27 %" (Cremoux, 2021:13).

Hasta el 28 de agosto de 2022, la cifra de contagios según las autoridades de la Secretaría de Salud era de 3000,000. Respecto al personal médico contagiado hasta 2021, los datos son. "283,122 total acumulado 38% personal médico, 32% otros trabajadores del sector salud, 25% médicos, 2% laboratoristas y 1.8% dentistas" (SSA/SPPS/ DGE/ DIE/).

Por otra parte, el instrumental médico relacionado con respiradores, camas, cuartos, salas de terapia intensiva, uniformes médicos e insumos para proporcionar auxilio a la población que lo necesitaba tuvo que ser importado desde China en diversos viajes de avión. La respuesta del gobierno se concreta fundamentalmente con los hospitales públicos del Sector Salud cuya capacidad fue rebasada ante el aumento de los casos afectados por el Coronavirus-19. La saturación de los hospitales da cuenta de cómo la expansión de la pandemia crecía de modo ininterrumpido y con el apoyo del personal médico-enfermeras, enfermeros médicos, camilleros y ambulancias-fue posible hacer frente a los contagios. Este personal tuvo bajo su responsabilidad salvar la vida de los pacientes, laborando incluso sin los recursos médicos requeridos para cumplir sus tareas. Estuvo siempre en la primera línea de atención, exponiéndose al contagio. Debido a la falta de previsión y planeación el manejo de la pandemia fue crítico. Los datos sobre este punto

que convalidan el manejo no eficaz de la pandemia son: "casos confirmados 7,614,771, negativos 11,584,758, sospechosos 826,346, defunciones 334, 107, recuperados 6,861,981 y activos 9,441" (Covid-19, Tablero México-CONACYT, 24,05,2023).

En la parte jurídica, el 24 de marzo de 2020 se expide el Decreto por el que se sanciona el Acuerdo por el que se establecen medidas preventivas que se deberían implementar para la mitigación y el control de riesgos para la Salud que implicaba la enfermedad por el virus SARS-Cov2 (COVID-19) y menciona en el Artículo Segundo "Que la Secretaría de Salud, a través de su titular, realizará todas las acciones que resulten necesarias, a efecto de dar seguimiento a las medidas puestas en el decreto e informará cada veinticuatro horas al Presidente de la República sobre la situación existente". Se considera también en el considerando sexto "Que la autoridad sanitaria, en la determinación de las medidas aludidas en el considerando anterior, será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país". Además, en el Artículo Tercero "Se instruye a las dependencias de la Administración Pública Federal a coordinarse y brindar apoyos necesarios para la instrumentación de las medidas preventivas a que se refiere el artículo primero".

Para reforzar el rol e influencia de la Secretaría de Salud en el manejo de la pandemia, el 27 de marzo de 2020 se expide el Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria general por el virus SARS- CoV2 (COVID-19).

Otra disposición del 30 de marzo de 2020 es el "Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causas de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en el cual se expone que el Consejo de Salubridad, máxima autoridad sanitaria y sus disposiciones generales son obligatorias en el país "…declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). En este caso, como bien hace notar el jurista Diego Valdés "Como se puede apreciar, ni en la Constitución ni en la citada ley existe norma alguna que atribuya al Consejo facultades para establecer una emergencia sanitaria ni para habilitar a la Secretaría de Salud a actuar en consecuencia". (Valadés, 2021:55).

El 31 de marzo el titular de la Secretaría de Salud expide el Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el Virus SARS-CoV2 y se establece "la suspensión de actividades no esenciales con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-CoV2". En el artículo II se confieren a la propia Secretaría de Salud amplias facultades que involucran la supeditación de los sectores público, privado y social con la estrategia de gobierno en operación, además de intervenir en diversos campos de la vida productiva, el abastecimiento de medicinas y la regulación de amplia de los sectores productivos, incluso asumiendo tareas que corresponden a las secretarías de Economía y Hacienda.

