



De la ausencia de efectividad a la rendición de cuentas durante la gestión de la pandemia COVID-19 en México

From the absence of effectiveness to accountability during the management of the COVID-19 pandemic in Mexico

Rina Marissa Aguilera Hintelholher*

Recibido: 7 de febrero, 2023. Aceptado: 15 de marzo, 2023.

Resumen

El artículo explica el curso de la pandemia del COVID-19 en México sobre la base de dos puntos fundamentales: Destaca el comportamiento del gobierno en lo que se denomina gobierno solitario por haber asumido el control y centralización de la política sanitaria, sin convocar a la inteligencia colectiva de la sociedad integrada por expertos como: médicos, científicos e investigadores que pudieron haber elaborado aportaciones y tener así un tino más certero en el origen y desarrollo de la propia pandemia. Y sobre la rendición de cuentas, señala que no la proclama, ni la asume el área de salud del gobierno mexicano para contrarrestar preocupaciones y angustias en la población, lo cual advertía que el Gobierno sólo emitía declaraciones, pero en ningún momento procedió a justificar porqué se elegía la política sanitaria adoptada, en qué consistían sus alcances y de qué modo se iba a monitorear el desarrollo de esta.

Palabras claves: México, rendición de cuentas, pandemia, gobierno, política sanitaria.

* Doctora en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, México. Profesora de Tiempo Completo adscrita al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Corresponsable del Proyecto PAPIIT IN305720 *El desempeño de los Secretariados Técnicos Locales en los marcos del Gobierno Abierto: el caso de Jalisco y Zacatecas 2015-2021*, financiado por la Dirección de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

Abstract

The article explains the course of the COVID-19 pandemic in Mexico based on two fundamental points: The behavior of the government in what is called a solitary government for having assumed control and centralization of health policy, without calling on the collective intelligence of society integrated for experts such as: (doctors, scientist and researchers who could have made contributions and have a more accurate sense of the origin and development of the pandemic itself). In reference to accountability says that is not proclaimed, nor it is assumed by the health area of de Mexican government to counteract concerns and anxieties in the population. It only issued statements, but at no time it proceeds to justify why it was chosen the health policy adopted, what its scope consisted of and how its development was going to be monitored.

Keywords: Mexico, accountability, pandemic, government, health policy.

INTRODUCCIÓN

La salud es el valor máspreciado del ser humano, la salud de los ciudadanos es un bien público con el que todo ser humano debe contar, por eso hay instituciones que permiten al individuo acceder a las mismas sobre todo cuando su vida está en riesgo. Sin embargo, la realidad es contrastante: en ocasiones la persona tiene para pagar un costo alto en instituciones privadas para ser atendido. En cambio, el que no tiene recursos tiene que optar por los servicios de salud en instituciones públicas, sea el IMSS, ISSSTE, el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, entre otros.

El mundo ingresó a zona de incertidumbre, preocupación y desconcierto cuando en el año del 2020 se difundió con celeridad el virus SARS-coV2. La influencia y el olaje del virus rebasó las fronteras mexicanas y empezó a generar consecuencias negativas en la salud de las personas, la economía y la vida productiva y la vida social. Ante este panorama, la autoridad federal en México no estaba preparada para afrontar la pandemia y coordinar los procesos para mitigarla. La “decisión política” y la capacidad administrativa a cargo de la Secretaría de Salud, no tuvieron el sentido de oportunidad y eficacia para proteger a la población mexicana y sobre el curso de la pandemia, en un esquema de improvisación, se fueron elaborando diagnósticos y tomando decisiones que no resultaron afortunados.

Influye en esta situación que en el desempeño del poder del Estado se deposita en 2 ejes principales: 1. La pandemia que centralizada como política en la Presidencia de la República y 2. La Secretaría de Salud asume la preparación e implementación de actividades para hacerle frente. Sin embargo, las medidas sanitarias no alcanzaron efectividad porque el Gobierno federal decide tomar la iniciativa para mitigar la pandemia sin coordinarse con las entidades federativas, los municipios y los organismos de la sociedad civil. En este punto se identifica la existencia de un *gobierno solitario* que, de modo unilateral, concentró la decisión y los recursos fundamentalmente al nivel burocrático, pero no abrió canales de comunicación y colaboración con la sociedad civil.

Este trabajo tiene como objetivo analizar las implicaciones institucionales desde el ángulo de las decisiones piramidales y la falta de rendición de cuentas que no fue invocada, ni utilizada para generar un ambiente de certidumbre institucional en lo que el gobierno realizaba. La

falta de rendición de cuentas hizo más notorio las fallas gobierno con la administración de la pandemia. La ausencia de la rendición de cuentas es un factor fundamental no para delimitar la responsabilidad plena del gobierno en el manejo de la pandemia, más aún, con las decisiones erráticas que se adoptaron.

Para fines de exposición el trabajo se integra por los apartados siguientes: Introducción, Falta de efectividad; Gobierno solitario; Sin cuentas a rendir y conclusiones.

