

Presentación

Dossier

Covid-19 y administración pública.

Durante el mes de enero del 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al COVID-19 como una emergencia de salud pública de preocupación internacional y algunas semanas más tarde el 11 de marzo la caracterizó como una pandemia a nivel mundial. Desde entonces se ha planteado para todos los países del mundo, y en particular para los gobiernos y la administración de sus sistemas de salud un gran desafío. La propagación y el impacto del virus ha afectado a todos los ámbitos y sectores de la sociedad, ante ello, la administración pública, que comprende tanto los servicios de salud como su dirección, organización y coordinación que se materializan en el sector salud desde el que se han generado un conjunto de estrategias, políticas y programas dirigidas a reducir el impacto de la crisis. Si bien estas políticas y programas parecieran ser divergentes, hay también esfuerzos por establecer mejores instrumentos de coordinación y fortalecimiento de capacidades institucionales.

Así, en el transcurso de esta crisis, la administración pública se vuelve fundamental debido a que tiene bajo su tutela en el funcionamiento y regulación de los sistemas de salud; por ejemplo, para la Organización Mundial de la Salud, uno de los componentes más importantes de cualquier sistema de salud son el liderazgo y la gobernanza, que comprende tanto el marco institucional y la supervisión como la rendición de cuentas.

Es precisamente en este contexto donde surge el presente dossier sobre COVID-19 y administración con el propósito de reflexionar acerca del papel que ha jugado la administración pública, las organizaciones que la componen y sus miembros en la gestión de crisis del brote de COVID-19, caracteriza como una crisis extrema. Debido al interés que ha tenido este fenómeno, ha sido necesario identificar cada vez más identificar algunos estudios que abordan la relevancia del gobierno en el éxito o fracaso de las políticas orientadas a disminuir el impacto de esta crisis (Christensen, 2020, 2020, Greer et al 2020; Moloney 2020, Schomaker, 2020). En muchos de estos estudios la confianza en las instituciones, interacción con otras políticas y las redes han sido variables relevantes. De ahí, la necesidad en este dossier por entender el brote de COVID-19 en México desde la administración pública y de forma interdisciplinaria. Al preguntarnos sobre las condiciones del sector público que han favorecido la implementación de medidas, así como por las circunstancias y el contexto en el cual el éxito o fracaso de la gestión de la crisis por el gobierno, se propusieron los siguientes temas:

Análisis comparativo de la gestión pública frente a la pandemia, Estudio y análisis de políticas y programas en contextos nacionales, subnacionales e internacionales, Gestión de crisis y liderazgo, el papel de la burocracia internacional en la respuesta a la pandemia, el impacto y funcionamiento de las organizaciones del sector salud en la gestión de la emergencia (hospitales, clínicas, laboratorios), el papel del servicio público y las políticas que lo afectan durante la crisis, la gobernanza y sistemas de salud, y la transferencia de políticas públicas y aprendizaje institucional.

A partir de estos análisis buscamos abundar en el conocimiento de todos aquellos factores y variables que han determinado la forma en que la administración pública de los diferentes niveles de gobierno ha enfrentado la emergencia sanitaria en México.

Por otro lado, quizás como nunca, el cúmulo de problemas que ha generado en todo el planeta la pandemia de COVID-19, y aquellos cuya presencia solo ha exacerbado, nos permiten comprender diáfanoamente a las crisis como un fenómeno capaz de cimbrar a una sociedad, que al amenazar su estabilidad la enfrenta a una condición de deterioro cuyas dimensiones son desconocidas, lo que genera mayor angustia sobre el momento inmediato y el futuro e impele a los gobiernos a tomar con la mayor premura decisiones buscando minimizar su impacto (Backman y Rhinard, 2017; Boin, et al, 2005; Christensen et al, 2016; Matthews, 2012).

Algunas crisis como la ocasionada por el virus SARS-CoV-2, tienen un mayor poder devastador al detonar con rapidez, traspasar velozmente fronteras físicas o administrativas, ser más difíciles de identificar, ser percibidas como ajenas al inicio y requieren un enfoque de gestión diferente que cuestiona el modelo de gobernanza. Se denominan crisis progresivas (Boin, 2020; Boin&Lodge, 2019). El conjunto de acciones realizadas por los gobiernos para enfrentarlas constituye la gestión de la crisis, que busca salvar vidas, proteger la infraestructura y restablecer la confianza (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013), para ello adaptan procesos, estructuras, mecanismos de intervención e integra equipos de trabajo con rapidez (Baubion, 2012), procurando combinar eficiencia con flexibilidad a instituciones fragmentadas (Christensen et al, 2016). En ese contexto, la coordinación se vuelve indispensable pues existen áreas de atención con funciones traslapadas y otras que ninguna agencia atiende (Koop y Lodge 2014). Ante la crisis, el liderazgo y la gobernanza juegan un papel fundamental para evitar la polarización de la sociedad.