Todo esto configura un ambiente de centralización y verticalidad timoneado desde la presidencia de la República y ratifican que las decisiones que se adoptaban tienen como elemento de identificación el apego al estilo piramidal de tomar las decisiones lo cual da como resultado "... el inhibir a los subordinados para hacer ver al superior los errores en que incurre" (Valadés, 2021:56), dando lugar al "verticalismo político" (Valadés, 2021).

Ejemplo de esta situación es que mediante un Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y órganos desconcentrados, el Secretario de Salud Jorge Alcocer Varela lleva a cabo una reestructuración administrativa para que La Comisión Federal de Protección de Riesgos Sanitarios (COFREPIS), creada el 5 de julio de 2002, como órgano desconcentrado de

la Secretaría de Salud, pierda ese estatus para quedar adscrita orgánicamente y jerárquicamente a la Subsecretaria de Prevención y Promoción de la Salud a cargo del doctor Hugo López Gatell para convertirla en dirección general, situación que se formaliza con base en un artículo único del Acuerdo en el punto II. Se anula de este modo su autonomía técnica, administrativa y operativa indispensable para cumplir las tareas de regulación, control y fomento de los productos sanitarios en momento críticos para la salud del país.

En consecuencia, la gestión de la pandemia responde en todo momento a las reglas burocráticas y las pautas políticas que dan vida al Sistema de Salud Pública como lo demuestra el nuevo destino administrativo de la COFEPRIS y de doce unidades más al depender de manera directa del doctor López Gatell. Esto da como resultado la configuración de un sistema de respuestas no oportunas y sujetas al juego del poder burocrático al anular la autonomía administrativa que es necesaria para la COFREPIS.

Sin duda, el poder burocrático se acentuaba, en la medida que el subsecretario López Gatell ocupaba todos los días la tribuna instalada en el salón Tesorería en Palacio Nacional para dar a conocer el rumbo de la pandemia, sin que participarán los médicos expertos del sector privado ni de las organizaciones sociales, para privilegiar el interés público, el cual "…se construye mediante el diálogo y los servidores públicos, más que con políticos iluminados" (Velasco, 2021:476). En este caso, la comunicación se monopoliza por parte de las autoridades y de esa manera no había datos e información que se aportarán y compartieran hacia los foros de la sociedad civil en los cuales prevalecía "la verdad alternativa", no el derecho a la verdad "El derecho a la verdad significa que el poder no debe ocultarla y, además, debe procurarla. El ocultamiento de la verdad, en cualesquiera de sus modalidades, o la incapacidad para encontrarla, contradicen los objetivos de la función pública. En un caso está presente el dolo y en otro la culpa. Tampoco de justifica mentir para no alterar el estado de ánimo social" (Valadés, 2021:40).

El estilo unipersonal del gobernante y su colaborador el subsecretario de Salud Hugo López Gatell es la mancuerna que fija las decisiones y acciones del gobierno respecto a la pandemia, y en un ambiente de burocratización, ubicado en las entrañas del sistema político mexicano, sobresale para desventaja de la Administración Pública Federal "… un sistema presidencial, burocratizado y regulatorio de toma de decisiones y, por otro, un comportamiento administrativo incoherente y poco predecible" (Méndez,2020:35). La burocratización es un patrón en el cual prevalecen las motivaciones e intereses de los actores del quehacer administrativo tradicional que tiene carácter ascendente, hasta convertirse en decisiones y acciones que condensan las preferencias del aparato de poder, como elemento último que indica qué hacer y en qué condiciones institucionales había que preparar las respuestas hacia la población civil "….se ha señalado al modelo tradicional de administración pública por su tendencia a desplazar los fines por el cumplimiento de normas (Velasco, 2021:475). La burocratización cierra las puertas a la colaboración desde la sociedad civil hacia la Administración Pública y se reproduce de manera autopoiética, hasta formar un sistema de relaciones y compromisos que tienden a la producción cerrada de los ámbitos de decisión y procedimientos de operación "En el concepto de *autopoiesis* la producción consiste en producirse a sí mismo" (Luhmann,2014:120).