FALTA DE EFECTIVIDAD

La crisis del Coronavirus 19 emerge de manera sorpresiva en el desarrollo de la sociedad y la economía en el mundo contemporáneo. Como pandemia, genera oleajes de incertidumbre, que puede entenderse desde la óptica siguiente: “La incertidumbre deviene viático: la duda sobre la duda da a la duda una nueva dimensión, la de la reflexividad; la duda por la cual el sujeto se interroga sobre las condiciones de emergencia y de existencia de su propio pensamiento constituye desde ahora un pensamiento potencialmente relativista, relacionista y auto-cognoscente. En fin, la aceptación de la confusión puede convertirse en un medio para resistir a la simplificación mutiladora...” (Morin, 2009:29)

La incertidumbre se expande a lo largo y ancho de las sociedades, así como en los diversos ámbitos gubernamentales en la vida de los Estados. Los gobiernos son sacudidos por una disrupción que toma fuera de lugar a los políticos y las administraciones públicas, desde el momento que no aciertan a identificar su origen y consecuencias de tipo colectivo “Salud pública” refiriéndonos a una dimensión común y general (la salud de todos y los aspectos generales de la salud y de la seguridad, más allá de mis problemas específicos y particulares de salud o mi particular exposición al riesgo).” (Rabotnikof, 2005:28)

El contagio del virus en su reproducción genera inquietud social y política. Desde finales de 2019 se esparce la noticia que provenía de China. Con el transcurso del tiempo se identifica que se ubica en la Ciudad de Whojan. “Y dónde quedaba eso? Empezaron a saber que era una pequeña ciudad de un poco más de once millones de personas ¿pequeña?, para un país con más de 200 millones de personas, se nos antojaba chica, pero luego supimos que es considerada el centro político, económico, financiero, comercial, cultural y educativo de China central”. (Cremoux, 2022:11). Los primeros 6 meses de 2020 con rapidez avanza el virus. Al llegar al mes de marzo se acepta por los jefes de Estado la necesidad de tomar decisiones que orientarán el diseño de las respuestas gubernamentales para proteger a la sociedad civil.

Consecuentemente, las familias, los mercados y las agrupaciones sociales toman conciencia de que se trata de una situación crítica que amenazaba la multiplicación de contagios. Los países toman medidas al establecer filtros sanitarios en los aeropuertos y otros puntos geográficos de la vida social y productiva. La ciencia médica no tenía en claro la ruta del virus, así como su origen con certeza. La ciencia médica hacia lo posible por generar respuestas ante el virus, pero no con la herramienta que permitiera producir evidencia sobre la aparición y la reproducción del virus.

Se origina en consecuencia, una pandemia que provoca efectos letales. Ante la falta de vacunas aumentan los contagios y fallecimientos en gran escala. Se saturan los hospitales y como tendencia mundial faltaban equipos y el personal médico para atender a la población afectada.

Sobreviene una situación caótica que provoca la disminución de la actividad económica, el cierre de negocios, la quiebra de empresas, el gasto gubernamental en materia de salud se expande sobre todo en los países desarrollados. Los gobiernos se mueven en condiciones de no certeza que provocan zozobra. Ante el temor de que el virus provocará daños mayores, los gobiernos democráticos del mundo deciden la política de confinamiento y con ello las actividades escolares, profesionales y laborales se desarrollan mediante el teletrabajo. Refiere Téllez que:

“El teletrabajo es la actividad profesional desarrollada por personas que no están presentes físicamente en la empresa para la que trabajan. Esto exige, además de un perfil profesional, un dominio de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Por tanto, es una forma de trabajo a distancia mediante el uso de telecomunicaciones. Es una nueva forma de trabajo que no requiere la presencia del empleado en el centro productivo, es decir, en la oficina o planta de la empresa. El teletrabajo no es una profesión, sino una forma de desarrollar una tarea, y requiere una reorganización cultural para la eficiente aplicación de esta innovación. Podemos distinguir dos tipos de teletrabajador: el de cuenta propia, emprendedor o autónomo, y el empleado de una empresa”.(Téllez, 2007: 730)

Las autoridades estatales restringen la vida presencial en el espacio público, así como la movilidad de las personas. Se abre una etapa inédita de vida, en la cual aún los gobiernos democráticos toman decisiones para salvar a la sociedad civil y en un hecho inusual, la libertades civiles y políticas de las personas y ciudadanos quedan sujetas a restricciones estrictas para proteger su vida, al desactivar la movilidad de un punto a otro.

En particular, el mundo Occidental defensor de la democracia y las libertades es el que más sorprende al restringir la movilidad y con el ello el ejercicio de las libertades ante riesgos médicos letales. Este capítulo en la relación de los ciudadanos con el Estado abre una nueva forma de trato y convivencia sin llegar al avasallamiento de las personas con medidas de gobierno.

El poder del Estado continuó ejerciéndose en el marco de los valores y prácticas de la democracia contemporánea. Las medidas para limitar la movilidad de las personas consistía en obedecer ante una emergencia. La administración pública, en esta situación caótica, respondía más con medidas reactivas.

Con apego a las rutinas, aplica programas de emergencia y vía los hospitales y con medicamentos convencionales como Ivermectina y el paracetamol acude a salvar la vida humana. Sus respuestas burocráticas incluyen la decisión de que el personal público trabaje desde su hogar y salvo las tareas de seguridad, salud, control, monitoreo y seguimiento, las demás como la atención de trámites se efectuaban a distancia virtual.

Queda evidencia de que la génesis y el desarrollo de la pandemia toma fuera de lugar a las capacidades médicas, en particular, las relacionadas con la investigación clínica que no vislumbra el advenimiento de la pandemia del coronavirus 19, vía trabajos exploratorios, diagnósticos confiables, análisis de tendencias y la revisión aleccionadora de otras pandemias para generar experiencia, memoria y capacidad de respuesta.