Un elemento fundamental en las crisis y en la formulación de políticas recae en el conocimiento y por eso la conducción de la crisis ha recaído en médicos expertos epidemiólogos, lo que se ha realizado en dos fases, la primera

dirigida por el gobierno federal, que restringió actividades como instrumento para confinar a la población, sin aplicar medidas coercitivas. En la segunda, la responsabilidad ha recaído en los gobiernos estatales, con apoyo federal y un sistema de semáforo con cuatro niveles (rojo, naranja, amarillo y verde) cuya metodología de medición fue consensada con los gobiernos estatales (SSa, 2020). La población ha colaborado en gran medida considerando un nivel de informalidad laboral de 56% en septiembre de 2019 (INEGI, 2019) además, ha existido información oficial día tras día y bases de datos disponibles.

Aunque no se debe dejar de lado que el conocimiento científico de la medicina se potencia de manera extraordinaria con el conocimiento técnico del administrador público profesional que en estas circunstancias dispone, coordina y arregla todo lo necesario en el sector salud para que los médicos puedan realizar su tarea de la manera más efectiva.

La evaluación de la gestión de los gobiernos se puede realizar examinando diez tareas críticas (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013). De ellas, la novena, el aprendizaje que pueden adoptar las organizaciones públicas, como antecedente de los procesos de mejora sirve para reflexionar sobre los aciertos y los errores cometidos, incluyendo las acciones novedosas. Examina los errores humanos, la cultura organizacional, los rasgos de la regulación y en general los del sistema. Así, el propósito del dossier convocado es contribuir desde diversas perspectivas y a partir de los enfoques e ideas de los autores y autoras de los artículos, los cuales se presentan a continuación y que se pueden agrupar en tres grandes niveles de la administración públicas, el ámbito local / estatal, el nacional y el internacional, todos ellos interactuando entre sí.

En el primer artículo se analiza la forma en la cual el personal de salud ha gestionado la crisis actual desde un enfoque de la burocracia a nivel de la calle. Con base en una metodología cualitativa, Sergio A. Campos, Samanta Varela Castro, Oliver Meza y Elizabeth Pérez-Chiqués, encontraron que, si bien las condiciones de trabajo del personal de salud se modificaron debido a la reconversión hospitalaria, y que la discrecionalidad del personal de salud tiene implicaciones importantes en los pacientes, el personal se enfrenta a lógicas conflictivas de trabajo y riesgo de contagio.

El segundo artículo, Zoila Román Espinal con el título La participación de las comunidades rurales en la atención de la pandemia COVID-19 y sus implicaciones. El caso de los cercos sanitarios en Guerrero; enfocado a estudiar los mecanismos de participación ciudadana para enfrentar la crisis sanitaria causada por la enfermedad COVID-19, en particular en la comunidad rural de Almoloya, Guerrero a través de la dinámica de las asambleas de participación. Tal y como señala la autora la participación ciudadana no se generó mediante mecanismos formales sino por la necesidad o la urgencia con resultados favorables en términos de contagios y fallecimiento, aunque mostró el desgaste de dicha participación. así como el alcance de las prohibiciones a la libre circulación de personas.

En la dimensión federal, Pablo Cruz, Benjamín Méndez y Jorge Culebro, estudian la capacidad de liderazgo y gestión de crisis en los gobiernos subnacionales como un área de práctica improvisada en los Estados de Estado de México, Jalisco y Ciudad de México. Con el apoyo de la literatura sobre gestión de crisis los autores apuntan hacia la necesidad del desarrollo de capacidades en el manejo de crisis a nivel subnacional y nacional. Además, en el análisis de las entidades se encuentran similitudes en términos de coordinación, pero también diferencias importantes en los estilos de liderazgo de las autoridades y que la gestión de crisis puede ser un asunto altamente político.

2

Posteriormente, en el artículo El gasto público en salud frente a la pandemia por CoVid 19, Rocío Huerta y Magda Vanegas, analizan el ejercicio del gasto público en los programas de salud en las entidades de la República Mexicana en el contexto de la pandemia; las autoras sugieren que la distribución de recursos al seguir criterios inerciales mantuvo la inequidad hacia los habitantes de las entidades de la República afectando el gasto del personal en el sector salud, a pesar de los esfuerzos por compensar las inequidades inerciales del gasto federal en salud.

El artículo, Construcción de paralelismos políticos e ideológicos en torno COVID-19: análisis de las opiniones de las acciones gubernativas del gobierno mexicano, de Francisco Javier Navarro Campos y Bryan Eduardo Rivera Villalobos, estudia la construcción de discursos en torno a las acciones del gobierno federal en los primeros tres meses de la crisis, y que precisamente la forma en que se construyen dichos discursos retarda el dialogo y las alternativas en un estado de emergencia.