Lo relacionado con la interacción, colaboración y corresponsabilidad como pautas de los Gobiernos Abiertos y las Administraciones públicas colaborativas, no tiene cabida en sistemas administrativos refractarios que, al valorarse como "autosuficientes", consideran que los temas y problemas públicos son un asunto de expertos y tomadores de decisión a partir del saber administrativo que detentan. Lo insólito es que la Administración pública, institución que tiene

naturaleza social y común es confinada a responder más al poder del Estado para reforzar el planteamiento de que tenía la capacidad para llevar a cabo la gestión de la política sanitaria, en detrimento de las aportaciones de la sociedad civil. Prevalece en consecuencia, la visión ortodoxa de que "La actividad administrativa, … se ocupa de la ejecución … de reglas básicas en las diferentes esferas sociales y de la organización de las actividades técnicas necesarias para su ejecución eficiente" (Einsestadt,1966:32).

De este modo, la burocratización, entendida como la suma de más atribuciones en el centro del poder para controlar las esferas gubernamentales frena la agilidad de las decisiones y acciones de las instituciones administrativas. Todo se vuelve ritual y en la visión del poder administrativo y burocrático, en el cual el gobernante tiene más influencia y capacidad de decisión, ya que nada se lleva a cabo sin la consulta y autorización ejecutiva, situación que se ahonda en los sistemas centralizados con fuerte ascendencia política "…las orientaciones políticas de la burocracia en un sistema político centralizado solo pueden comprenderse plenamente en conexión con el *status* y la función de la burocracia en la estructura social y con la constelación de fuerzas políticas dentro de dicha estructura" (Einsenstadt,1966:384).

El curso de la pandemia en México se convierte en asunto del Gobierno y la Administración Pública en los marcos del sistema político presidencial y centralizado, lo cual implica que el poder que lo sustenta confiere al gobernante, no tanto al gobierno en conjunto la posibilidad de ejercer el poder con más autonomía administrativa y política. Esto significa que el estilo de gobernar es factor importante a considerar en el ejercicio del poder, más aún, cuando al interior del régimen administrativo y político, los controles del poder no se activan para frenar las decisiones que adopta la burocracia gubernamental con la anuencia del poder presidencial. El estilo de gobernar-presidencialismo- durante la pandemia gira sobre una estrategia política que responde más al populismo, al centrar en un líder personalista, -Titular del Poder Ejecutivo Federal-, la conducción de los asuntos públicos de manera errática, incluso caótica "…la importancia de la atracción del líder refleja … "la sorprendente imprevisibilidad, variabilidad y desorganización en el ejercicio del poder gubernamental y la elaboración de las políticas públicas" (Moffitt,2022:37)

En la pandemia, la Administración Pública Mexicana acentuó su carácter presidencial y centralizado a nivel del sistema político, descuidando lo que concierne a "… la eficacia directiva del gobierno" (Velasco, 2021:467). El mundo de la racionalidad administrativa, con apoyo político, se convierte en cursos de acción del gobierno hasta configurar un sistema de respuestas sin control y vigilancia desde la sociedad civil. Un saldo de esta situación consiste en que "No hay buena vida pública ni se toman las mejores decisiones cuando se decide sin buena información o con un debate presidido por la falta de respeto hacia la realidad" (Innerarity,2022:41).

México es ejemplo de cómo las racionalidades administrativas ganan terreno a las aportaciones públicas de la sociedad civil y se asumen como las generadoras de información que se necesita para hacer del conocimiento de la opinión pública, los avatares de la pandemia, pero al mismo tiempo, se desconocía para fines de opinión pública, cómo se llevaban a cabo los procesos directivos de la toma de las decisiones, la dirección que ejercían las entidades de la administración pública, así como el contenido de las decisiones focalizado en "…sus objetivos, efectos esperados, costos, procedimientos, procesos de realización y seguimiento, por ejemplo" (Aguilar, 2013:41).

