

*COVID-19 Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA: UNA OPORTUNIDAD
PARA SU TRANSFORMACIÓN*

151

Volumen IV, No. 1
(enero-abril 2020)

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

151

**Volumen LV, No. 1
(enero-abril 2020)**

**Covid-19 y administración pública: Una
oportunidad para su transformación**

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

65 AÑOS
mejorando las
instituciones públicas
1955-2020

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110. Alcaldía de Cuajimalpa
Ciudad de México
Teléfono (55) 5081 2657
<http://www.inap.org.mx>
contacto@inap.org.mx

ISSN: 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Consejo Directivo 2020-2023

Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente

Gloria Luz Alejandre Ramírez
Vicepresidenta

Alberto Haaz Díaz
**Vicepresidente para los IAPs de
los Estados 2020-2021**

CONSEJEROS

Rina Aguilera Hintelholer
Clicerio Coello Garcés
Jaime Domingo López Buitrón
Adriana Reynaga Morales
Mario Alberto Fócil Ortega
José Martínez Vilchis
Gricelda Sánchez Carranza
David Villanueva Lomeli

Susana Casado García
Secretaria del INAP

Rafael Martínez Puón
**Director de la Escuela Nacional de
Profesionalización Gubernamental**

Ricardo Corral Luna
**Director del Centro de Consultoría
en Administración Pública**

Luis Armando Carranza Camarena
**Director de Administración y
Finanzas**

Diana Vicher García
Asesora de Presidencia

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo
Carlos Reta Martínez

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano
Ignacio Pichardo Pagaza

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 151
Volumen LV, No. 1 (enero-abril 2020)

**Covid-19 y administración pública: Una oportunidad
para su transformación**

Director del número: **Mario Alberto Fócil Ortega**

COORDINACIÓN EDITORIAL

Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Rafael Martínez Puón
Director

Jason Alexis Camacho Pérez
Secretario Técnico

**Subdirección de Desarrollo y
Difusión de la Cultura Administrativa**

Iván Lazcano Gutiérrez
Aníbal Uribe Vildoso
Rosa Isaura Rodríguez Romero
Irma Hernández Hipólito

COMITÉ EDITORIAL

- | | |
|---------------------------|---|
| Victor Alarcón Olguín | Universidad Autónoma Metropolitana -
Unidad Iztapalapa |
| Adán Arenas Becerril | Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales de la UNAM |
| Eber Omar Betanzos Torres | Auditoría Superior de la Federación |
| Mariana Chudnovsky | Centro de Investigación y Docencia
Económicas |
| Alicia Islas Gurrola | Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
de la UNAM |
| Yanella Martínez Espinoza | Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
de la UNAM |
| Arturo Pontifes Martínez | Instituto Ortega y Gasset México |
| Arturo Sánchez Gutiérrez | Escuela de Gobierno y Transformación
Pública del ITESM. Ciudad de México |

**Covid-19 y administración pública: Una
oportunidad para su transformación**

ÍNDICE

Presentación	11
<i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	
Introducción	13
<i>Mario Alberto Fócil Ortega</i>	
El rol de los gobiernos en la implementación de políticas económicas de alivio ante la pandemia de COVID-19: Un enfoque en el desarrollo del sector privado	27
<i>Luis Aldo Sánchez Ortega</i>	
Las capacidades del Estado en la gestión de la pandemia por COVID-19 en México	61
<i>Gisela Morales González</i>	
Efectos internos y externos de la pandemia en las administraciones públicas mexicanas: algunos futuros posibles	97
<i>Javier González Gómez</i>	
Pensar el futuro en tiempos de Covid-19: ¿Regresión o transformación?	115
<i>María de Lourdes Melgar Palacios</i>	

TIC, herramienta esencial en emergencias y su necesaria adopción en la administración pública <i>Javier Juárez Mojica</i>	145
El impacto diferenciado de la crisis por COVID-19 en la vida de mujeres y hombres <i>Aída de los Ángeles Cerda Cristerna</i>	165
El Gobierno digital en la administración pública en el contexto del COVID-19 <i>Guillermo Fernández Martínez</i>	193
Indicaciones para los colaboradores	211

Presentación

El inicio de 2020 ha planteado uno de los mayores retos que la humanidad haya enfrentado a lo largo de su historia: el surgimiento en la ciudad de Wuhan en la provincia de Hubei en China del virus SarsCov2 y su posterior propagación en el resto del mundo convirtiéndose en una pandemia.

La gravedad de esta situación es ostensible en el amplio número de fallecidos a causa de esta enfermedad.

El Instituto Nacional de Administración Pública tiene entre sus funciones centrales el desarrollo de investigación básica y aplicada sobre las diversas áreas temáticas relacionadas al campo de la administración pública. Sin embargo, también resulta de fundamental importancia la reflexión sobre los temas de coyuntura que marcan y orientan el rumbo de la vida pública nacional y mundial. En ambos casos se apoya en los investigadores, profesores y funcionarios miembros de la comunidad del Instituto para ayudarnos a comprender desde su ámbito de especialidad cada uno de los temas que resulten pertinentes.

En este sentido, en el contexto que actualmente estamos viviendo en el mundo y, por lo tanto, en nuestro país, resulta más que pertinente la exploración de los efectos e impacto que la pandemia tendrá en la vida colectiva, en los ámbitos económicos, políticos y administrativos. Los gobiernos y las administraciones públicas de los países de los cinco continentes se han visto sometidos a enormes presiones y retos para manejar lo mejor posible este nuevo enemigo. Cada uno de ellos ha obtenido resultados diferentes, lo cual nos permite comenzar a preguntarnos en las causas detrás de estos resultados variados.

A este efecto, el presente número de la Revista de Administración Pública, dirigido por el maestro Mario Alberto Fócil, miembro del nuestro Consejo Directivo, lleva por título “Covid-19 y administración pública: una oportunidad para su transformación” y en éste se busca explorar las diversas aristas de este tema, con el apoyo de un grupo de destacados especialistas. En este esfuerzo confluyó el trabajo de siete investigadores, quienes escribieron cada uno de los artículos que componen el número. Aprovecho la ocasión para reconocer el esfuerzo de cada uno de los autores, quienes han aportado valiosas perspectivas del problema desde su experiencia.

Estoy convencido que este número será de enorme interés para la comunidad de estudiosos de la administración pública en las aulas de nuestros diferentes programas académicos, ya sean de posgrado, o de educación permanente. Pero también de todos los interesados en el debate de los asuntos públicos, así como de los funcionarios y servidores públicos encargados de la toma de decisiones de políticas públicas.

Dr. Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente del INAP

Introducción

Covid-19 y administración pública: Una oportunidad para su transformación

Mario Alberto Fócil Ortega

El 31 de diciembre de 2019, la Comisión Municipal de Salud de Wuhan (provincia de Hubei, China) notifica un conglomerado de casos de neumonía en la ciudad. Posteriormente se determina que están causados por un nuevo coronavirus. El 1 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) establece el Equipo de Apoyo a la Gestión de Incidentes en los tres niveles de la Organización –la Sede, las sedes regionales y los países– y pone así a la Organización en estado de emergencia para abordar el brote.

El 4 de enero de ese mismo año, la OMS informa en las redes sociales de la existencia de un conglomerado de casos de neumonía –sin fallecimientos– en Wuhan. El 5 de enero, la OMS publica su primer parte sobre brotes epidémicos relativo al nuevo virus, el cual contiene una evaluación del riesgo y una serie de recomendaciones, así como la información proporcionada por China a la Organización sobre la situación de los pacientes y la respuesta de salud pública ante el conglomerado de casos de neumonía de Wuhan.

El Director General de la OMS convoca al Comité de Emergencias, antes de los 10 días de plazo, a dos días después de notificarse los primeros casos de transmisión limitada del coronavirus entre seres humanos fuera de China.

El Comité de Emergencias llega a un consenso y recomienda al Director General que el brote constituye una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII). El Director General acepta la recomendación y declara que el brote por el nuevo coronavirus (2019-nCov) constituye una ESPII.

Finalmente, el 11 de marzo de 2020, debido a los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad y por su gravedad, y por los niveles también alarmantes de inacción, la OMS determina en su evaluación que el Covid-19 puede caracterizarse como una pandemia.¹

A nivel global, según la Universidad Johns Hopkins, hasta el 16 de junio, más de 8 millones de casos del nuevo coronavirus se han registrado en todo el mundo, incluidas al menos 441.000 muertes.

Según la OMS, el nuevo coronavirus SARS-CoV-2, que provoca la enfermedad conocida como Covid-19, ha infectado a más de 8,3 millones de personas en todo el mundo, mientras que la cifra global de decesos supera los 449.000 y la de los recuperados, los cuatro millones de personas.

Con más de dos millones de personas contagiadas y más de 117.000 fallecidas, Estados Unidos es el país más afectado de mundo, seguido de Brasil con más de 955.000 contagios y más de 46.000 muertes. En tercer lugar, se sitúa Rusia con más de medio millón de afectados, mientras que India supera los 366.000 y el Reino Unido roza los 300.000.

España e Italia rebasan la barrera de los 230.000. Perú, Irán, Alemania, Francia, Chile y Turquía superan los 180.000 contagios, mientras que México, Pakistán, Arabia Saudí, Canadá y Bangladesh han sobrepasado también los 100.000 contagiados².

El 28 de febrero de 2020, se registra en la Ciudad de México, el primer caso de Covid-19; un hombre de 35 años que

1 COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. Fuente: <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>, Fecha de consulta: junio18, 2020.

2 Coronavirus El mapa mundial del coronavirus: más de 8,3 millones de casos y más de 449.000 muertos en todo el mundo. <https://www.rtve.es/noticias/20200618/mapa-mundial-del-coronavirus/1998143.shtml> Fecha de consulta: junio18, 2020.

viajó al norte de Italia resultó positivo en las dos pruebas realizadas por los Institutos Nacionales de Enfermedades Respiratorias (INER) y de Investigación y Referencia Epidemiológicas (INDRE), respectivamente. El posible foco de contagio fue un hombre italiano que reside en Malasia y presentaba síntomas de enfermedad respiratoria con quien aseguró el paciente haber tenido contacto durante el viaje.

El primer fallecimiento en México a causa del Covid-19 ocurrió el 18 de marzo; para el 17 de junio, en la República Mexicana se habían reportado por parte de las autoridades sanitarias, 150,264 casos confirmados por el virus, de los cuales 20,392 permanecían activos. Además, se registraron 17,580 defunciones, siendo la Ciudad de México la entidad con más fallecimientos (4,664).