Sobreviene, en consecuencia, una falla estructural -ausencia de capacidad- de los Estados desde el momento en que los trabajos preparatorios están ausentes, lo cual revela que la política sanitaria es más reactiva que preventiva es uno de los elementos notorios que impactan en la vida de los gobernados. Fallan los esquemas de racionalidad entre medios y fines, así como las tareas orientadas a frenar la propagación del virus letal con respuestas médicas fruto de la

preparación y el sentido de anticipación. En este sentido es importante señalar que falta el sentido de “saber qué” antes que en “saber cómo”, ha conducido a una omisión general de los aspectos ... del análisis de las políticas, incluidas las habilidades necesarias para una de las políticas, incluidas las habilidades necesarias para una evaluación crítica de la evidencia. A su vez, este sesgo se relaciona con la tradición positivista de la filosofía de la ciencia. Esta escuela, que se ocupa principalmente de los problemas lógicos y epistemológicos del conocimiento adquirido, ha prestado escasa atención de los procesos reales de la producción del conocimiento científico.” (Majone, 1997:88)

En consecuencia, la administración pública ratifica su eficacia burocrática -apego a las normas, los procedimientos y los lineamientos- lo cual es insuficiente para dar tratamiento a condiciones novedosas de vida que combinan al mismo tiempo daño sanitario, caída de la producción, aumento del déficit fiscal, desocupación y desaceleración de las unidades productivas y de servicios.

La pandemia se presenta como problema polifacético y las respuestas de la administración pública eran fundamentalmente insulares, es decir, de modo fragmentado con sistemas de gestión considerados en sí mismos, no en una visión de conjunto, menos de articulación consecuente para hacer frente a los estragos de la pandemia.

Los medios administrativos son insuficientes, cuando sucumben ante la magnitud del problema sanitario y con base en el ensayo y error, las respuestas de las burocracias son aplicadas más por rutina, y no de acuerdo con la naturaleza compleja del problema sanitario. Sin negar la importancia de la administración pública como la actividad que organiza al Estado en la sociedad civil, la pandemia rebasa su capacidad instalada y de esa manera se desprotege a la sociedad, dado que los elementos y recursos que se necesitan no se canalizan de manera oportuna para revertir la situación crítica que provocaba el coronavirus. En este sentido, “Las instituciones públicas tendrán que afrontar la crisis sobrevenida de la COVID-19 y desplegar una agenda especial para afrontar las nuevas vulnerabilidades económicas, laborales y sociales”. (Ramio, 2022:15)

Gobierno solitario

México reconoce de manera formal los estragos de la pandemia el 19 de marzo del 2020 por intermediación de las autoridades federales. A pesar de las renuencias expresadas en la cúpula del poder estatal, llegó el momento en que el sistema escolar en las entidades federativas como Jalisco suspenden el trabajo de aula para iniciar la política de confinamiento.

“La suspensión se dará a partir del martes 17 de marzo para estudiantes de Educación Básica, Media Superior y Superior para la Formación Docente. -Durante este periodo 1 millón 924 mil 374 estudiantes seguirán aprendiendo desde casa”. <https://www.jalisco.gob.mx>.

El gobierno no convoca a la sociedad civil para que colabore en la tarea médica. El protagonismo estatal se hace notorio, tanto por parte del presidente de la República como del subsecretario de Salud Hugo López Gatell. No se convoca al Consejo Nacional de Salubridad en los inicios de la pandemia para planificar las actividades a seguir. Vale señalar que el 20 de septiembre de 2020 los Exsecretarios de Salud urgen al Gobierno Federal a cambiar la estrategia

contra COVID-19, presentando el estudio analítico ‘Gestión de la pandemia en México’. El grupo de exsecretarios plantea que, con estas recomendaciones, el país podrá tener el control de la pandemia en tan solo ocho semanas con apego a 14 puntos a saber:

“**1.** Hacer conciencia de que la pandemia será larga; **2.** Crear una base de datos nacional para dar seguimiento y rastreo de casos y contactos; además podría ayudar un mejor control de fallecimientos; **3.** Realizar pruebas masivas (hasta 127,000 por semana); **4.** Implementar la encuesta serológica a nivel nacional para tener certeza de quién ha sido infectado y quién ha desarrollado anticuerpos; **5.** Implementar nuevas medidas de sanidad basadas en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS); **6.** Diseñar una nueva política de comunicación, especialmente para modificar directrices como “Si te sientes mal, quédate en casa”; **7.** Generar una política para quedarse en casa y para mejorar la atención a los enfermos con un servicio único de autoconfinamiento; **8.** Difundir la disciplina social del uso obligatorio del cubrebocas y el distanciamiento social; **9.** Tener un plan de coordinación nacional entre la federación, los estados y la sociedad; **10.** Contar con un ingreso vital de emergencia; **11.** Crear un comité científico del más alto nivel para evaluar y dar seguimiento a decisiones; **12.** Discutir y aprobar una «ley de cuarentena»; **13.** Adelantar una campaña de vacunación extraordinaria contra la influenza, esto para evitar diversos brotes virales al mismo tiempo; **14.** Preparar la logística de vacunación contra el SARS-CoV-2.” <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/09/09/exsecretarios-de-salud-urgen-al-gobierno-cambiar-la-estrategia-contra-covid-19>.

En otro orden de cosas, las decisiones unilaterales se ramifican en las diversas áreas de gobierno y en ese sentido, el poder burocrático toma la delantera para decidir lo que se iba hacer. Ello da como consecuencia que México no tenía los instrumentos médicos para hacer frente al coronavirus 19. Incluso, se carecía de cubrebocas y se decide viajar a China en promedio 10 veces para comprar lo que se requería. Ejemplo de esto lo refiere el Canciller Ebrard

“El Gobierno federal invirtió 56 millones 481 mil dólares en la compra de insumos médicos a China que será destinados para el personal médico y de enfermería que atenderá a los pacientes con COVID-19 en México”. <https://www.elfinanciero.com.mx/salud/gobierno-invirtio-56-mdd-en-equipos-medicos-comprados-a-china-ebard/>.