En este sentido, el proceso directivo durante la pandemia tampoco se conoció para identificar el rol de los altos funcionarios de la administración pública, porque todo fue aprobado si mayor contrapeso por "…el titular unipersonal del Poder Ejecutivo del Estado" (Aguilar,2013:41).

## Conclusión

La administración y gestión de la pandemia del coronavirus 19 se llevó a cabo en ámbitos que se caracterizan por la falta de coherencia, coordinación y eficacia a nivel de la toma de las decisiones la aplicación de la política pública y la movilización de los recursos gubernamentales. La ruta seguida deja como saldo dolor e ineficacia en cuanto contagios y fallecimientos. El derecho a la salud, como derecho humano, no se cumplió a plenitud, debido a que la autoridad gubernamental asumió un estilo centralizado e impositivo que no favorece la existencia de un ambiente de cooperación institucional más efectivo. Prevaleció la voluntad del poder presidencial como eje de lo que debía hacerse y de ese modo la línea mando y obediencia al interior de los cuadros burocráticos, provocó fallas de operación que se tradujo en decisiones y acciones erráticas.

El estilo de gobierno privilegia el poder de la burocracia médica para que asuma la plenitud de la lucha contra la pandemia. Las voces de la sociedad civil que se expresaron en distintos foros y propuesta no fueron tomadas en cuenta. Lo notorio fue el protagonismo burocrático cargo del presidente de la República y del subsecretario de regulación en la Secretaría de Salud. Un tema de salud pública es tratado con más medidas administrativas que médicas, con más reacción que prevención, con más imposición que llevar a cabo procesos de deliberación sobre la estrategia de salud a seguir en un tema que exigía las aportaciones de la inteligencia colectiva desde la sociedad civil. Todo esto en un marco de posturas inflexibles y justificaciones rígidas, como la invocación de que el cubrebocas no era indispensable para proteger la salud de las personas. Resultan incomprensibles los motivos, que no los argumentos para "justificar" que un recurso médico no se recomendará su utilización. Frases iban y venían en el ambiente político-burocrático, quedando a un lado el imperativo de salvar las vidas humanas.

Respecto a al desempeño de los órganos responsables de la salud pública, la adopción desarticulada de la estrategia adoptada evidencia la existencia de un sistema de gestión gubernamental desfasado, lento, costoso e inefectivo para responder a las consecuencias de la pandemia. Se convirtió en un laberinto de voces administrativas que aludían más al ejercicio vertical del poder, no tanto a la necesidad de convocar a organismos de la sociedad en la formulación de la política de salud en términos más públicos. La estrategia administrativa definida desde los escritorios de la burocracia médica no acertó a contrarrestar los efectos nocivos de la pandemia. Los comunicados oficiales carecían de mensajes claros que explicarán lo que se hacía. Aludían en todo momento a destacar el control burocrático de la lucha contra la pandemia, pero sin resultados que acreditarán su efectividad a nivel de la vida social. La burocracia médica de la secretaria de Salud justificaba sin evidencias convincentes lo que hacía, pero no se corroboraba en el modo de disciplinar y frenar la pandemia. La incertidumbre que se vivió tenía su origen en la inefectividad de la estrategia médica adoptada, la cual estuvo acompañada más que acciones eficientes, de una retórica que se nutría del lenguaje bizantino.

Una vez expuestas las conclusiones sobre el desempeño del Gobierno Mexicano durante la pandemia del Coronavirus 19, se formula una propuesta orientada a mejorar el desempeño institucional de la Administración pública, orientada a mejorar el sistema de gestión de políticas y programas del sector salud a nivel federal.