La crisis sanitaria global ocasionada por el Covid-19, ha tenido terribles consecuencias, siendo sin duda la más grave, el enorme número de personas fallecidas; pero su impacto se ha dejado sentir también en la economía, en donde se generó un choque simultáneo de la oferta y la demanda, con consecuencias desastrosas en el crecimiento del Producto Interno Bruto y en la destrucción de empresas y empleos en 188 países. También ha sido un enorme reto social el denominado “gran confinamiento”, es decir, la cuarentena hasta por tres meses, impuesta en todos los países como método para detener el contagio, lo que implicó retos inéditos para la convivencia familiar, una de cuyas consecuencias, desafortunadamente, fue un incremento en los niveles de violencia de género.

En el ámbito laboral, las empresas tuvieron que innovar y hacer uso de las tecnologías de la información y comunicación para mantener su operación cotidiana; aunque había algunos avances, sobre todo en empresas tecnológicas de gran tamaño en materia de teletrabajo o trabajo a distancia, el hecho es que la mayoría de las organizaciones privadas no se encontraban preparadas o tenían escasas condiciones para abordar la digitalización de sus esquemas y procesos de trabajo. El teletrabajo implicó un reto formidable en términos tecnológicos, pero principalmente de liderazgo, gestión remota de equipos de trabajo, orientación a resultados y respeto a las condiciones laborales de los empleados.

El sector público mexicano no ha sido ajeno a esta dinámica durante la crisis sanitaria, no fue el Poder Ejecutivo el que inició la operación de los esquemas de teletrabajo, sino el Poder Judicial, los organismos constitucionales autónomos y los gobiernos estatales, quienes a mediados de marzo de 2020 empezaron a trabajar a distancia, situación que vino acompañada de la suspensión de plazos y términos legales para el desahogo de diversos procedimientos y trámites por parte de la ciudadanía y las empresas. Posteriormente, todas las administraciones públicas en los tres niveles de gobierno, así como los poderes legislativos federal y estatales, se incorporaron a esa nueva dinámica. El Poder Judicial Federal, por ejemplo, transitó a la sustanciación de juicios en línea.

Pero más allá de esa nueva forma de trabajar, la crisis sanitaria implica la posibilidad de una transformación gubernamental. El Secretario del CLAD, Francisco Velázquez, al participar en la conferencia virtual denominada “El teletrabajo y otros retos de las administraciones iberoamericanas”, señaló que el teletrabajo y la inteligencia artificial podrán complementarse para automatizar numerosos procedimientos, y ser un vehículo del gobierno abierto, como una oportunidad para que las administraciones públicas sean más eficaces, más cercanas a los ciudadanos y avancen en la recuperación de su confianza. Sin embargo, advirtió que pueden generarse afectaciones a la ciberseguridad y la privacidad personal.

Por ello, se necesita por parte del Estado una gran capacidad de innovación y creatividad, en función de los retos que se han presentado producto del Covid-19 y los que todavía están por verse, en un escenario muy distinto, porque la pandemia obliga a generar un nuevo paradigma de trabajo.

En ese sentido, Velázquez también mencionó varias lecciones generadas producto del virus, entre ellas la posibilidad de contar con una administración pública más dinámica, donde la contratación pública pueda hacerse con mayor rapidez; que es posible contratar a mayor velocidad, eliminando trámites innecesarios, y que se hace ineludible una revitalización del sector público acompañada de reformas que le permitan su adaptación.³

3 El CLAD dicta conferencia sobre el teletrabajo y otros retos de las administraciones iberoamericanas. <https://clad.org/2020/06/09/noticias/el-clad-dicta-conferencia-sobre-el-teletrabajo-y-otros-retos-de-las-administraciones-iberoamericanas/> Fecha de consulta: junio 18, 2020.

El Instituto Nacional de Administración Pública, comprometido con el análisis de la situación actual y futura de la administración pública en México, ha decidido dedicar esta edición de la RAP No. 151, al estudio de los efectos de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19 en la administración pública, desde diversas perspectivas: la implementación de políticas económicas de alivio; el estudio de las capacidades de gestión de la pandemia; los efectos de la pandemia en las administraciones públicas mexicanas; las posibilidades futuras de regresión o transformación que conlleva el Covid-19; el uso y adopción de las tecnologías de la información y comunicación como herramienta para la atención de las emergencias; el impacto diferenciado de la crisis sanitaria en la vida de mujeres y hombres y, finalmente, las posibilidades de transición a un gobierno digital en el contexto de la crisis.

Es así como se incorporan análisis sobre lo que ha sucedido en la administración pública mexicana, comparándolas en algunos trabajos con lo acontecido en otros países, para exponer ideas y propuestas encaminadas a la transformación de la función pública en el contexto de la coyuntura que significa la crisis sanitaria; sin perder de vista los retos jurídicos, procedimentales, tecnológicos y organizativos que deberá enfrentar, así como las debilidades institucionales que le limitan y los procesos decisorios que se han seguido para gestionar la pandemia por parte del gobierno mexicano.

Es un lugar común afirmar que toda crisis es una oportunidad, pero es un hecho innegable que esta pandemia, la más grande que ha enfrentado la humanidad desde la famosa “gripe española” que devastó al mundo entre 1918 y 1920, y cuya velocidad de propagación es hoy mucho mayor como resultado de la globalización, obliga a replantear prácticamente todos los aspectos de nuestra vida en sociedad.

La gestión pública, el diseño y ejecución de las políticas públicas, las capacidades institucionales del Estado para hacerle frente, los liderazgos políticos, las interacciones con la ciudadanía, las formas de organización del trabajo en el sector público y la gobernanza deben también redefinirse, pues esta crisis sanitaria, mientras no se obtenga la vacuna que controle la enfermedad, ha

impuesto lo que a partir de ya se conoce como una “nueva normalidad”.

Las administraciones públicas, las personas servidoras públicas y las instituciones del Estado en su conjunto, deberán demostrar su capacidad de resiliencia para superar la adversidad y salir fortalecidos de esta circunstancia única, a fin de estar en condiciones de impulsar esa misma resiliencia en sus sociedades. Los artículos que se incluyen en este número de la Revista enfocan su análisis en dichos aspectos y, desde diversos enfoques, aportan ideas y propuestas para mejorar las capacidades institucionales y la gobernanza en México.

La revista inicia con el artículo *“El rol de los gobiernos en la implementación de políticas económicas de alivio ante la pandemia de Covid-19: Un enfoque en el desarrollo del sector privado”*, del Maestro Luis Aldo Sánchez Ortega, analiza los efectos económicos de la pandemia; así como las medidas implementadas por los gobiernos para aliviar dichos efectos económicos, haciendo comparativos de indicadores de diversos países con México; posteriormente trata el desarrollo del sector privado en el contexto de la crisis sanitaria, haciendo énfasis en el hecho de que en México, el 95% de los negocios son micro, 4% pequeños y 0.8% medianos, los cuales generan el 68.4% del empleo, mientras las grandes empresas generan el 31.6%; así como el aún desconocido impacto negativo de la pandemia en las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs).

La crisis sanitaria ha provocado, de marzo a abril de 2020, una caída de 59.8% a 47.5% lo que a su vez representa una pérdida de empleo promedio para 12 millones de personas.

A su vez, revisa las medidas e instrumentos de apoyo a las MiPyMEs tanto en México como en diversos países, con ejemplos concretos y plantea, por otra parte, la oportunidad que ofrecen las tecnologías digitales para mitigar el impacto económico del Covid-19, lo que conlleva la necesidad de que los gobiernos replanteen sus procesos y avancen en su digitalización, pues ello contribuye a generar una mayor resiliencia y capacidad de absorción de choques en periodos de crisis.

El artículo concluye que la implementación de plataformas digitales no es suficiente, sino que las administraciones públicas deben cambiar de mentalidad, adaptarse rápido y capacitarse para mejorar sus habilidades en el uso de las tecnologías de la información y comunicación e Internet.

A continuación, con el artículo “*Las capacidades del Estado en la gestión de la pandemia por Covid-19 en México*”, la Maestra Gisela Morales González analiza la crisis originada por la pandemia del Covid-19 desde la perspectiva de la salud pública y formula tres preguntas: ¿qué factores han incidido en el desarrollo y contención de la pandemia en México?, ¿cómo la capacidad del Estado ha determinado su actuación ante la contingencia por Covid-19 en México? y ¿hacia dónde podemos enfocarnos para construir un Estado más efectivo, eficiente y con rendición de cuentas, particularmente en el sector salud?

A partir de dichas interrogantes y de la premisa de que el sistema de salud en México no se encontraba listo para una pandemia de estas características, lo que ha provocado que, a pesar de haber tenido dos meses de diferencia entre el anuncio del primer caso en Asia, que deberían haber representado una ventaja, México presente altas tasas de contagio y una tasa de letalidad cercana al 11% a 3 meses de haberse anunciado el primer caso en el país; el artículo, revisa los factores asociados a la población mexicana en riesgo, así como las capacidades del Estado para la gestión de la crisis.

Algunos factores asociados a la población tienen que ver con las condiciones de salud y prevalencia de enfermedades, el nivel de percepción de riesgo que tiene respecto a su vulnerabilidad ante una enfermedad determinada y al apego a las reglas impuestas, por ejemplo, la adhesión terapéutica, el cumplimiento de esquemas de vacunación, el nivel de ingresos, tipo de empleo y acceso a instituciones de seguridad social, o la ubicación geográfica y acceso a servicios básicos como agua potable y energía eléctrica.

La capacidad de respuesta institucional con la que se inició la lucha contra la expansión de la pandemia presenta deficiencias e ineficiencias. Algunas –muy importantes– heredadas, como un presupuesto en salud insuficiente como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), falta de infraestructura y equipamiento suficiente respecto a

estándares internacionales y brechas importantes en el acceso a los servicios de salud.

Algunas otras deficiencias fueron generadas durante la atención a la emergencia por acciones de desmantelamiento de ejes fundamentales del actuar gubernamental: profesionalización del servicio público, coordinación inter e intragubernamental, apego al marco normativo, consideración a los elementos técnicos y científicos en las decisiones, capacidad de planeación, reacción y comunicación efectivas, transparencia y rendición de cuentas de los procesos de identificación de prioridades, toma de decisiones y asignación de recursos.