La falta de orden y planeación son visibles ante una situación de emergencia. Las voces del mando burocrático federal decidían qué hacer. Pero no con eficacia las agrupaciones médicas no son convocadas a externar su opinión y recomendaciones médicas. En poco tiempo la población empieza a contagiarse y la saturación de los hospitales es de carácter exponencial. Con las fallas de la autoridad “La idea del gobierno como un dios laico, socialmente trascendente y dotado con los atributos religiosos de omnisciencia, omnipotencia y providencia, es algo irreal, aun si es parte del imaginario social, pero rendir culto a esa representación es destinarse a la decadencia” (Aguilar, 2019, 36)

La primera línea de atención sanitaria a la población la integran enfermeras, médicos, camilleros, chóferes y personal de apoyo sin más protección que su deseo de salvar vidas. Incluso en algunos casos ellos compraban los insumos médicos que se necesitaban, mientras que el gobierno y la administración pública son reactivos. En los primeros 6 meses el número de infectados era 345,041 mientras que el de fallecidos fue de 35,006. (consultado 14 julio 2022) <https://es.statista.com/estadisticas/1110089/numero-casos-muertes-covid-19-mexico/>.

México encara la pandemia con un gobierno solitario. El gobierno solitario, es aquel que decide actuar por sí mismo, soslayando que su tarea depende de “las instituciones sociales ... en su red de relaciones internas y externas la relación directiva, compuesta por la existencia de una agencia de dirección y las relaciones del dirigente con los miembros de una o diversas instituciones.” (Aguilar, 2019:21) Es decir, es unilateral, centralizado y ocupado en atraer los reflectores de medios de comunicación que cada día acudían a la espera de información para hacer la noticia.

En consecuencia, había un sólo tomador de decisiones públicas, en el área del poder ejecutivo federal mientras que las Cámaras Legislativas Federales, no tenían injerencia en los procesos que desembocaban en atajar la pandemia. Prevalecía la falta de reacción de diputados y senadores federales. Todo giraba en torno al centro político del país que es el Poder Ejecutivo Federal. Incluso, el Secretario de Salud, Jorge Alcocer no figuraba de modo activo en la lucha contra la pandemia y lo relacionado con la ruta y el sentido de la atención gubernamental dependía del Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, el Dr. López Gatell.

La pirámide del poder administrativo concentra el mando, la decisión y la estrategia seguida. La administración burocrática se sitúa en el epicentro de la conducción de la política sanitaria autorizada por el presidente de la República e implementada por el subsecretario Gatell. La administración burocrática era la carta de presentación que el Gobierno de la República impulsaba para racionalizar recursos, programas y tiempos de atención con ineficiencia e insuficiencia directiva. “En el campo cognoscitivo, dos son las cuestiones que la crisis político-fiscal y las transformaciones sociales han planteado. Una refiere a la ineficiencia directiva del gobierno y la otra refiere a su insuficiencia directiva” (Aguilar, 2019:24)

La administración burocrática se asume como la actividad que el Estado mexicano lleva a cabo para no soltar la dirección de las medidas sanitarias y los programas de atención a las personas contagiadas. La administración burocrática institucionaliza las respuestas ante la situación de contingencia que el país vivía. El gobierno solitario se asume como la instancia de la cual depende el manejo de la pandemia tanto en su diseño como en la implementación y en ese sentido, el año 2020 fue crítico en lo económico, lo médico y lo social. En lo económico se da el cierre de empresas medianas y pequeñas.

“A 17 meses de concluido el levantamiento censal, el Estudio sobre Demografía de los Negocios 2020 estima que, de los 4.9 millones de establecimientos micro, pequeños y medianos sobrevivieron 3.9 millones (79.19%), poco más de un millón (20.81%) cerraron sus puertas definitivamente y nacieron 619 mil 443 establecimientos que representan 12.75% de la población de negocios del país. https://inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ECOVIED-IE_DEMOGNEG.pdf.

Por su parte, la cuestión médica revela la debilidad del sistema de salud pública que no se daba abasto para atender la demanda de los contagiados. Lo social aumenta la desigualdad ante el cierre de fuentes de trabajo

“El impacto negativo sobre el mercado laboral fue muy significativo. De acuerdo al INEGI, entre marzo y abril del 2020 se perdieron 12.5 millones de puestos de trabajo. Sin embargo, los trabajadores informales absorbieron el mayor impacto. De la pérdida inicial en el empleo, 10.4 millones eran parte de la informalidad y 2.1 millones de la formalidad”. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/656430/AP-05-2021_Impacto_de_la_Pandemia_en_el_Mercado_Laboral_VFF.pdf.

En relación con los daños de la planta laboral, ante el aumento de los contagios, cabe destacar, que la productividad del país resultó afectada, debido a que las personas dejaron de laborar de modo continuo, provocando desajustes en el intercambio económico. En este sentido, en la fase crítica de la pandemia del 2020 a 2021 el número de personas contagiadas ascendía a 3.990.587 y fallecidas 299.544. <https://es.statista.com/estadisticas/1110089/numero-casos-muertes-covid-19-mexico/>.

Para el periodo del 2020 a 2022 el número de fallecidos, contagiados y recuperados, se señala a continuación:

Cuadro 1.