## Propuesta de rediseño institucional y organizacional

1. *Autonomía para la Comisión Federal de Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)*. Devolver a este órgano su autonomía técnica y operativa para que cumpla mejor la regulación de los bienes y servicios médicos y sanitarios tanto en tiempos de normalidad y de contingencia como las pandemias. Este órgano es fundamental para las tareas de regulación, las cuales exige autonomía plena, no restringida, es decir, autonomía dota con poderes para aplicar de modo directo incentivos positivos y negativos.
2. *Diseñar relaciones colaborativas*. Fomentar con organismos médicos de la sociedad civil, relaciones abiertas, colaborativas y propositivas para generar valor público, no sólo eficacia burocrática en sí misma. Las relaciones colaborativas son necesarias para sumar capacidades, recursos, tecnologías e información en favor de una agenda común para atender cuestiones médicas y sanitarias de manera más eficaz que articula la intervención del gobierno con organizaciones privadas y sociales.
3. *Impulso a la innovación*. Que las operaciones administrativas sean ágiles, innovadoras, proactivas y simplificadas para fortalecer las políticas transversales y colaborativas en la lógica de la interacción, los intercambios y el aprovechamiento de los recursos escasos y la disminución de los costos de transacción. La innovación en estructuras, funcionamiento y sistema de gestión pública es fundamental para que las políticas públicas tengan mayor incidencia en la producción de los bienes y servicios de carácter médico.
4. *Elaborar análisis de riesgos*. Definir estrategias de modo cocreativo que permitan valorar las rutas de riesgo médico y sanitario para tomar decisiones anticipadas, sustentadas y argumentadas con sentido de estrategia, no de planificación centralizada. El análisis de riesgos es una opción para conocer panoramas críticos que pueden constituir una amenaza para la sociedad y la economía. Tienen que identificarse para no incurrir en la pérdida de vidas humanas. La obligación de los gobiernos consiste en proteger la vida de los habitantes y ciudadanos con medidas oportunas.
5. *Elaborar análisis prospectivos*. Descubrir mediante el estudio de tendencias y de la ubicación de las áreas críticas de política pública las respuestas innovadoras, transversales y colaborativas que necesita de gestión institucional para que sea oportuna y efectiva. La prospectiva es obligada como respuesta de las agencias administrativas y gubernamentales. Significa descubrir cómo el futuro llega al presente, al identificar tendencias, procesos, crisis, cambios y rutas de transformación que obligan a no quedare anclados los gobiernos en las rutinas, sino que avancen con base en el impulso de la innovación, lo cual incluye que la prospectiva se relaciona con futuros factibles que también deben construirse, a partir del presente en curso.
6. *Generar la gestión de la información*. Trabajar en el diseño y operación de sistemas de información útiles, veraces y efectivos para tomar decisiones públicas más efectivas en el plano preventivo, no sólo curativo, tomando en cuenta a la sociedad civil. Este requerimiento implica que la información necesita de especialistas en la producción de información fina, oportuna, confiable y útil para la toma de las decisiones a partir de de lograr que la información sea producto de procesos que implican metodologías experimentarles, métodos cuantitativos y un trabajo pulcro de análisis e interpretación para dar lugar a la información que se necesita para la definición y aplicación de las políticas públicas.