La suma de estos elementos ha marcado en gran medida, la capacidad del Estado mexicano para responder a la crisis inmediata generada por la pandemia y a la definición de los siguientes pasos de la etapa pospandemia; lo que hace necesario considerar en la fase más crítica y hacia adelante, varias dimensiones interconectadas e interdependientes: gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, construcción de ciudadanía y fortalecimiento de las capacidades del Estado.

El tercer artículo, del Maestro Javier González Gómez, se titula: *“Efectos internos y externos de la pandemia en las administraciones públicas mexicanas: algunos futuros posibles”*, y plantea como punto de partida, que el sector público en México y Latinoamérica se ha rezagado en la adopción de los principios novedosos en materia de capital humano (flexibilidades laborales, trabajo a distancia, políticas para balancear el trabajo y la vida personal, instalaciones y medidas para la inclusión).

En ese sentido, el autor señala que la pandemia por Covid-19 abre el horizonte a un posible doble efecto en la normalidad burocrática del sector público. Primeramente, puede y debe ser un aliciente a la innovación, al surgimiento de ideas nuevas que permitan conciliar la naturaleza de la autoridad con la productividad y la seguridad de las personas. Además, las tecnologías de la información han contribuido enormemente a la despersonalización de los trámites y servicios, haciendo innecesaria la presencia de oficinistas al frente de ventanillas de atención (con la resultante disminución de riesgos de corrupción).

En segundo lugar, plantea que estamos frente a la oportunidad de acelerar la incorporación de buenas prácticas de organizaciones sociales y privadas que, si bien no son novedosas, pueden contribuir a la recuperación del orgullo por el servicio público, a un sentido de misión y a fortalecer la confianza ciudadana en sus instituciones; ello requiere apertura y disposición al cambio por parte de los mandos superiores: vencer inercias y temores infundados.

En atención a lo anterior, revisa los efectos del Covid-19 al interior del sector público y el impulso notable que la pandemia dio al uso de las innovaciones tecnológicas como: teletrabajo, reuniones y proceso de toma de decisiones, cargas de trabajo, labores de cuidado y trabajo doméstico, redefinición de prioridades del gasto público, para resaltar que es necesaria la incorporación de prácticas de vanguardia destinadas a mejorar la eficacia organizacional, poniendo en el centro a las personas que desempeñan cargos públicos –espacio en el que el sector público mexicano claramente tiene mucho que avanzar– así como sus efectos al exterior de la administración pública, en la labor de gobierno en tanto ente revestido de autoridad, es decir, en su función externa de conducción de los destinos nacionales, como proveedor de bienes públicos, regulador de las actividades económicas y armonizador de relaciones con la sociedad por medio de esquemas de gobernanza.

El autor señala que el estallido de la pandemia de coronavirus tomó a muchos gobiernos por sorpresa, los cuales no tenían, con contadas excepciones, un punto de referencia o experiencia previa para afrontar la situación con asertividad, eficacia y control de sí mismos; ello implica que aquellas organizaciones que sean capaces de entender con velocidad sus nuevos roles, de abrirse a la participación y de adoptar buenas prácticas para transformar sus procesos y respuestas a los problemas públicos, serán las mejor equipadas para sostener la legitimidad del Estado.

El cuarto artículo, autoría de la Doctora María de Lourdes Melgar Palacios, se titula: *“Pensar el futuro en tiempos de Covid-19: ¿Regresión o transformación?”*, puntualiza que pensar el mundo pospandemia es un ejercicio que requiere simultáneamente de una mirada crítica hacia el pasado y sus fórmulas desgastadas, y plantarse en el presente frente a las incertidumbres y posibilidades que

se abren para el diseño de políticas públicas integrales que permitan transitar hacia un mejor futuro. ¿Qué camino tomar? ¿Qué prioridades establecer?

Las decisiones de política pública que hoy se adopten definirán la capacidad de navegar tiempos inciertos y llegar a buen puerto.

La Doctora Melgar organiza sus reflexiones abordando las implicaciones de vivir en tiempos de pandemia desde la perspectiva de lo doméstico y los impactos que el confinamiento y asilamiento social han tenido para las mujeres. En la segunda parte, analiza las respuestas en materia de política pública a la crisis del Covid-19 a nivel internacional. Finalmente, hace una evaluación de las decisiones del Gobierno de México con relación a la crisis sanitaria, a la recesión económica y a su política de acelerar la adopción de su visión de país.

En la primera parte la autora destaca, entre otras problemáticas, que la pandemia ha puesto en evidencia los límites de la supuesta igualdad de género y visibilizado lo que ya se percibía: la falta de valoración y remuneración del trabajo doméstico, rutinario y repetitivo; además señala que el confinamiento y aislamiento social ha exacerbado la violencia doméstica a nivel mundial.

En la segunda, a partir de las cifras de la OCDE que calcula una caída del PIB mundial en 2020 de 6% y de 7.6% si se registra una segunda ola de contagios, en tanto que la tasa de desempleo mundial pasaría de 5.4% en 2019 a 9.2% y 10% respectivamente; la autora analiza las medidas contracíclicas anunciadas por los diferentes países, las cuales coinciden en inyectar recursos para garantizar un ingreso básico, salvaguardar la pequeña y mediana empresa, proteger el empleo, permitir a las empresas sortear la crisis en cuatro grandes áreas: 1) proteger el empleo, 2) diferir la carga tributaria y el pago de deudas, 3) evitar el colapso del sector financiero, 4) fortalecer las nuevas tecnología, capacitación y reconversión laboral.

Finalmente, la autora hace un recuento de la forma en el que el gobierno mexicano ha tratado la crisis sanitaria, y expresa sus preocupaciones por lo que considera es un momento crítico en la vida democrática de país, que precisa

eliminar distractores para esclarecer lo que en esencia está sucediendo: la destrucción de las instituciones, de los fundamentos de la economía, de las bases de seguridad social, y ante todo de la salud y bienestar de los mexicanos.

Concluye con una reflexión sobre la necesidad de construir un nuevo pacto social que en el caso de México se refleje en impulsar la economía azul sostenible para alimentar sanamente a su población, generar empleos de calidad, proteger la biodiversidad marina, tener soberanía energética, avanzar hacia una economía baja en carbono, proteger al medio ambiente y la salud de las personas.

En el siguiente artículo, bajo el título “*TICs, herramienta esencial en emergencias y su necesaria adopción en la administración pública*”, el Maestro Javier Juárez Mojica destaca la importancia de las telecomunicaciones, la radiodifusión y de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), no sólo como herramientas efectivas para enfrentar las crisis, sino también como verdaderas habilitadoras de derechos y a partir de provocadoras interrogantes tales como: ¿Qué pasaría si medios como la televisión y la radio dejaran de funcionar, dejando de transmitir la información sobre medidas de prevención, instalaciones hospitalarias disponibles y en general para orientar a la población? ¿Qué pasaría si los teléfonos fijos y móviles fallaran, dejándonos incomunicados para pedir asistencia médica? ¿Cómo trabajar, atender las sesiones escolares o enviar información importante sin acceso a Internet?, desarrolla un interesante artículo en el que reseña con claros ejemplos del uso de las telecomunicaciones y la radiodifusión, así como de los avances tecnológicos, en los que se refleja la manera en que otros países han enfrentado la pandemia.

Realiza también una revisión de las aportaciones que el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), en su carácter de regulador del sector en México, garantiza la continuidad de la prestación de los servicios y apoya a los usuarios. Destaca la experiencia del IFT en la digitalización, el teletrabajo, el gobierno electrónico y señala que ha dejado de ser optativa la transformación digital e implementación de nuevas formas de trabajo, dando paso a la era del teletrabajo y del gobierno electrónico para evitar la parálisis administrativa.

Finalmente, propone construir una agenda prospectiva para una estrategia nacional del uso de las TICs en situaciones de emergencia y la gestión integral de riesgos, esto es, la prevención, remediación y reconstrucción en situaciones de emergencia, como un elemento clave para la agenda de trabajo de la administración pública. No es posible en esta revisión de las implicaciones de la pandemia para la administración pública dejar de lado la necesaria perspectiva de género; por lo que la Maestra Aída de los Ángeles Cerda Cristerna, enriquece este número con su artículo titulado: *“El impacto diferenciado de la crisis por Covid-19 en la vida de mujeres y hombres”*.

El artículo parte de reconocer las condiciones estructurales de desigualdad entre mujeres y hombres en México y señala que las mujeres, históricamente, han ocupado una posición de desventaja frente a los hombres y, por lo tanto, las consecuencias de esta crisis se han sumado a la discriminación y desigualdad que ya vivían, aquejándolas en mayor medida.

Por esta razón es necesario que las políticas públicas consideren la perspectiva de género en la respuesta ante el Covid-19, ya que, de no ser así, las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres se ampliarán, perdiendo los adelantos logrados hasta la fecha.

A partir de esa realidad, construye el análisis de los efectos en la pandemia desde el enfoque de género y aborda con gran profundidad, datos duros, indicadores y referencias de investigaciones y organismos internacionales, tres aspectos centrales: la desigualdad en el mercado laboral, la sobrecarga en el trabajo doméstico y de cuidados, y el mayor riesgo de violencia familiar.

Sin dejar de lado la interseccionalidad que requiere un análisis de este tipo, debido a que, en palabras de la autora, la desigualdad de género se cruza con todos los otros posibles factores de discriminación que conocemos, tales como edad, etnia, color de piel, discapacidad, orientación sexual, migración, habitar en zonas rurales.

Establece con claridad que, ante la crisis social y económica generada por la contingencia sanitaria, las prioridades de la planeación nacional y las políticas públicas se han

replanteado; sin embargo, esto no debe ser un obstáculo para que el Estado garantice la igualdad de género y erradique la violencia contra las mujeres.

El artículo del Maestro Guillermo Fernández Martínez, titulado “*El Gobierno digital en la administración pública en el contexto del Covid-19*” cierra este número de la revista.

El autor parte de las definiciones de gobierno electrónico proporcionadas por organismos internacionales y establece que la implementación de un modelo de Gobierno digital en las instituciones públicas abarca las interacciones digitales entre un ciudadano y su gobierno, entre gobiernos y otras agencias gubernamentales, entre gobierno y ciudadanos, entre gobierno y empleados, entre gobierno y empresas, es decir, su ámbito de aplicación puede ser tan amplio que puede involucrar la totalidad de los quehaceres de la institución misma.