Datos por COVID-19 México (2020-2022)

Periodo	Contagios	Recuperados	Defunciones
2020	1, 426, 094	1, 066, 771	6, 899
2021	3, 970, 692	4, 906, 809	810
2022	7, 236, 811	5, 458, 506	197

Fuente: Sitio oficial COVID-19 México Dirección General de Epidemiología - Gobierno Federal (sinave.gob.mx) (consultada el 03 de febrero del 2023)

México estaba en condiciones difíciles de vida, dado que disminuían la producción y la productividad durante el “primer y segundo trimestre de 2020 la población ocupada se redujo en poco más de 10 millones de personas, al pasar de 55.4 a 45 millones” (Amador, *El economista*, 9 de diciembre 2021)

“El gobierno en solitario que también puede entenderse como el conjunto de las entidades administrativas, mediante las cuales gobierna a la sociedad, sin poseer las condiciones de capacidad y efectividad para dirigir a la sociedad, a menos que desarrolle otro tipo de relación con la sociedad y transite a un nuevo proceso de gobernar, diferente al de su tradicional autonomía, unilateralidad, protagonismo y voluntad de poder soberano.” (Aguilar, 2019: 27) Es decir, no atendió lo económico con estímulos, ni incentivos para las empresas y negocios tanto medianos como pequeños. No logra evitar el desempleo al perderse más de 12 millones de puestos de empleos entre trabajos formales e informales, en abril y mayo del 2020.

El gobierno en solitario, ante la insuficiencia de la capacidad hospitalaria para atender a las personas contagiadas firma en 2 ocasiones convenios con la “finalidad de garantizar la atención de los derechohabientes de instituciones públicas de seguridad. La Secretaría de Salud suscribió un convenio de colaboración mediante el cual la Asociación Nacional de Hospitales Privados y el consorcio Mexicano de Hospitales ponen a disposición del gobierno federal la mitad de las camas de 146 hospitales que son parte de estas agrupaciones.” (ISSSTE, 23 abril de 2020) fueran destinadas a los pacientes contagiados de COVID.

En este sentido, el tratamiento de la pandemia da un giro al aceptar que lo gubernamental no es suficiente para contrarrestar los efectos dañinos del Covid y decide sumar la colaboración del sector hospitalario privado. Incluso, en las instalaciones de Banamex se da paso a un hospital reconvertido que se instala con recursos privados para dar atención médica por lo menos a 700 personas. Destaca en este caso, las aportaciones del empresario Carlos Slim y otros personajes del sector privado para colaborar en la ampliación de la capacidad hospitalaria. Se forma así, la

sinergia que habría de ayudar al gobierno solitario a tener más capacidad de atención hacia las personas infectadas.

Lo que debió hacerse desde el inicio de la pandemia se realizó 5 meses después de que emergiera la crisis sanitaria. El gobierno solitario toma conciencia que sin la colaboración del sector privado la atención no es amplia en favor de la sociedad. Aunque sea de manera transitoria se avanza por la línea de un esquema de gobernanza, entendida ésta como “una acción intencional, por cuanto se orienta a la definición, realización y aseguramiento de los valores, fines, objetivos de la sociedad y es asimismo una acción causal, por cuanto define, decide y lleva a cabo las acciones que se consideran eficaces para realizar los valores fundantes de la sociedad y producir los fines y objetivos decididos. En consecuencia, no es un proceso discrecional, aleatorio, sujeto a la voluntad del gobernante, sino es un proceso estructurado, estructurado por las instituciones y por el conocimiento”. (Aguilar, 2019:28)

Por momentos la gobernanza estatista diluye restricciones institucionales para crear puentes de colaboración en favor de ampliar las capacidades médicas con más personal, recursos, medicamentos, tecnología y espacios dedicados a salvar vidas humanas. El gobierno solitario, en la visión de un Estado protagonista no estaba dotado de más y mejores capacidades de gestión para el manejo de la pandemia, sino que su repertorio se integraba en lo fundamental por actividades y procedimientos rutinarios.

La administración pública que lo sustenta no tenía las capacidades de gestión para proteger en toda su extensión la vida humana. El estilo de gestión apoyado en pesados organismos burocráticos, reactivos, inflexibles y verticales toca fondo en medio de la pandemia y es ahí donde se decide modificar la relación con el sector privado, a fin de que tuviera un papel más activo no sólo en la administración de la pandemia, sino en las diversas acciones que debían adoptarse de manera más articulada y efectiva.

El estilo burocrático adoptado al tocar fondo significa que no tiene bases de sustentabilidad y en consecuencia, sobreviene la insuficiencia directiva y operativa para remover obstáculos. Tocar fondo significa que las capacidades de gestión para remontar la crisis sanitaria son débiles, dado que la administración pública no estaba preparada para moverse con eficacia y sentido de respuesta. “La excesiva burocratización de las instituciones, que limita de manera muy seria su capacidad de rendimientos, es una disfunción tradicional. Las exigencias uniformadoras derivadas de la seguridad y del control institucional deberían ser las mínimas para gestionar en un marco público, pero sin la fuerza suficiente para condicionar todo su modelo de gestión, que debe operar de la manera menos burocrática posible.” (Ramíó, 2022:63)

El gobierno solitario ante las presiones de la pandemia evalúa que no puede por sí mismo enfrentarla con capacidad institucional. Los tiempos del protagonismo estatal sin controles y vigilancia queda atrás, pero en el caso de México no se hizo esa lectura desde el poder y el saldo es que la crisis con incidencia en la vida nacional no es asunto de coyuntura, sino de daño estructural.