En el ámbito internacional el artículo Respuesta de los gobiernos a la pandemia del SARS-COV2. Un análisis del modelo de Intereses Nacionales de Luis Eduardo León Ganatios y José Luis Poveda Marina, realiza un análisis sobre las razones y las circunstancias que han llevado a los gobiernos a decretar la obligatoriedad de las medidas para disminuir el impacto de la crisis derivada de la pandemia sobre una muestra de 21 países; los autores concluyen que las medidas restrictivas no han logrado contener hasta ahora el número de fallecimientos, contención que si han logrado aquellos gobiernos que cuentan una mejor dotación de recursos sanitarios.

Finalmente, Gerardo Bonilla Alguera, con el artículo la asistencia de INTERPOL a las policías nacionales durante la pandemia (COVID-19): coordinación para la atención de amenazas emergentes, reflexiona sobre el desempeño de un organismo internacional, así como por las características de su diseño organizacional que facilitan la coordinación en tiempos de crisis. El autor concluye que esta organización se trata de un actor autodirigido requerida por los gobiernos nacionales en situaciones de emergencia, por su personal altamente entrenado y cualificado cuyas operaciones se caracterizan por el sentido de urgencia y oportunidad.

Esperamos que los artículos que componen este dossier contribuyan al análisis y comprensión de las múltiples facetas que rodean las problemáticas que han enfrentado las administraciones públicas de frente al COVID-19 y que detonen nuevas discusiones que hagan posible vislumbrar nuevas formas de administración y regulación del sector salud.

Finalmente, deseamos extender nuestros agradecimientos a la Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP) por la oportunidad para coordinar el presente dossier.

Referencias

- Backman, S y Rhinard, M. (2017). The European union's capacities for managing crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Stockholm University, 1-11.
- Baubion, C. (2012). *OECD Risk Management: Strategic Crisis Management*. OECD.
- Boin A. (2020) Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*.
- Boin A., Kuipers S. y Overdijk W. (2013). Leadership in times of crisis: a framework for assessment. *International Review of Public Administration*. Vol. 18, No. 1, 79-91. DOI: 10.1080/12294659.2013.10805241
- Boin, A. Hart P., Stem E. y Sundelius B. (2005). *The Politics of Crisis Management*. Cambridge University Press.
- Boin, A., and M. Lodge (2019). The twilight zone between crisis and risk management. *Encompass* <https://encompass-europe.com/comment/the-twilight-zone-between-crisis-and-risk-management-why-government-needs-to-pay-attention-to-creeping-crises>.
- Christensen T., Danielsen A., Laegreid P. y Rykkja L. (2016). Comparing coordination structures for crisis management in six countries. *Public Administration*, 94, 316-332.
- Christensen, T., & Lægred, P. (2020). Balancing governance capacity and legitimacy-how the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer. *Public Administration Review*.
- Christensen, T., & Lægred, P. (2020). The coronavirus crisis—crisis communication, meaning-making, and reputation management. *International Public Management Journal*, 23(5), 713-729.
- Greer, S. L., King, E. J., da Fonseca, E. M., & Peralta-Santos, A. (2020). The comparative politics of COVID-19: The need to understand government responses. *Global public health*, 15(9), 1413-1416.
- Instituto Nacional de Estadística y geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo ENOE. Cuarto trimestre de 2019. Principales indicadores laborales de las ciudades. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/resultados_ciudades_enoe_2019_trim4.pdf
- Koop, C. y M. Lodge. 2014. Exploring the Coordination of Economic Regulation. *Journal of European Public Policy*, 21, 9, pp. 1311-1329.
- Matthews F. (2012) Governance, Governing and the Capacity of Executives in Times of Crisis. In: Lodge M., Wehrich K. (eds) *Executive Politics in Times of Crisis. The Executive Politics and Governance series*. Palgrave Macmillan, London, 2017-238
- Moloney, K., & Moloney, S. (2020). Australian Quarantine Policy: From centralization to coordination with mid-Pandemic COVID-19 shifts. *Public Administration Review*.
- Secretaría de Salud (SSa) (2020). Lineamientos para la Estimación de Riesgos del Semáforo por Regiones COVID-19. Versión 5.1 https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/10/SemaforoCOVID_Metodo.pdf
- Schomaker, R.M. and Bauer, M.W. (2020), What Drives Successful Administrative Performance during Crises? Lessons from Refugee Migration and the Covid-19 Pandemic. *Public Admin Rev*, 80: 845-850. <https://doi.org/10.1111/puar.13280>

Jorge E. Culebro Moreno
Benjamín Méndez Bahena
Diana Vicher

Coordinadores del Dossier