En opinión del autor, la crisis generada por la pandemia del Covid-19, plantea la necesidad de: acelerar los procesos de adopción de un modelo de Gobierno electrónico en las instituciones; que genere ahorros en tiempo y dinero para los ciudadanos; e implementar dicho modelo aplicando no sólo las tecnologías de la información y comunicación disponibles, sino también las medidas de sana distancia que, aparentemente y de forma indefinida, será necesario aplicar en la interacción, ya no sólo de los ciudadanos que hagan uso de los servicios públicos, sino de los funcionarios encargados de su operación.

A partir de esas premisas propone una arquitectura general de componentes tecnológicos que son comunes a la mayoría de los modelos de gobierno digital y que usa como guía para exponer una propuesta de cómo desarrollarlos.

Dicho modelo comprende: procesos y servicios institucionales, portal de servicios, un gestor de trámites, registro único de usuarios, interoperabilidad, expediente electrónico, catálogos institucionales, sistemas de uso interno y medidas de seguridad de la información.

Concluye entre otras ideas, que la implementación de un modelo de Gobierno electrónico implica atreverse a repensar una institución desde sus procesos más básicos, dando

cumplimiento y observando siempre los ordenamientos legales que les dan origen.

Finalmente, y en espera de que los lectores encuentren en estos interesantes artículos, aportaciones e ideas que les ayuden a una mejor comprensión del futuro de la administración pública después de la crisis del Covid-19, no me resta más que agradecer al Instituto Nacional de Administración Pública, la confianza depositada en mi persona para integrar este número de la Revista de Administración Pública; así como a las autoras y autores de los artículos, reconocidos expertos en sus disciplinas, el haber atendido la invitación que por mi conducto les hizo llegar el INAP para participar y compartir sus conocimientos y reflexiones en los temas que abordaron.

El rol de los gobiernos en la implementación de políticas económicas de alivio ante la pandemia de COVID-19: Un enfoque en el desarrollo del sector privado

Luis Aldo Sánchez Ortega¹

Resumen: La pandemia de COVID-19 no tiene precedentes por su alcance y magnitud de la afectación económica causada en tan poco tiempo. Las medidas de confinamiento y distanciamiento social implementadas por los distintos gobiernos para salvaguardar vidas también han generado disrupción de las cadenas de valor, cierre de empresas y niveles de desempleo sin precedente. El estudio analiza el rol que tienen los gobiernos en la implementación de políticas de alivio ante la crisis sanitaria, con un enfoque particular en el desarrollo del sector privado y en cómo los gobiernos digitales son una solución factible para la prestación de servicios públicos no sólo durante la pandemia, sino con beneficios de mediano y largo plazo.

Palabras clave: Pandemia COVID-19, políticas de alivio, impacto económico, desarrollo de sector privado, gobierno digital.

¹ Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Maestro en Ciencias en Política Pública con méritos por la University College London (UCL). Actualmente es Consultor, Especialista Senior para el Desarrollo del Sector Privado del Banco Mundial en Viena, Austria. Entre otros cargos en el gobierno de México ha sido Coordinador General de Planeación Estratégica del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). A nivel internacional, ha sido Especialista para el Desarrollo del Sector Privado del Banco Mundial en Washington, D.C. en el área de *Doing Business Subnacional*, donde dirigió y supervisó proyectos en más de 25 países de las regiones de América Latina y el Caribe, Europa y Asia Central, Medio Oriente y Norte de África, África Subsahariana, y Sur de Asia.

The role of governments on the implementation of relief economic policies against COVID-19 pandemic: An approach to private sector development

Abstract: COVID-19 pandemic has no precedents due to its scope and the magnitude of economic damage caused in short time. Confinement and social distancing measures implemented by governments to safeguard lives had also generated disruption in value chains, closure of businesses, and unemployment levels without precedent. This study analyzes the role of governments on the implementation of relief policies against the health crisis, with a particular approach to private sector development and on how digital governments are a feasible solution for public services not only during the pandemic but with benefits for the medium and long run.

Keywords: COVID-19 pandemic, relief policies, economic impact, private sector development, digital government.

Fecha de recepción del artículo: 10-junio-2020

Fecha de aceptación: 29-junio-2020

Introducción

En diciembre de 2019 la Comisión de Salud del Municipio de Wuhan en China reportó un grupo de casos de neumonía. Para marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (WHO, por sus siglas en inglés) declaró al coronavirus 2019 (COVID-19) como pandemia y Europa cerró sus fronteras al convertirse en el epicentro de infecciones. A finales del mismo mes la pandemia se extiende por los Estados Unidos de América (EUA) y los meses siguientes se expande por la región de América Latina y el Caribe (ALC). A principios de junio México y Brasil fueron los epicentros de la pandemia y a nivel global los casos sobrepasaron los siete millones de infectados, así como los 400 mil decesos.

Al inicio de la crisis sanitaria, al COVID-19 se le comparaba con las epidemias de SARS de 2002 y MERS de 2012, después con la influenza H1N1 de 2009, el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) de 1981 y con la gripe española de 1918. En cuanto a la crisis económica generada por el COVID-19, las comparaciones han sido

con la crisis financiera de 2008 y después con la gran depresión de 1929. La realidad es que la pandemia de COVID-19 no tiene precedentes por su alcance y magnitud de la afectación económica causada en poco tiempo.

El presente artículo aborda el rol que tienen los gobiernos en la implementación de políticas de alivio ante la pandemia de COVID-19, con un enfoque particular en el desarrollo del sector privado y en cómo los gobiernos digitales son una solución factible para la prestación de servicios públicos no sólo durante la pandemia, sino con beneficios de mediano y largo plazo. El análisis se divide en cuatro secciones. Primero se describe el impacto económico de la crisis sanitaria a nivel global y para el caso de México. En segundo lugar, se presentan las distintas medidas de alivio ante el impacto económico de la pandemia. Tercero, se analiza el desarrollo del sector privado durante el COVID-19, y por último se aborda el tema de gobierno digital como una medida eficiente para garantizar la continuidad de la prestación de servicios públicos a la ciudadanía y empresas.

1. Los efectos económicos de la pandemia de COVID-19: Contexto internacional y nacional

La pandemia COVID-19 no sólo es un problema de salud pública, sino que tiene implicaciones serias para la economía global, causando choques a la oferta y a la demanda simultáneamente. Por el lado de la oferta, reduce la habilidad de las empresas para producir y de las personas para trabajar.

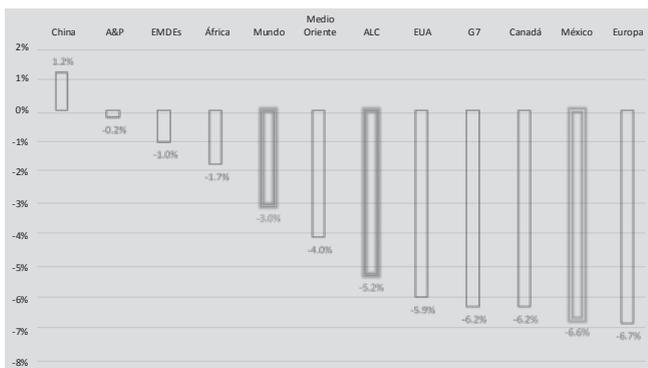
En cuanto a la demanda, la pandemia disminuye los incentivos y posibilidad de consumir de las personas y de inversión por parte de las empresas.² Ejemplo de lo anterior es la caída de la producción industrial global, la cual se contrajo en 17% durante el primer trimestre de 2020 con respecto al trimestre anterior (tasa anualizada ajustada por estacionalidad). El Producto Interno Bruto (PIB) de las principales economías también ha sido afectado significativamente durante el mismo periodo.

² Norman V. Loayza y Steven Michael Pennings, “Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries”, *Research & Policy Briefs*, No. 28, World Bank Group, Washington, D.C., 2020.

El PIB de China disminuyó 34.6%, la región europea 14.4%, los EUA casi 4.8% y Japón 3.4%.³

El impacto económico de la pandemia no solamente afectará a las economías durante la primera mitad de 2020, sino que sus efectos podrían perdurar hasta el 2021 y para sectores económicos específicos, podrían pasar más de 2 o 3 años para que puedan recuperar los niveles de actividad económica que se tenían durante el 2019. El Fondo Monetario Internacional (IMF, por sus siglas en inglés) estima una caída del PIB global de -3% para el 2020 y una recuperación de 5.8% para el 2021.⁴ Sin embargo, las caídas y recuperaciones de la actividad económica varían para las distintas regiones y países, siendo las economías avanzadas las más afectadas en términos generales (Figura I). Comparado con las distintas regiones en el mundo y sus principales socios comerciales (EUA y Canadá), México es de las economías con mayor afectación en su PIB para el 2020, con una reducción de -6.6%, sólo por debajo de la región de Europa (-6.7%).

Figura I. Pronósticos de crecimiento de PIB real (cambio anual porcentual)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, 2020.

Nota: A&P se refiere a la región Asia y Pacífico; EMDEs a países emergentes y en vías de desarrollo; ALC a la región América Latina y Caribe; y G7 incluye a las economías avanzadas de Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, el Reino Unido y los EUA.

3 World Bank, *Global Monthly May 2020*, World Bank Group, Washington, D.C., 2020, disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/249241590780651878/Global-Monthly-May20.pdf>

4 International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, Washington, D.C., 2020.

La severidad del impacto del COVID-19 para cada región y país varía en función de condiciones estructurales. Por ejemplo, un factor importante es la exposición que las economías tienen hacia el exterior, como las cadenas de valor relacionadas con la actividad económica de China o de las economías avanzadas del G7, precios de materias primas o energéticos, así como condiciones financieras o dependencias de sectores específicos como el aéreo.