7. *Generar la gobernanza de datos*. Aprovechar las aportaciones de la inteligencia artificial y la robótica para potenciar la capacidad de respuesta en la producción de bienes y servicios públicos médicos y sanitarios, utilizando datos que permitan elaborar evidencias consistentes y por tanto, confiables para potenciar la ventaja de las políticas públicas. Así mismo, crear un área especializada denominada Unidad de Servicios Digitalizados para fortalecer el desempeño de la administración y gestión sanitarias en favor de la pluralidad de públicos que integran a la sociedad mexicana, privilegiando la existencia de relaciones transversales, trabajo cooperativo y acciones coordinadas
8. *Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas*. Es fundamental este punto para evitar que la Administración pública incurra en prácticas de opacidad, subregistro de datos y asimetrías de la información, así como para evitar que no rinda cuentas puntuales y convincentes sobre las políticas que aplica materia médica y sanitaria. En este caso, las autoridades directivas como el personal de operación no deben evadir ni la transparencia ni la rendición de cuentas. El derecho a la verdad, vía la transparencia, es fundamental para que los ciudadanos evalúen mejor al Gobierno y la Administración pública, mientras que la rendición de cuentas es la vía para que las autoridades expliquen y justifiquen su decisiones y acciones adoptadas con las estrategias de política pública que los ciudadanos deben conocer para hacer los cuestionamientos que aclaren las dudas legitimas que tienen con el desempeño de las instituciones públicas.
9. *Fortalecer la evaluación con evidencias convincentes*. Es fundamental para evitar la explosión retórica y especulativa sobre el desempeño médico y sanitario de la Administración pública federal, distinguiendo entre datos, información y conocimiento. Los datos tienen la ventaja de ser descriptivos. Para su mejor utilización deben convertirse en información mediante el trabajo de análisis e interpretación y posteriormente fijar los cánones para generar el conocimiento válido y útil que, con evidencias, oriente mejor el sentido, elaboración e implementación las políticas públicas configuradas en la toma de las decisiones públicas;
10. *Crear laboratorios de innovación institucional*. Ello con el objetivo de evitar que las rutinas, el conservadurismo burocrático y las inercias administrativas sean la base principal para tomar decisiones. Es urgente la generación del conocimiento experimental, hipotético, conjetural y empírico para no anclarse en el uso de modelos formales y demostrativos a nivel de la toma de decisiones. Los laboratorios son fuente del conocimiento innovador para dar paso al diseño de soluciones nuevas y estratégicas, a fin de que las políticas públicas tengan una mejor fundamentación y que la elección de objetivos y metas sea más apegada a lo factible, no a lo deseable.
11. *Rediseñar la organización y estructura del sector salud para crear espacios de conexión y colaboración con asociaciones, colegios, redes y paternariados de la sociedad civil, a fin de producir las sinergias que permitan aprovechar mejor los recursos científicos, tecnológicos y presupuestarios*. Impulsar que la eficiencia de la Secretaría no sea sólo burocrática, sino social, lo cual implica que se debe dar paso a la gestión de lo público con base en procesos incluyentes y colaborativos que sumen las aportaciones de la sociedad civil a lo servicios médicos. Impulsa la gobernanza estratégica de redes, para articular la necesaria coordinación jerárquica con la colaboración e interacción que se sustenta en las relaciones horizontales para que la toma de las decisiones sea más

deliberativa y enriquecedora en términos de coherencia y efectividad. Que la dirección del sector salud sea más abierta, interactiva y bidireccional con el objetivo de que el peso del conservadurismo burocrático no sea el referente para enfrentar crisis futuras. La inercia y el desgaste de los procesos administrativos tiene que incursionar por las ventajas de la innovación institucional y organtizativa.

## Bibliografía


Aguilar Villanueva, F. Luis. (2013). El nuevo proceso de gobernar. *Gobierno y Administración pública*. México. Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, F. Luis. (2019). Implicaciones administrativas de la nueva gobernanza pública. *Antología de la Administración Pública*. México. INAP Luis Miguel Martínez Anzures.

Ayala, José. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México. Fondo de Cultura Económica.

Chertoriski, Salomón. (et. al). *La gestión de la pandemia en México. Análisis preliminar y recomendaciones urgentes.* México. Consejo Consultivo Ciudadano Pensando en México.

Cejudo M. Guillermo. (2002). Estudio introductorio. *La paradoja de las políticas públicas. El arte de la toma de decisiones políticas.* Deborah Stone. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Cremoux, Raúl y Héctor Herrera Medina. (2022). *Pandemia. Un cuerpo médico la enfrenta*. México. Editorial Barker Julies.