SIN CUENTAS A RENDIR

En lo que concierne a la rendición de cuentas, debe estar encaminada a lograr que los políticos y administradores públicos sean más responsables y eficaces y que la honradez en el servicio público sea regla axiomática para evitar que los ciudadanos no se desencanten de las autoridades

públicas. (Aguilera, 2022: 25) Por eso la rendición de cuentas no se agota en informes parciales, tampoco en declaraciones por parte de la autoridad y mucho menos en que se difundan comunicados que sólo informan, pero no justifican el actuar de las autoridades.

Rendición de cuentas significa la obligación de las autoridades de explicar a los ciudadanos el cumplimiento de las tareas encomendadas, justificar las decisiones adoptadas, los resultados conseguidos y dejar en claro cómo los recursos públicos autorizados en los presupuestos del gobierno se dedican al financiamiento y cumplimiento de las políticas públicas, por ejemplo el manejo de la pandemia en México. En este caso, estuvo ausente la rendición de cuentas, entendida como “la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informar y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar la información proporcionada sea fidedigna.” (Ugalde, 2002:14, citada por Sosa, 2011:24)

En este sentido, una faceta a destacar del gobierno solitario es que la comunicación que tiene con la sociedad y los agentes económicos para fines de la pandemia no revela un estilo confiable para valorar los datos y la información que se producían. Se decide por la práctica de informar a los medios de comunicación impresos y digitales, teniendo en el centro de ese proceso al Dr. Gatell quien todas las tardes durante el periodo del 22 de enero 2020 al 11 de junio de 2021, más que una explicación confiable sobre el desarrollo de la pandemia, se llevaba a cabo un monólogo, en el cual la voz del gobierno era la única. No aparecían ni la sociedad, los agentes del mercado, los grupos ciudadanos y las organizaciones civiles para interactuar con las autoridades de salud. Fluía la información de manera vertical, no horizontal, menos participativa, lo cual nos indica que no había una verdadera rendición de cuentas.

Todo estaba en manos de la autoridad centralizada y con ello el federalismo como forma de gobierno se incumple, porque el centro tenía las herramientas informativas, logísticas y organizativas para definir las acciones principales a seguir. El comportamiento de la autoridad es errático, ya que la pandemia no estaba bajo control pleno del Gobierno federal. El gobierno no justificaba las acciones que llevaba a cabo ante la sociedad y los ciudadanos, tampoco valoraba la importancia de la información y comunicación en contextos turbulentos

Se usaba la tribuna de la información en Palacio Nacional para generar información sin derecho a réplica. Una sola voz, la del Dr. Gatell, se encargaba en lo fundamental en responder a las inquietudes periodísticas. En este caso, la rendición de cuentas era de carácter vertical, es decir, de subordinado a jefe, lo que implica que el Dr. Gatell sólo tenía responsabilidad no ante el Secretario de Salud, Jorge Alcocer, sino ante el presidente de la República.

En ningún momento la gestión de la administración sanitaria rindió cuentas al Congreso ni a la opinión pública, menos a las familias afectadas por los contagios y fallecimientos. La ausencia de rendición de cuentas es testimonio de que el gobierno no estaba cercano a la sociedad, sino que, mediante procedimientos burocráticos, respondía con evasivas a las demandas que exigían mejor servicio de salud a la población. Es importante entender que el buen gobierno debe atender las necesidades de la sociedad y en este sentido “la calidad del gobierno no puede estar solo en los *outputs*, es decir, en la implementación imparcial de las decisiones tomadas políticamente. La calidad del gobierno tiene también un componente muy importante en cómo se toman las decisiones por esta rama del poder, en cómo se desarrollan sus labores cuasilegislativas y cuasijudiciales.” (Villoria-Cruz Rubio, 2022:22)

La ausencia de rendición de cuentas acredita que la administración pública evadía enfrentar los costos y consecuencias de la gestión errática en el manejo de la pandemia. Faltaba de este modo, al cumplimiento de uno de los valores más importantes en la democracia: justificar lo que se hace, ser responsable ante terceros y generar confianza “La confianza en la organización es un estado de ánimo que se apoya en dos sentimientos: el sentimiento de *potencia* y el sentimiento de *seguridad*. La potencia hace referencia a la capacidad que tiene la organización para producir productos o servicios de calidad. La potencia depende de las habilidades individuales, del método de trabajo, del sistema técnico y de la cultura de la organización. Actualmente, las tecnologías de información y comunicación permiten seleccionar mejor la información, codificarla, intercambiarla e integrarla en la creación de un conocimiento compartido por los grupos de interés de la organización. La medida de la facilidad en el acceso a este conocimiento acumulado de la organización nos permite medir el grado de transparencia alcanzado por una determinada organización.” (Ayestarán, 2016:4) Es fundamental destacar el sentido de que el poder controla al poder, como sucede en las democracias contemporáneas, porque de otro modo, el poder sin control, no sólo es un riesgo para la sociedad, sino que se vuelve más errático e ineficiente.

En este sentido la gestión de la pandemia sólo se llevaba a cabo en áreas burocráticas sin conexión con las organizaciones de la sociedad civil y con ausencia del principio de responsabilidad política y administrativa que es piedra angular en el desempeño de la vida democrática.

Se forma de este modo un muro que provoca distancia entre la sociedad y el gobierno, así como vacíos de información, dando lugar a la confusión y desconcierto. Se genera así, una administración pública que funcionaba de modo fragmentado, lejos de la coordinación institucional y de esa manera carecía de un mejor rendimiento institucional.