El Banco Mundial estimó elasticidades parciales de crecimiento económico de países latinoamericanos para identificar su nivel de exposición originados por diversos choques externos. Para el caso de México, una caída de 1% en el PIB de las economías del G7 o de la actividad del sector aéreo, afecta en más de 1% a la economía mexicana. Por otra parte, una caída de 1% en precios internacionales de los energéticos afecta al crecimiento de México en menos de medio punto porcentual. (Tabla 1).⁵

Tabla 1. Canales de transmisión claves y sus choques externos para países seleccionados de América Latina

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México
Crecimiento PIB del G7	Dark Gray	Light Gray	Light Gray	Light Gray	Dark Gray
Crecimiento PIB de China	Dark Gray	Light Gray	Light Gray	Light Gray	Light Gray
Tasa de interés de EUA (10 años)	Light Gray	Light Gray	Light Gray	Dark Gray	Light Gray
Precios de energéticos	Dark Gray	Dark Gray	Light Gray	Light Gray	Dark Gray
Precios materias primas (no energéticos)	Dark Gray	Dark Gray	Light Gray	Light Gray	Light Gray
Viajes por medio de aviones	Dark Gray	Light Gray	Light Gray	Light Gray	Dark Gray

Nivel de exposición	>1%	1% a 0.5%	0.5% a 0%	0% a -0.5%	No significativo
	Dark Gray	Light Gray	Light Gray	Light Gray	Light Gray

Fuente: Banco Mundial, 2020.

⁵ World Bank, *The Economy in the Time of Covid-19. LAC Semiannual Report*, World Bank Group, Washington, D.C., 2020.

Por otro lado, los efectos de las pandemias tienen mayor afectación económica tanto en poblaciones vulnerables de países desarrollados, pero sobre todo para países en vías de desarrollo.

La fuente más grande de financiamiento externo que tienen los países de ingreso bajo y medio es la inversión extranjera directa (IED). La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) estima que durante 2020-2021, la IED a nivel global podría caer entre -30% a -40%, reducciones mayores a las registradas en la crisis financiera de 2008.⁶

Las principales fuentes de IED en el mundo (China, Unión Europea y EUA) han reducido sus flujos de inversión para atender necesidades domésticas.

Por su lado, las economías que más afectación tendrán por la reducción de la IED generada por la pandemia serán aquellas que tengan un alto grado de apertura al comercio exterior y con significativas exportaciones de servicios. Con base en el nivel de IED procedente de los 10 países con mayor número de casos de COVID-19 al 31 de marzo de 2020, México observa una exposición alta que oscila entre el 60% y 80% con respecto a flujos de entrada de IED en los sectores que han sido impactados significativamente por la pandemia (Figura II).⁷

En lo particular, el Banco Mundial estima que México tiene un riesgo de exposición muy alto en relación a los flujos de IED provenientes de EUA (nivel de riesgo de 96%) y España (91%), así como de los sectores energéticos (85%) y de materias primas (93%).⁸

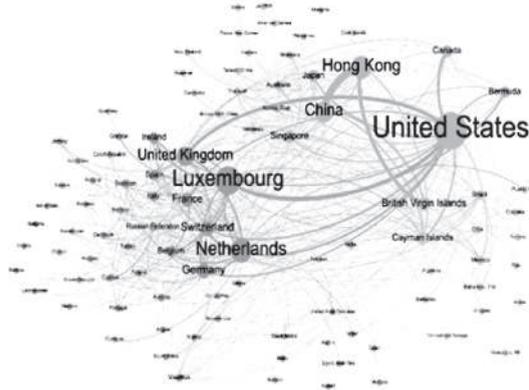
6 UNCTAD, *Investment Trend Monitor: Impact of the COVID-19 Pandemic on the Global FDI and GVCs, Updated Analysis*, UNCTAD, Ginevra, 2020.

7 World Bank, *Supporting Businesses and Investors: Investment Climate Policy Responses to COVID-19*, World Bank Group, Washington, D.C., 2020, disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/588951588958101613/SupportingInvestorCOVID-19-Policy-Measures-Investment-Climate.pdf>.

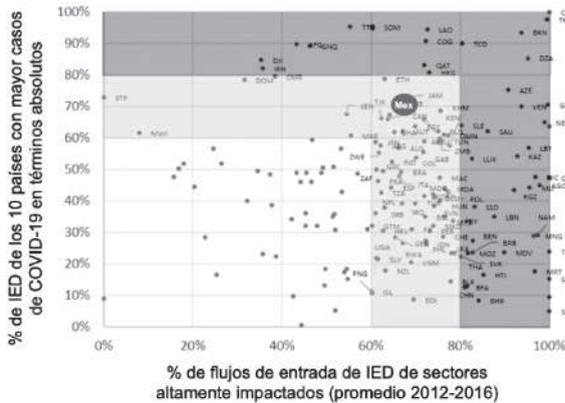
8 Estimaciones del Banco Mundial con base en los Indicadores de Desarrollo Económico y la base de datos de IED bilateral del Banco Mundial, así como en la base de datos de balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional.

Figura II. Efectos de COVID-19 en nodos de red críticos de IED y exposición de países

Nodos de red de IED impactados por COVID-19



Nivel de exposición ante choques de IED



Fuente: Banco Mundial, 2020.

Nota: Arriba: el tamaño de los nodos representa la suma de todas las líneas conectadas a un nodo, ponderadas por los flujos bilaterales de IED. El grosor de las líneas es proporcional a los flujos bilaterales de IED de cada país (2017). Abajo: Los 10 países con más casos de COVID-19 al 31 de marzo de 2020 son EUA, Italia, España, China, Alemania, Francia, Irán, Reino Unido, Suiza y Turquía. Los sectores altamente impactados cubren los de materias primas; de consumo cíclico (aerolíneas, hoteles, restaurantes y ocio); energía; e industriales (incluyendo automotriz y electrónica); con base el desempeño del índice de los valores globales de empresas multinacionales para todos los sectores entre diciembre 2019 y marzo 2020.

Uno de los sectores más afectados por el COVID-19 es el turismo. Tanto del lado de la oferta derivado de las políticas de confinamiento como del lado de la demanda por parte de consumidores, la pandemia ha impactado a hoteles, agencias de viajes y operadores de tours, cruceros, transporte aéreo y terrestre, entre otros. Cifras del Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC, por sus siglas en inglés) estiman que los sectores de viajes y el turismo representaron durante 2019 más del 10% del PIB mundial. Durante el mismo periodo, en México los viajes y turismo en su conjunto representaron 15.5% del PIB nacional, lo cual aportó más de 13% del total de empleos.⁹

Lo anterior se traduce en una exposición alta de México ante el impacto del COVID-19 en el sector de turismo y viajes (Figura III).

Figura III. Total de contribuciones de viajes y turismo al PIB (%), con países clasificados por grado de dependencia



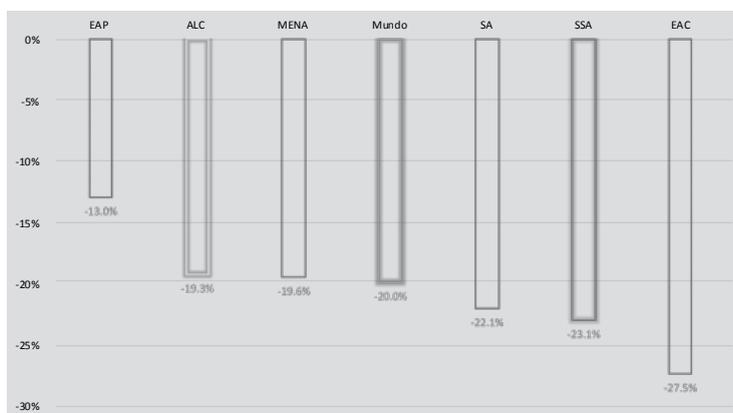
Fuente: WTTC, 2019.

Otro factor relevante para México, sobre todo por el soporte económico que representa para muchas familias de bajos ingresos, son las remesas. Según el Banco Mundial con datos del FMI y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés), las remesas representaron cerca del 3% del PIB nacional durante 2018.

⁹ WTTC, *The importance of Travel and Tourism in 2019*, WTTC, London, 2020, disponible en: <https://wttc.org/Research/Economic-Impact>.

El Banco de México (BANXICO) reportó que las remesas registraron un crecimiento anual de más de 35% entre marzo de 2019 y marzo de 2020 (cifra récord de más de USD\$ 4,000 millones); sin embargo, durante abril de 2020 se registró una entrada de USD\$ 2,861 millones, es decir, una reducción de -2.6% con respecto al mismo mes de 2019.¹⁰ De hecho, la actividad económica y los empleos en los EUA se vieron significativamente afectados en abril y mayo de 2020, por lo que se espera una reducción mayor de las remesas en México provenientes del vecino del norte. A nivel global, el Banco Mundial estima un decrecimiento de las remesas de -20% durante 2020, ocasionada principalmente por la caída de sueldos y empleos de los trabajadores migrantes, cuyos empleos por lo regular son más vulnerables en tiempos de crisis. La disminución para ALC se proyecta de -19.3% para el 2020 (Figura IV).¹¹

Figura IV. Impacto de COVID-19 en las remesas para las distintas regiones del mundo (cambio anual porcentual)



Fuente: Banco Mundial, 2020.

Nota: EAP se refiere a la región de Asia del Este y Pacífico; MENA a Medio Oriente y Norte de África; SA al Sur de Asia; SSA a África Sub-sahariana; y EAC a Europa y Asia Central.

¹⁰ Sistema de Información Económica del Banco de México, *Ingresos por remesas para marzo y abril de 2020*, Banco de México, México, disponible en: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es>.

¹¹ World Bank, *World Bank Predicts Sharpest Decline of Remittances in Recent History*, Comunicado de Prensa No. 2020/175/SPJ del 22 de abril de 2020, Washington, D.C., 2020, disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>.

Los aspectos presentados anteriormente no son de ninguna manera exhaustivos para explicar el impacto económico del COVID-19 a nivel mundial y para México en específico, y si bien existen más variables que podrían ser estudiadas, el análisis previo presenta un entorno adverso para la economía mexicana. Los pronósticos de crecimiento del PIB para México son variados dependiendo la fuente.