Cruz-Rubio, César N. (2014). *Hacia el Gobierno Abierto: Una Caja de Herramientas*. Organización de los Estados Americanos. Departamento para la Gestión Pública Efectiva.

Einsestadt, N, S. (1966). *Los sistemas políticos de los imperios*. Revista de Occidente. Madrid, España.

Innerarity, Daniel. (2021) ¿Cómo se gobierna el futuro? *Gobernando el futuro: debates actuales sobre Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.

Innerarity, Daniel. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Barcelona. Editorial Galaxia Gutenberg.

Luhmann, Niklas. (2024). *Introducción a la teoría de sistemas*. México. Universidad Iberoamericana.

Naim, Moisés. (2014). *El fin del poder*. Barcelona. Editorial Penguin Random House Grupo Editorial.

Méndez Martínez, José Luis. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México. Fondo de Cultura Económica.

Noveck, Beth Simone. (2017). *Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Mariñez Navarro, Fredyy. (2021). Estudio introductorio. *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de pandemia Covid-19*. México. Fredyy Mariñez Navarro y Marisol Calzada Torres (coordinadores). Editorial Tirant le Blanch y El Colegio de Jalisco.

Mayntz, Renate. (2001). El Estado y la sociedad civil en la sociedad en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*. 21. Caracas, Venezuela. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Ramió, Carlos. (2022). *Burocracia inteligente*. Madrid, España. Los Libros de la Catarata,

Ramírez-Alhujas, Álvaro y César Nicandro Cruz Rubio. (2921). Nota introductoria de los editores. *Gobernando el futuro: debates actuales sobre Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.

Ramírez-Alhujas, Alvaro. (2021). Hasta donde el gobierno abierto se haga costumbre. La ruta hacia una gobernanza abierta, resilente e inclusiva para el desarrollo sostenible postpandemia. *Gestión y políticas públicas en tiempos postpandemia Covid-19*. Fredyy Mariñez Navarro y Marisol Calzada Torres (coordinadores). México. Editorial Tirant le Blanch y El Colegio de Jalisco.

Uvalle Berrones, Ricardo. (2022). El gobierno abierto en la transformación compleja del mundo contemporáneo. *Filosofía, sentido y horizonte del gobierno abierto: un enfoque multidisciplinario.* Ricardo Uvalle Berrones y Rina M. Aguilera Hintelholher (coordinadores), México, Editorial Tiran lo Blanch.

Valadés, Diego. (2021). *Constitucionalismo crítico. Ideas para la transición constitucional en la era post Covid-19*. México. Siglos XXI Editores.

Velasco Sánchez, Ernesto. (2021). Gobernanza, metagobernanza y gobierno abierto. *Repensando lo público: Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva*. (coordinadores) David Gómez-Álvarez y Claudia Maldonado). México. Siglo XX Editores.

Weyland, K. (1996). Neopopulism and neoliberalism in Latin America:Unex affinities. *Studies In Comparative International Development*. 31 (3). 33-31.

Ximénez-Fyvie, Ann, Laurie. (2021). *Un daño irreparable. La criminal gestión de la pandemia en México*. Editorial Planeta.

**Disposiciones oficiales**

Acuerdo del secretario de Salud por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de riesgos para la salud que implica la enfermedad por el Virus SARS-CoV2) COVID-19), 24 de marzo, 2020. *Diario Oficial de la Federación*.

Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el Virus SARS-CoV2 (CoV2-19), 30 de marzo, 2020. *Diario Oficial de la Federación*.

Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias sanitarias para atender la emergencia sanitaria generada por el Virus SARS-CoV2, 31 de marzo, 2022. *Diario Oficial de la Federación*.

Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría de Salud, 18 de julio, 2020. *Diario Oficial de la Federación*.

Decreto por el que se sanciona el Acuerdo por el que se establecen medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SAR-CoV2 (COVID-19).

Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salud general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria y general por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

**Fuente digital:** https://datos.covid-19.conacyt.mx/