

La gestión de la gobernanza en tiempos de la pandemia ha mostrado la asimetría y falta de horizontalidad en los actores globales y nacionales. Este documento muestra las estrategias fallidas de la gobernanza a nivel global, en particular en Europa, como un actor comunitario, poco solidario y con ausencia de liderazgo. En el caso de México, el mayor número de actores involucrados tampoco garantiza el correcto funcionamiento de la gobernanza debido a la descoordinación entre ellos. Se concluye que la gobernanza requiere de un Estado robusto para impedir la entrada de *free riders* que abonen a la desorganización.

**Palabras clave:** actores no gubernamentales, Europa, Estado, gobernanza, México

# (Des)organizando la (des)gobernanza en tiempos de pandemia

María Esther Morales-Fajardo  
moralesf@crim.unam.mx

Cecilia Cadena-Inostroza  
ccadena@cmq.edu.mx

El mundo lucha contra un enemigo imperceptible, un virus que ha colocado a prueba la cooperación y solidaridad entre las naciones y dentro de las sociedades. A quienes nos interesa la gobernanza, es decir, la forma de dirigir a la sociedad o gobernar con la incorporación de actores gubernamentales y no gubernamentales para la definición de políticas públicas (Rhodes, 2007), esto quizá nos haga sentir desilusionados, y a la vez científicamente reivindicados cuando observamos que las redes de actores ni son producto de la espontánea cooperación ni son simétricas u horizontales, y que inclusive la mayor incorporación de actores no garantiza la mejor gobernanza (Arellano, Sánchez y Retana, 2014; Porras, 2019).

Investigadora del CRIM, adscrita al programa Cambio mundial, globalización y desarrollo.



Investigadora del Colegio Mexiquense, adscrita al seminario académico Instituciones, sociedad civil y políticas públicas.



A nivel global, durante el primer mes de este año la sociedad observó ajena cómo China luchaba contra un virus que, pese a la advertencia de todas las voces científicas, comenzando por la propia Organización Mundial de Salud (oms), trascendería las fronteras, sin que aún se conocieran las consecuencias. La cuenta por goteo de los primeros casos reportados fuera del continente asiático, en Alemania y Francia, era producto de una globalización económica que no imaginó los graves resultados que traería para Europa y que se constituiría como el detonador de la pandemia.

El virus comenzó a poner a prueba todos los sistemas políticos y sanitarios del mundo,

“ El peor de los escenarios fue observar a una Europa desdibujada, desunida, sin rumbo ni liderazgo. Ni los actores gubernamentales ni los no gubernamentales enfatizaron la creación de estrategias de cooperación para resolver el problema sanitario de forma comunitaria. ”

incluidos los más robustos. Italia y España continúan su lucha por contener a este enemigo microscópico, mientras que la cifra de enfermos se contó por miles durante días y por cientos en el caso de los fallecimientos. El peor de los escenarios, en términos de gobernanza comunitaria, fue observar a una Europa desdibujada, desunida, sin rumbo ni liderazgo. Ni los actores gubernamentales ni los no gubernamentales

enfatizaron la creación de estrategias de cooperación para resolver el problema sanitario de forma comunitaria. Fuimos más bien testigos de cómo cada país tomaba sus propias medidas y cerraba sus fronteras. Mucho menos fue posible albergar la idea de que Europa sería la líder global para enfrentar la pandemia, pues la ausencia de liderazgos globales fue superada por los nacionalismos individuales de cada país.

Uno de los resultados de la desorganización de la gobernanza comunitaria fue el cierre del espacio Schengen el 16 de marzo de 2020, con el argumento de contener la propagación del coronavirus, pero esto también era la señal clara de que cada país debería resolver su contingencia sanitaria con medidas nacionales. Si la identidad comunitaria europea presumía de algunas magulladuras después del Brexit, el enfrentamiento a la pandemia dio una clara muestra de la debilidad en la integración europea. Tan solo unos días después del cierre de fronteras europeas, el Consejo de Ministros de Finanzas Europeas, encabezado por Alemania y Holanda, se negó a compartir los costos de la pandemia, como lo solicitaban Francia, España e Italia. Era obvio que la crisis sanitaria se traduciría en una crisis económica y financiera que llevaría por delante a estos tres países que son de los más endeudados, y que la Unión Europea en su conjunto se había negado a la solidaridad financiera.

De ahí que Italia y España lucharan solas por lograr el anhelado aplanamiento de la curva de contagio, gastaran insumes cantidades en material sanitario de mala calidad, en hospitales campaña y en la reincorporación de labores de personal médico y de enfermería que estaba retirado. Lo más paradójico era que China, la primera nación afectada por el virus, sería la que establecería puentes aéreos para suministrar el equipo de urgencia.

En el ámbito político, se establecieron medidas de emergencia, restricción y control de los ciudadanos que muchas veces no pasaron por las aprobaciones de los congresos (medidas de emergencia que, en general, otorgan poderes extraordinarios a los presidentes o primeros ministros) y que pronto llegaron a los extremos de Viktor Orbán en Hungría, quien aprovechó la crisis para mantenerse dos años más en el poder, con poderes extraordinarios.