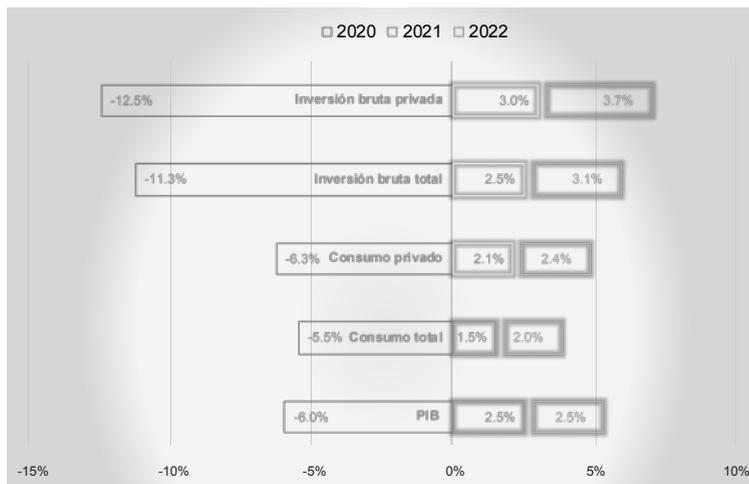
Como se mencionó anteriormente, para el 2020 el IMF estima una caída de -6.6%, mientras la estimación del Banco Mundial es de -6%. Por su parte, las estimaciones de BANXICO varían entre -4.6% (escenario “V”), -8.3% (escenario “U” profunda), y hasta -8.8% (escenario “V” profunda).¹² Asimismo, el Banco Mundial prevé para México durante 2020 una caída del consumo total de -5.5% y del consumo privado de -6.3%; así como una reducción de la inversión bruta total de -11.3% y de la inversión privada de -12.5%.

La recuperación esperada para 2021 y 2020 en la mayoría de los casos no compensa las caídas esperadas durante 2020 (Figura V).¹³

¹² Banco de México, *Informe Trimestral Enero-Marzo 2020*, Banco de México, México, 2020. Los distintos escenarios se refieren a la gravedad del impacto económico donde la “V” representa una recuperación rápida, “V” profunda una recuperación relativamente rápida, pero con un impacto económico severo en el corto plazo, y “U” un impacto moderado, pero con una recuperación retardada.

¹³ World Bank, *Macro Poverty Outlook (March 2020)*, World Bank Group, Washington, D.C., 2020, disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/macro-poverty-outlook>.

Figura V. Pronósticos de crecimiento del PIB, consumo e inversión bruta en México para 2020, 2021 y 2020 (cambio anual porcentual)



Fuente: Banco Mundial, 2020.

Como consecuencia, se espera que los niveles de pobreza en México (medida como porcentaje de la población total para personas viviendo por debajo de USD\$ 1.90 al día) aumenten de 1.8% en 2019 a 2.2% en 2020, y de hecho no se estima que se recuperen los niveles de pobreza de 2019 durante el 2021 ni 2022.¹⁴

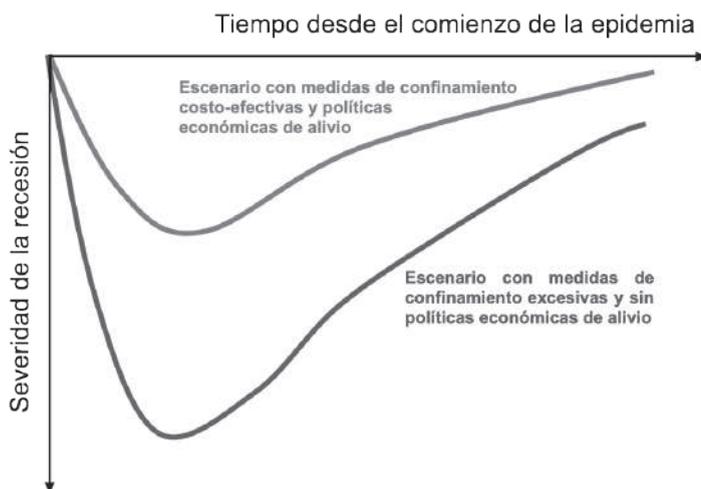
2. Medidas para aliviar los efectos económicos de la pandemia de COVID-19

Ante una pandemia como la de COVID-19, la prioridad de los gobiernos es salvaguardar la salud de sus habitantes.

Las políticas de salud pública deben ir acompañadas de políticas económicas que hagan a las primeras viables (a través de suficiente presupuesto) y que sean socialmente aceptables (a través de medidas de apoyo para las personas y los negocios).

Sin embargo, aplanar la curva epidemiológica también conlleva costos dado que las medidas de mitigación y confinamiento reducen la actividad económica, afectando los ingresos de las empresas y los empleos de los trabajadores (Figura VI).¹⁵

Figura VI. La curva de la recesión derivada de un choque epidemiológico con medidas de confinamiento y políticas económicas de alivio



Fuente: Banco Mundial, 2020.

La manera en que los gobiernos han implementado medidas de mitigación ante el COVID-19 es por medio de políticas monetaria y fiscal. La primera es aplicada por los bancos centrales (v.g. BANXICO en México, la Reserva Federal en EUA, etc.) a través del control de las tasas de interés, oferta monetaria, tipo de cambio e intervención en los mercados financieros.

Por su parte, la política fiscal es implementada por los ministerios de finanzas (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –SHCP– en México o el Departamento del Tesoro en EUA, etc.) por medio de subsidios directos, préstamos o políticas de condonación o suspensión de pago de impuestos, entre otros.

¹⁵ Norman V. Loayza y Steven Michael Pennings, *Macroeconomic Policy in the Time ... op. cit.*

No obstante, la complejidad de aplicar políticas monetarias y fiscales eficaces radica en un conjunto de condiciones estructurales, como por ejemplo la baja capacidad en sus sistemas de salud y el poco acceso a servicios esenciales de salud y la falta de cobertura de seguros médicos por gran parte de su población. De igual manera, los altos niveles de informalidad –que puede ir de 50% a 90% del empleo total en economías en vías de desarrollo– impiden que los trabajadores tengan derechos como seguro de desempleo, médico y pensión. Para el caso de México, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el empleo informal en México representó el 56% al cuarto trimestre de 2019.¹⁶

Asimismo, economías de ingreso bajo y medio cuentan con márgenes fiscales reducidos. Aunque sus niveles de déficit fiscal no sean altos como porcentaje de su PIB, sus deudas por lo general están sujetas a tipos de cambio con respecto al dólar estadounidense (USD), sus calificaciones crediticias son bajas y sus mercados financieros poco desarrollados.

Lo anterior impide desplegar suficientes recursos públicos para mitigar los efectos del COVID-19. De igual manera, la baja calidad de la gobernanza en países en vías de desarrollo está acompañada de altos niveles de corrupción, poca transparencia y rendición de cuentas, baja calidad de sus servicios públicos, así como cargas regulatorias excesivas.¹⁷

¿Pero qué tan preparados están los gobiernos para combatir al COVID-19? El Banco Mundial realiza un análisis del nivel de preparación para la región de ALC a lo largo de cuatro dimensiones: fiscal, monetaria, financiera y externa. A manera de semáforo, el nivel de preparación se divide en cuartiles, donde el color rojo indica que el país se encuentra en el cuartil inferior representando un nivel muy bajo de preparación.

Por el contrario, el color verde posiciona al país en el cuartil superior que indica un nivel de preparación alto para afrontar los choques derivados de la pandemia.

16 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del cuarto trimestre de 2019*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2020.

17 Norman V. Loayza y Steven Michael Pennings, *Macroeconomic Policy in the Time... op. cit.*

Los colores naranja y amarillo corresponden a los cuartiles intermedios, representando niveles bajo y medio de preparación, respectivamente (Tabla 2).¹⁸

Tabla 2. Nivel de preparación de países seleccionados de ALC para implementar políticas fiscales y monetarias ante los efectos del COVID-19

		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México
Fiscal	Balance fiscal	Rojo	Rojo	Naranja	Naranja	Rojo
	Deuda externa	Rojo	Verde	Verde	Naranja	Naranja
Monetaria	Reservas Internacionales	Naranja	Amarillo	Rojo	Rojo	Naranja
	Inflación	Rojo	Amarillo	Verde	Amarillo	Verde
Financiera	Liquidez bancaria	Amarillo	Verde	Naranja	Rojo	Rojo
	Crédito al sector privado	Amarillo	Naranja	Rojo	Naranja	Amarillo
Externo	Balance de cuenta corriente	Amarillo	Amarillo	Amarillo	Naranja	Amarillo
	Balance de cuenta financiera	Amarillo	Amarillo	Naranja	Naranja	Amarillo

Nivel de preparación	Rojo	Naranja Bajo	Amarillo Medio	Verde Alto
-----------------------------	------	--------------	----------------	------------

Fuente: Banco Mundial, 2020.

Nota: El balance fiscal, deuda externa, reservas internacionales, crédito al sector privado, y los balances de la cuenta corriente y cuenta financiera se analizan como porcentaje del PIB. La inflación se mide en porcentaje y la liquidez bancaria como porcentaje de los activos de los bancos. El crédito al sector privado se refiere a crédito doméstico.

¹⁸ World Bank, *The Economy in the Time of Covid-19... op. cit.*

En términos generales, Brasil es el país que mejor nivel de preparación registra en comparación con el resto de las cuatro economías latinoamericanas seleccionadas, seguida por Chile y México, después Argentina y al final Colombia. En relación con los indicadores presentados, con excepción de Argentina, los niveles de inflación en todos los países muestran niveles de preparación media y alta. En contraste, el balance fiscal para todos los países analizados muestra un nivel de preparación bajo y muy bajo. Es importante notar que, con excepción de los niveles de inflación (sin tomar en cuenta a Argentina), en términos generales, la mayoría de los países muestran un nivel de preparación inferior al que tenían previo la crisis financiera de 2008.¹⁹

Para el caso de México, su mayor vulnerabilidad se encuentra en su balance fiscal y liquidez bancaria. A su vez, presenta un nivel bajo de preparación en su deuda externa y reservas internacionales. En su crédito al sector privado y balances tanto de la cuenta corriente como de la cuenta financiera, México muestra un nivel de preparación medio.

Por último, la inflación en México se encuentra en niveles que permiten afrontar de manera adecuada al COVID-19.

Asimismo, sin intervenciones oportunas por parte de los gobiernos la pandemia puede detonar otro tipo de crisis como las financieras, ocasionadas por una oleada bancarrotas y bancos sin liquidez o insolventes; así como colapsos sectoriales,²⁰ sobre todo de sectores altamente impactados por el COVID-19 como el aéreo o el turismo. Por ejemplo, debido al cierre de fronteras por parte de gran número de países, a mediados de marzo de 2020 el número de vuelos disminuyó de un promedio semanal de alrededor de 100,000 vuelos, a menos de una tercera parte durante el mes de abril, aproximadamente 30,000 vuelos por semana (Figura VII).²¹ La afectación a las aerolíneas es significativamente más severa que la causada por los ataques terroristas de las Torres Gemelas en Nueva York en 2001.