Había en consecuencia, una administración pública distante de los pacientes y reacia a informar para no justificar ante la opinión pública el rumbo de la estrategia seguida. No convocar, asociar y aprovechar esfuerzos públicos y privados en favor de la vida de la población, genera respuestas incompletas ante un problema complejo:

“El conocimiento pertinente debe afrontar la complejidad. *Complexus* significa lo que está tejido junto; en efecto, hay complejidad cuando son inseparables los distintos elementos que constituyen un todo (como el económico el político, el sociológico, el psicológico, el afectivo o el mitológico) y existe un tejido interdependiente, interactivo e interretroactivo entre el objeto de conocimiento y su contexto, las partes y el todo, el todo y las partes o las partes entre sí.” (Morín, 2011:51-52)

La no rendición de cuentas es testimonio de un estilo de gobernar encerrado en sí mismo, decidido a no interactuar con actores no gubernamentales como las agrupaciones médicas, las universidades, los centros de investigación y los grupos multidisciplinarios que tienen la capacidad para hacer aportaciones de utilidad social, más aún, en condiciones críticas que exigían cooperación y coordinación de actores, no sólo la voz y acciones por parte de la autoridad.

México vivió durante la pandemia un estilo de gobernar piramidal, más ocupado por el control de las decisiones y los procesos, que por diseñar respuestas oportunas y efectivas para salvar vidas. El afán del gobierno solitario por tener en sus manos el control de las decisiones y con ello el manejo fundamental de los recursos y las directrices a seguir, no resulta del todo afortunado desde el momento en que el número de contagios del 2020 a la semana 28 del 2022,

es de 6.448.477 y las muertes ascendió a 326.504, esas cifras aluden a pacientes y el personal médico y de apoyo como choferes y camilleros, e indican fallas de diseño y operación de la política sanitaria aplicada.

Lo disímulo de los resultados se enlaza también con el ejercicio del gobierno que no era abierto e interactivo, sino cupular y con redes administrativas que no se conectaban con la sociedad y los ciudadanos. El gobierno, en este caso, se asume como actor protagónico y no actor convocante ante una emergencia sanitaria que exigía trabajo colaborativo, no respuestas unilaterales y desarticuladas.

La urdimbre de intereses burocráticos en la Subsecretaría de Salud a cargo del Dr. Gatell, se impone sobre la necesidad de gobernar con sentido público, es decir, de hacer la tarea entre todos los sectores del país con la coordinación e incentivo por parte de la autoridad para que la colaboración de los actores que el gobierno fuese más efectiva y menos desordenada. “Los niveles de la ingobernabilidad pueden referirse a una situación social de problemas, conflictos y daños que siguen presentes en igual grado o que se han agravado, que no han recibido más que soluciones parciales e insatisfactorias o, más grave, que se encuentran en una situación crítica, en la que el gobierno no puede prácticamente hacer nada y ha agotado sus instrumentos y recursos.” (Aguilar, 2020:38)

El gobierno solitario estaba lejano de la transparencia entendida como: “[...] algo más: es una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos” (López y Merino, 2009:8) El subregistro de registros y fallecimientos (citar) es una forma de aludir que la información sobre los costos y daños a las personas no se llevaba de manera veraz y confiable, es decir, muy distante de la transparencia.

Por otra parte, el gobierno solitario consistió en no registrar la información como era, sino como la deseaban las autoridades. De este modo, en términos de lo público los datos estaban deliberadamente rezagados ante la opinión pública, lo cual demuestra que la transparencia no se cumplía como política por parte de las autoridades. En este sentido, podemos señalar que “la articulación de una mayor complejidad puede y debe ser compatible con la necesidad de hacer inteligibles los modos de decisión para que la ciudadanía pueda también ejercer las funciones de vigilancia y control que se esperan de ella en una democracia.” (Innerarity, 2020:57)

En un ambiente burocrático y no de razones médicas, la pandemia fue soslayada para seguir adoptando la política elegida desde un principio y que no tuvo variaciones significativas que convalidarán el reconocimiento de errores o desviaciones. Ninguna política pública se cumple a la manera de un plan detallado y atada a la racionalidad exhaustiva. Todas tienen variantes que se explican a la luz de contratiempos e insuficiencias, así como de contextos que se comportan de manera distinta a la prevista, son parte de la racionalidad limitada, aunque se defiende lo exhaustivo, con discensos y proclamas apoyadas más en una óptica de juicios de valor, pero no de aportaciones con evidencias,

Finalmente, un patrón de comportamiento de la administración pública debió haberse cumplido del modo siguiente “La rendición de cuentas ya que es inevitable cuando los procesos para democratizar el poder son estimulados con la participación organizada de los grupos ciudadanos. Por eso la administración pública debe comprometerse con los valores de la ética y de esta manera crear un ambiente de confianza institucional de acuerdo con los valores de la honradez, la eficacia y la responsabilidad institucional.”(Aguilera, 2018:97).