Si las redes de gobierno comunitarias revelaron la falta de horizontalidad entre los Estados europeos y su asimetría, la (des)organización de la gobernanza en nuestro país

también cuenta con sus propios matices. Teóricamente el Consejo de Salubridad General es el que emite “disposiciones de carácter obligatorio en materia de Salubridad General en todo el país, mediante la definición de prioridades, la expedición de acuerdos y la formulación de opiniones del Poder Ejecutivo Nacional” (CSG, 2020). El Consejo cuenta con un presidente (el titular de la Secretaría de Salud) y un secretario, vocales titulares (siete secretarios de Estado, los directores del IMSS y del ISSSTE, la titular del DIF, los presidentes de la Academia Nacional de Medicina, de la Academia Mexicana de Cirugía y el rector de la UNAM), vocales auxiliares (los directores del Conacyt, del IPN, de Sanidad Militar de la Defensa Nacional, de Sanidad Naval de la Secretaría de Marina, el secretario general de la ANUIES, el presidente de la Fundación Mexicana para la Salud, un secretario de Salud de las regiones noroeste, noreste, centro, sureste y la Ciudad de México, de la Coordinación General de Protección Civil, de los Servicios de Salud de Pemex, los presidentes de la Academia Mexicana de Pediatría, de la Sociedad Mexicana de Salud Pública, de la Academia Nacional de Ciencias Farmacéuticas, de la Asociación Nacional de Hospitales Privados, del Colegio Médico de México, del Colegio Mexicano de Licenciados en Enfermería, del Consejo de Ética y Transparencia de la Industria Farmacéutica, de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica y de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación) y siete invitados (el secretario de Salud del Gobierno de Sonora, el representante en México de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de la OMS, el director de Prestaciones Médicas del IMSS, el director médico del ISSSTE, el director de Laboratorios y Reactivos de México S. A., el director de la Facultad de Medicina de la UNAM y el director de la Escuela Superior de Medicina del IPN).

De este Consejo, por ejemplo, emanaron las medidas de seguridad sanitaria que ordenaron la suspensión de actividades no esenciales en los sectores público, privado y social del 30 de marzo al 30 de abril y que consideraron a los sectores esenciales para el funcionamiento fundamental de la economía mexicana. En otros ámbitos, como la generación de datos (contagios, fallecimientos, mapas interactivos, etc.) en el sitio oficial sobre coronavirus del Gobierno de México, participan el Conacyt, el CentroGeo, que es un centro público de investigación del sistema integrado de Conacyt y el Laboratorio Nacional de GeoInteligencia (GeoInt), a través de DataLab, que es un laboratorio de datos vinculado a Conacyt y que congrega a investigadores, estudiantes, proyectos y organizaciones para la resolución de problemas prioritarios.

Nuevamente y de forma teórica son diversos los actores gubernamentales y no gubernamentales que están involucrados en la gestión de la gobernanza de la situación crítica a la que nos enfrentamos. Si a ello sumamos la participación de la población en general, en algunos casos poco solidaria con las medidas de confinamiento y respeto al personal sanitario, el número de actores debería impulsar las medidas y los apoyos para evitar los contagios y superar la crisis de la mejor manera. Por tanto, los expertos tienen razón cuando afirman que el mayor número de actores no garantiza la correcta gobernanza.

Si bien las medidas a nivel federal deberían aplicarse de forma transparente en los estados y municipios, la realidad es diferente porque hay municipios que tienen más o menos recursos, más o menos capacidades, y en esos términos adoptan las medidas y las aplican de acuerdo con criterios que no necesariamente siguen las recomendaciones del Consejo de Salubridad General, o bien, en el Consejo no se toman en cuenta peticiones de gobiernos locales y municipales. O el propio Consejo, o parte de sus integrantes, participan de forma reactiva (como lo evidenció el debate de la propuesta-guía bioética de asignación de recursos de medicina crítica).



“ La descoordinación y falta de horizontalidad han llegado a tal punto, que algunos municipios decidieron cerrarse desde muy iniciada la pandemia en México. Del mismo modo, hay municipios en los que han seguido desarrollándose las actividades de forma habitual, sin que pareciera que hubiera ninguna emergencia.”

La descoordinación y falta de horizontalidad han llegado a tal punto, que municipios como San Pedro Garza decidieron cerrarse desde muy iniciada la pandemia en México, en marzo de este año. Del mismo modo, hay municipios en los que han seguido desarrollándose las actividades de forma habitual, sin que pareciera que hubiera ninguna emergencia: Toluca, Estado de México, es un ejemplo.

Cuando esperábamos que podíamos caminar hacia una verdadera construcción de la gobernanza nacional y global, nuevamente la realidad se impone ante cualquier aspiración. La desorganización de la gobernanza es, en primer lugar, el resultado de la ausencia robusta del Estado para coordinar la participación de actores que gestionen un evento coyuntural y crítico. Por lo tanto, sin un Estado fuerte, que organice y coordine, la presencia de los *free riders* económicos y políticos solo abonarán a la desorganización de la gobernanza y, más bien caminaremos hacia una desgobernanza nacional y global.

## Referencias

- Arellano, D., Sánchez Cetina, J. y Retana Soto, B. (2014). *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 133, 1(2), 117-137.
- csg (Consejo de Salubridad General) (2020). Medidas de Seguridad Sanitaria, 30 de marzo de 2020. <http://www.csg.gob.mx/>
- Porras, F. (2019). *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*. 2.<sup>a</sup> ed. (libro electrónico). México: Instituto Mora, Contemporánea.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: Ten years on *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>

**Para citar esta nota:** Morales-Fajardo, M. E. y Cadena-Inostroza, C. (5 de mayo de 2020). (Des)organizando la (des)gobernanza en tiempos de pandemia. *Notas de coyuntura del CRIM* No. 6, México, CRIM-UNAM, 4 pp.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores/as y no necesariamente representan la opinión del CRIM