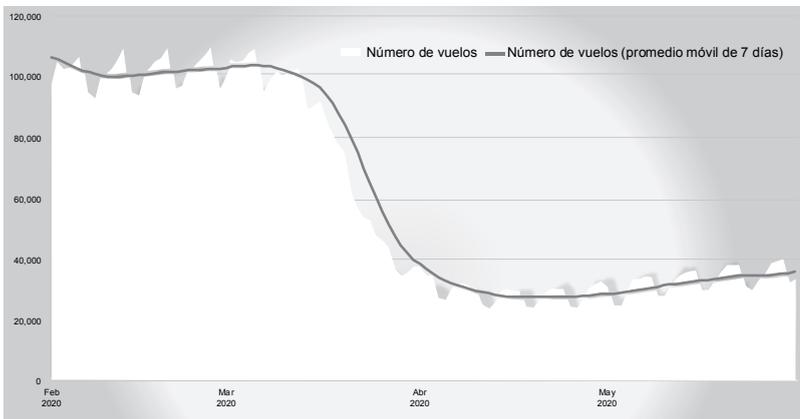
¹⁹ *Idem.*

²⁰ Norman V. Loayza y Steven Michael Pennings, *Macroeconomic Policy in the Time... op. cit.*

²¹ Flightradar24, *Flight tracking statistics*, 2020, disponible en: <https://www.flightradar24.com/data/statistics>.

La Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA, por sus siglas en inglés) estimó que, a principios de 2020 las aerolíneas en promedio contaban con un flujo de efectivo equivalente a 2 meses, por lo que se espera que algunas compañías se declaren en bancarota alrededor de todas las regiones del mundo. Esta situación ha requerido de la intervención de los gobiernos de varios países para rescatar a esta industria por considerarse estratégica.

Figura VII. Número de vuelos diarios durante febrero y mayo de 2020



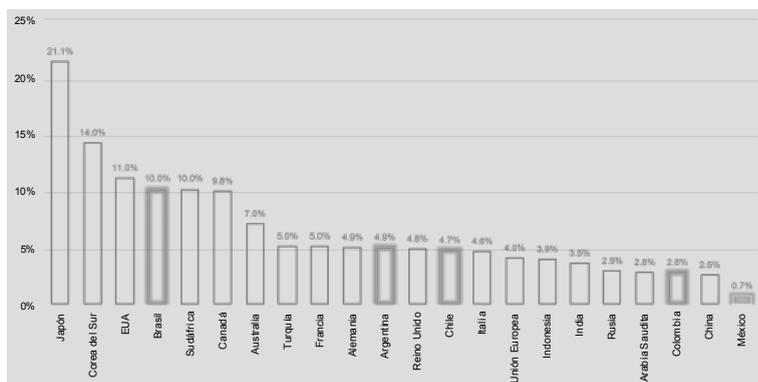
Fuente: Flightradar24, 2020.

A lo largo de la pandemia los distintos gobiernos han aplicado paquetes de alivio para mitigar los efectos económicos de la crisis sanitaria. Del lado de estímulos fiscales se encuentran subsidios directos a sectores específicos (v.g. agricultura, alimentos, turismo, etc.), préstamos a tasas preferenciales o con respaldo gubernamental, facilidades fiscales, subsidios a salarios, entre otros. Por parte de ayuda al sector financiero, se encuentran apoyos a la banca, sistemas de pagos, de fondeo o liquidez, de insolvencia, o inclusive a los mercados financieros.

La magnitud de dichos estímulos económicos puede dimensionarse de mejor manera si se representan como porcentaje de los PIB nacionales de cada país.

Por ejemplo, dentro de los miembros del G20,²² Japón ha otorgado estímulos que representan más de 20% de su PIB, seguido por Corea del Sur con 14% y EUA con 11% (Figura VIII).²³

Figura VIII. Medidas de alivio anti COVID-19 de países miembros del G20 y economías seleccionadas de ALC (% PIB)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, 2020.

Nota: Las economías de ALC que no pertenecen al G20 y que fueron agregadas al comparativo son Chile y Colombia.

Es interesante observar que, aun cuando Brasil y Argentina tienen un margen fiscal bajo (ver Tabla 2), sus apoyos son comparables con los de algunas economías avanzadas, con 10% y 4.9% de su PIB, respectivamente. Para el caso de México, sus estímulos económicos para el combate a la pandemia representan menos del 1% de su PIB, por debajo de China (2.5%) y Colombia (2.8%).

La protección de los empleos es particularmente importante en la región de ALC. Durante los últimos 10 años, las tasas de crecimiento económico y el gasto en programas de inclusión social ayudaron a la reducción de los niveles

²² Los países miembros del G20 en su conjunto representan el 80% de la producción mundial, 2/3 de la población global, así como 3/4 del comercio internacional (<https://g20.org/en/about/Pages/whatis.aspx>).

²³ Fondo Monetario Internacional, *Policy Tracker*, 2020, disponible en: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#>.

de pobreza de la región; sin embargo, muchos de los que han escapado de la pobreza siguen en una situación de vulnerabilidad.²⁴ Como se mencionó en la sección anterior, se espera que la pobreza aumente para México durante el 2020-2021 en comparación con los niveles registrados antes de la crisis sanitaria.

3. Desarrollo del sector privado bajo la pandemia de COVID-19

En la mayoría de los países las empresas pequeñas representan en promedio más del 90% del sector privado. En México, el 95% de los negocios son micro, 4% pequeños, 0.8% medianos.²⁵ En este sentido, las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME) representan el 99.8% y generan en su conjunto el 68.4% del empleo. En contraparte, las grandes empresas representan solo el 0.2%, pero generan el 31.6% de los empleos en México.²⁶

Si bien en las secciones anteriores se presentaron algunos de los efectos económicos de la pandemia, la realidad es que la magnitud del daño causado por el COVID-19 es aún desconocida; no obstante, la evidencia indica que dada la disrupción que han tenido las MiPyMEs, el impacto es significativo, sobre todo en los países más afectados.²⁷

De hecho, la encuesta de empleo del INEGI registró una caída de marzo a abril de 2020 en la tasa de participación económica de 59.8% a 47.5%, lo que representa una pérdida de empleo promedio de 12 millones de personas.²⁸

Muchas MiPyMEs enfrentan problemas de flujos de caja y por lo general viven “al día”. La caída significativa en la demanda de los consumidores pone en riesgo a las MiPyMEs de caer en números rojos y en muchos casos, de tener que

24 World Bank, *The Economy in the Time of Covid-19... op. cit.*

25 Las micro empresas están compuestas de 1 a 10 personas, las pequeñas de 11 a 50, las medianas de 51 a 250 y las grandes más de 250 personas. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Económico 2019, 2020* disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>.

27 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Coronavirus (COVID-19): SME Policy Responses*, Organisation for Economic Cooperation and Development, París, 2020.

28 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) de abril de 2020*, INEGI, México, 2020.

cerrar y no necesariamente de manera temporal.²⁹ Por lo anterior, muchos países han implementado medidas de apoyo dirigidas especialmente a los pequeños y medianos negocios. Según cifras del Banco Mundial, a principios de junio de 2020 el número de apoyos a las MiPyMEs a nivel mundial ascendió a 1,071. La mayoría de esta ayuda, cerca del 40%, consisten en deuda financiera (v.g. aplazamiento de pago de deuda, préstamos, etc.), seguido por apoyos al empleo (23%), y facilitación, suspensión o condonación de pago de impuestos (20%) (Figura IX).

Figura IX. Medidas de apoyo a las MiPyMEs en respuesta al COVID-19



Fuente: Banco Mundial, 2020.

El gobierno federal de México ha aplicado siete diferentes instrumentos de apoyo a las MiPyMEs, seis de ellos de deuda financiera y uno de apoyo al empleo, por debajo de Colombia (14), Chile (15), Argentina (18) y Brasil (20).³⁰

Sin embargo, no todos los apoyos consisten en alguna forma de financiamiento o subsidios directos a las empresas.

Algunos gobiernos también han suspendido, reducido o eliminado los costos administrativos durante el estado de emergencia. Algunas de estas medidas consisten en

²⁹ Jennifer Bouey, *Assessment of COVID-19's Impact on Small and Medium-Sized Enterprises, Implications from China*, RAND Corporation, Santa Monica, Cal., 2020.

³⁰ World Bank, *Map of SME-Support Measures in Response to COVID-19*, 2020, World Bank Group, Washington, D.C., 2020 disponible en: https://dataviz.worldbank.org/views/SME-COVID19/Overview?embed=y&isGuestRedirectFromVizportal=y&:display_count=n&:showAppBanner=false&:origin=viz_share_link&:showVizHome=n

suspensiones temporales o aplazamientos del cumplimiento de contribuciones fiscales o al seguro social, extensión de tarifas relacionadas con algunos trámites o servicios públicos, así como la extensión automática de licencias o permisos durante el periodo de emergencia, entre otras.³¹

Por ejemplo, en los EUA las leyes de licencias de ocupación de construcciones pueden ser suspendidas durante situaciones de emergencia. De igual manera, algunos gobiernos estatales o municipales de este país han diseñado respuestas de apoyo para las MiPyMEs. En San Francisco el pago trimestral de impuestos ha sido aplazado por nueve meses sin multas o intereses, y se han diferido los pagos de tarifas de licencias y permisos para restaurantes, bares, comercio al menudeo, hoteles y operadores de tours de tamaño pequeño. El Estado de Maryland ha aplicado medidas similares.³² En Hong Kong se han condonado una serie de tarifas gubernamentales, incluyendo las de constitución de negocios.³³

No obstante, no sólo las economías avanzadas aplican este tipo de medidas.

En economías en vías de desarrollo como Argelia, el gobierno ha aplazado el pago de impuesto sobre la renta para las empresas. En China, las regulaciones laborales se han flexibilizado debido a las políticas de distanciamiento social. De igual manera, en Jordania, el Ministerio de Administración Local y el Municipio de Gran Amman anunciaron la extensión de vigencia de licencias para algunas profesiones hasta el 1 de junio de 2020. Asimismo, el Departamento de Tierras y Encuestas de Jordania ha diferido los pagos a la propiedad sin intereses y pospuso el pago de impuestos de traslación de dominio en transacciones de propiedades y bienes raíces.³⁴

31 World Bank, *Supporting Businesses and Investors: Investment Climate Policy Responses to Covid-19*, World Bank Group, Washington, D.C., 2020, disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/588951588958101613/SupportingInvestorCOVID-19-Policy-Measures-Investment-Climate.pdf>.