CONCLUSIONES

1. La política sanitaria para contrarrestar los impactos del COVID-19, fue adoptada en un ambiente de improvisación, arreglos burocráticos y decisiones presidenciales erráticas.
2. El daño que provoca la pandemia del COVID-19 no es posible cuantificarlo con certeza porque a través de declaraciones que formulaba el Subsecretario de salud, tuvo como constante la imprecisión, el subregistro y la inexactitud de los datos relacionados con fallecimientos y contagios.
3. Como estrategia de política pública, las acciones contra el COVID-19 fueron más de contundencia gubernamental, al no tener oportunidad los organismos privados y sociales de salud de intervenir en la deliberación y recomendaciones de los objetivos y metas que se aplicaron.
4. La política sanitaria puede valorarse en los marcos de un gobierno solitario, es decir de actor preponderante en los modos de impulsar actividades, sin la participación, por ejemplo, de la capacidad hospitalaria del sector privado en lo que corresponde a que no fue escuchado, ni tomado en cuenta, en el momento en que se declaró la situación de emergencia por parte del Consejo General de Salubridad, ni cuando se expidieron los diversos lineamientos normativos para regular la pandemia.
5. El gobierno solitario valoraba y decidía las actividades fundamentales a desarrollar guiado y orientado más por las rutinas burocráticas que aplicaba, pero que estaban distantes del problema real de la pandemia, situación que se corrobora, ya que ésta en ningún momento tuvo un control a la baja por parte de la autoridad.
6. El gobierno solitario se apoyó en una administración pública no ágil, ni versátil para responder con sentido de oportunidad a los contagios y fallecimientos de las personas que por lo menos en el primer año ascendieron a 1.995,892 contagios y 174,657 muertes.
7. Consecuentemente lo que concierne a la rendición de cuentas, ha resultado prácticamente inexistente porque en ningún momento se asumió la responsabilidad en el manejo errático de la pandemia, ni tampoco hubo referencias a la opinión pública que le permitiera conocer la justificación de lo que hacía el gobierno para disminuir contagios y fallecimientos.
8. Se estableció como método de comunicación una diversidad de noticias dadas a los medios periodísticos en las que únicamente se hacía un recuento de noticias dadas de lo que acontecía; era un ejercicio lejano de rendición de cuentas que implica responder ante terceros, justificar acciones y sobre todo asumir la responsabilidad, pero lo que estaba haciendo, en este sentido la Secretaría de salud, no valora la rendición de cuentas como un capítulo esencial para generar confianza a la sociedad y la economía.
9. En un gobierno solitario sólo se elaboran declaraciones, se difunde información sin evidencia y el manejo de los datos depende fundamentalmente del trabajo de las oficinas burocráticas, pero sin convocar a ningún organismo de la sociedad para convalidarlos mediante ejercicios de deliberación pública.
10. La rendición de cuentas reconocida en la Constitución Política del país y en la Ley de Fiscalización de Rendición de Cuentas, estuvo ausente durante la vigencia crítica de la pandemia. Esto significa que no se asume la responsabilidad plena de los costos y las consecuencias de la pandemia, sino que se hace incapié en la explicación inconexa de lo que el gobierno realizó.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

- Amador, Octavio. (2021). *El economista*. 9 diciembre.
(<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Empleo-se-reactiva-pero-se-hunde-productividad-laboral-20211209-0010.html> [Fecha de consulta: 1 de julio, 2022].
- Aguilar F. Villanueva, Luis (2019). El anacronismo del gobierno unilateral y su insuficiencia ante el entramado de la interdependencia de la sociedad actual. *Desempeño institucional y agentes políticos en México*. René Millán (Coordinador). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aguilar F. Villanueva, Luis (2021). *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*.
https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CM25_baja.pdf [Fecha de consulta: 14 de julio, 2022].
- Aguilera H. Rina (2018). *La trascendencia del Estado y la administración pública*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla.
- Aguilera H. Rina (2022). *El Estado y la Administración Pública en las complejidades del Siglo XXI*. Academia Internacional Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro.
- Ayestarán Extcheberría, Sabino (2016) ¿Cómo podemos mejorar la transparencia en las organizaciones? *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*. Núm 1. Mayo-junio. España.
- Cremoux, Raúl y Héctor Herrera Bello (2022). *Pandemia. Un. Cuerpo médico la enfrenta*. México: Editorial Barker Jules.
- Expansión política, <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/09/09/exsecretarios-de-salud-urgen-al-gobierno-cambiar-la-estrategia-contra-covid-19> [Fecha de consulta: 1 de julio, 2022].
- El Financiero*, <https://www.elfinanciero.com.mx/salud/gobierno-invirtio-56-mdd-en-equipo-medico-comprado-a-china-ebard/> [Fecha de consulta: 10 de enero, 2023].
- Gobierno del Estado de Jalisco, <https://www.jalisco.gob.mx> [Fecha de consulta: 10 enero, 2023].
- Gobierno de México, Sitio oficial COVID-19 México Dirección General de Epidemiología - Gobierno Federal (sinave.gob.mx) [Fecha de consulta: 3 de febrero, 2023].
- INEGI, https://inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ECOVID-IE_DEMOGNEG.pdf [Fecha de consulta: 1 de julio, 2022].
- Innerarity, Daniel (2020). *Una teoría de la demoracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Barcelona: Editorial Galaxia Gutenberg.
- López y Merino (2009). *La rendición de cuentas en México. Perspectivas y retos*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>. [Fecha de consulta: 18 de julio, 2022].
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Estudio introductorio de Luis F. Aguilar*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Morin, Edgar (2009). *El método I. La naturaleza de la naturaleza*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Rabotnikof, Nora (2005) *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- Ramió Carles (2022). *Burocracia inteligente. Guía para transformar la Administración pública*. Madrid: Editorial Catarata.
- Sosa, José (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Escuela de administración pública del DF y Secretaría de educación del DF.
- Téllez, Julio (2007). *Teletrabajo. En busca de las normas ausentes*. Miguel Carbonell (Coordinador). México: Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2458/43.pdf> [Fecha de consulta: 6 de enero, 2023].

Villoria, Cruz Rubio (2021). Sobre el buen gobierno: reflexiones y propuestas para la investigación y gestión. *Ética y buen gobierno en tiempos de pandemia*. Venezuela: CLAD.

Statista, <https://es.statista.com/estadisticas/1110089/numero-casos-muertes-covid-19-mexico/> [Fecha de consulta: 6 enero, 2023].