32 The State of Maryland, *Executive Order: Extending certain licenses, permits, registrations, and other governmental authorizations, and authorizing suspensions of legal time requirements*, Annapolis, Md., 2020, disponible en: <https://governor.maryland.gov/wp-content/uploads/2020/03/Licenses-Permits-Registration.pdf>.

33 Deloitte, *2020/2021 budget contains limited tax measures*, Deloitte Global, 2020, disponible en: <https://www.taxathand.com/article/13026/Hong-Kong/2020/202021-budget-contains-limited-tax-measures>.

34 Banco Mundial, *Map of SME... op. cit.*

Por otro lado, la crisis sanitaria ha venido acompañada de retos sin precedentes para los negocios y la manera en que éstos han reaccionado para garantizar la continuidad de sus operaciones es variada. Un comportamiento observado a lo largo de distintas industrias y países es que se han reorientado las actividades productivas y de investigación y desarrollo en apoyo al combate contra el COVID-19. Por ejemplo, algunas fábricas textiles en lugar de producir ropa han empezado a fabricar mascarillas y batas médicas.

Empresas productoras de cosméticos ahora producen desinfectantes para manos, los hoteles se han transformado en centros de cuarentena, destilerías en productoras de alcohol desinfectante y empresas automotrices están involucradas en la producción de equipamiento médico como ventiladores.³⁵

Por lo tanto, los marcos regulatorios y las definiciones de las actividades empresariales deben ser lo suficientemente flexibles para que los negocios puedan adaptarse rápidamente a las necesidades de mercado.

Dado que la contratación de bienes, servicios y obras para atender de manera eficaz y oportuna la crisis sanitaria, las compras y contrataciones públicas juegan un papel fundamental. En periodos de no emergencia, las licitaciones públicas pueden tardar meses; sin embargo, durante una crisis esto no es viable, por lo que los gobiernos tendrán que agilizar los procesos de contratación de manera transparente.

Por ejemplo, en el Reino Unido se emitieron guías de adquisiciones públicas para que las dependencias gubernamentales estén en posibilidades de realizar adjudicaciones directas en periodo de tiempo corto. Más aún, el pronto pago de contratos públicos puede aliviar de manera significativa la situación financiera de muchas empresas, sobre todo de las MiPyMEs. En Nueva Zelanda se estableció el pago a empresas pequeñas en menos de 10 días.³⁶

Una vez que la crisis sanitaria termine o al menos cuando los impactos de ésta se encuentren por debajo de parámetros críticos, todas las regulaciones que habilitaron

³⁵ World Bank, *Supporting Businesses and Investors...* *op. cit.*

³⁶ *Idem.*

procedimientos “rápidos” o “expeditos” tendrán que ser revisadas.³⁷

Sin embargo, la implementación de muchas de estas medidas proporciona evidencia de la posibilidad de prestar servicios públicos de manera más eficiente y expedita. Por ejemplo, para garantizar la continuidad del procesamiento de permisos de construcción, en la ciudad de Jersey las aplicaciones se pueden descargar en línea y una vez llenadas, se depositan en buzones desplegados alrededor de la ciudad para evitar el contacto físico. Las inspecciones de las construcciones se siguen realizando como de costumbre, pero a la hora de la visita se realiza evacuaciones de los trabajadores de la obra.

Lo anterior obliga a replantearse la manera en que muchos gobiernos, en especial los que no han logrado digitalizar sus procesos, prestan servicios públicos, sobre todo cuando no se tiene certidumbre de cuánto durarán las políticas de distanciamiento social y cómo será la “nueva normalidad”.

Varias investigaciones indican que sistemas con marcos regulatorios e interacción gobierno-empresas eficientes generan mayor resiliencia y capacidad de absorción de choques durante periodos de crisis.³⁸

Un estudio que analiza a la Unión Europea encontró que un ambiente regulatorio del clima de negocios favorable está altamente asociado con una mayor resiliencia ante la crisis financiera de 2008, donde un ambiente favorable para los negocios promueve las capacidades adaptativas y transformadoras de un país.³⁹

Cabe señalar que, con base en información recolectada por el Banco Mundial, sólo 15 países de las regiones de Europa,

37 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting the Recovery*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 2020, disponible en: [http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-\(COVID-19\)-web.pdf](http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-(COVID-19)-web.pdf).

38 David Sondermann, *Towards More Resilient Economies: The role of well-functioning economic structures*, CESP, Bruselas, 2017, disponible en: http://aei.pitt.edu/83869/1/WD_2017_03_DSondermann_Resilient_Economies.pdf.

39 L. Alessi, P. Benczur, F. Campolongo, *et al.* “The Resilience of EU Member States to the Financial and Economic Crisis”, *Social Indicators Research*, No. 148, 569–598 (2020)

Norte de África y Medio Oriente, y Asia del Este y Pacífico han implementado 27 medidas de alivio relacionadas con el mejoramiento del clima de negocios (2.5% del total de instrumentos de apoyo a las MiPyMEs).

Por el contrario, ningún país de la región de ALC cuenta con medidas de este tipo (Figura X).⁴⁰

Figura X. Medidas de apoyo para el mejoramiento del clima de negocios a las MiPyMEs en respuesta al COVID-19



Fuente: Banco Mundial, 2020.

Para algunos países los periodos de crisis generan oportunidad de procesos de reforma que perduran a lo largo del tiempo. Muchas de las medidas implementadas para aliviar los efectos de la pandemia y garantizar la operación de las empresas podrían redefinir la manera en cómo muchos gobiernos interactúan con la ciudadanía y las empresas y, sobre todo, podrían incentivar no sólo una ola de simplificación administrativa, sino el uso generalizado de plataformas digitales por parte del sector público.

4. La importancia de gobiernos digitales y la conectividad durante la pandemia de COVID-19

Las tecnologías digitales ofrecen una oportunidad sin precedente para mitigar el impacto económico del COVID-19. Por ejemplo, los países con regulaciones *ad hoc* para soluciones “FinTech” han podido procesar y canalizar de mejor manera los estímulos y préstamos a trabajadores y empresas.

Este tipo de plataformas digitales también facilitan el acceso a los mercados financieros por parte de las MiPyMEs.

El uso de plataformas electrónicas por parte de los gobiernos puede evitar cargas burocráticas innecesarias a ciudadanos y empresas.

A su vez, enfoques innovadores de tecnologías digitales como inteligencia artificial y *big data* (gran volumen de datos) pueden generar políticas más efectivas, dado que dichas tecnologías brindan información relevante, en grandes cantidades y de manera oportuna a los responsables de diseñar regulación.⁴¹

Sin embargo, el grado de madurez digital de los gobiernos varía de país en país. En Dinamarca, la política “*digital by default*”⁴² obliga a los ciudadanos y empresas a usar servicios digitales. En Holanda, los “*Basisregistraties*”,⁴³ donde se encuentran las bases de datos de toda la ciudadanía, son obligatorios para la administración pública en todos sus niveles.

Por su parte, el Reino Unido redujo el número de sitios web del gobierno de 300 a 1,⁴⁴ lo cual facilita la comunicación con la población de una manera rápida y sencilla.⁴⁵

Las tecnologías digitales no deberían usarse para digitalizar procesos existentes de los gobiernos y ofrecer servicios en línea. Los gobiernos deben priorizar en el uso de tecnologías digitales y datos para repensar el diseño e implementación de los procesos de los servicios públicos y políticas con base en enfoques basados en las necesidades de los usuarios (Figura XI).⁴⁶

41 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Regulatory Quality and COVID-19... op. cit.*

42 <https://www.governmentcomputing.com/back-office/news/denmark-made-top-e-government>.

43 <https://www.digitaleoverheid.nl/dossiers/basisregistraties/>.

44 <https://insidgovuk.blog.gov.uk/2014/12/19/300-websites-to-just-1-in-15-months/>.

45 David Osimo, *How Digital Government Has Risen As An Essential Tool In Times Of Crisis And Lockdown*, Co-VAL, 2020, disponible en: <https://www.co-val.eu/blog/2020/05/25/why-digital-government-is-key-for-democracy/>.

46 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Strengthening Digital Government*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 2019, disponible en: <https://www.oecd.org/going-digital/strengthening-digital-government.pdf>

Figura XI. Progresión hacia la transformación digital de los gobiernos



Fuente: OECD, 2019.

Nota: TIC se refiere a Tecnologías de la Información y Comunicación.

Pero el diseño e implementación de servicios digitales no depende solamente del aspecto tecnológico, sino en una mezcla de diversos factores que incluyen la cultura, la mentalidad, el acceso a la información y la privacidad de los datos, así como la habilidad de trabajar iterativamente y crear prototipos de manera rápida. Los gobiernos que se basan en varios de estos factores son los que han podido implementar de manera exitosa servicios digitales.⁴⁷

En contraparte, en muchos países la prioridad de un gobierno digital ha existido por mucho tiempo en papel, pero en la práctica su implementación ha sido parcial y en la mayoría de los casos con estrategias aisladas que atienden a sectores específicos y en donde la digitalización se da a nivel institución, sin una estrategia nacional que incluya a todas las instituciones públicas de todos los órdenes de gobierno.⁴⁸

⁴⁷ Chetan Choudhury, *7 emerging themes in digital government*, Apolitica, London, 2020, disponible en: https://apolitical.co/en/solution_article/7-emerging-themes-in-digital-government.

⁴⁸ Melodena Stephens, *Agile government and crisis responses to Covid-19*, Apolitica, London, 2020, disponible en: https://apolitical.co/en/solution_

Un ejemplo de lo anterior es el pago de impuestos en México, el cual se realiza en línea desde el 2003. El reporte de *Doing Business 2020*, el cual mide el clima de negocios en 190 países, posiciona a México en el lugar 12 en cuanto al número de pagos necesarios para cumplir con obligaciones fiscales.⁴⁹ Lo anterior es el resultado de la implementación de la firma electrónica avanzada por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Esta política ha generado una disminución significativa de los costos de transacción para el contribuyente, tanto para personas físicas como morales. Sin embargo, el uso de la firma electrónica no es generalizado y la mayoría de los trámites distintos al pago de impuestos se siguen realizando en papel.

La transformación digital de los servicios públicos lleva tiempo. No obstante, como consecuencia de los efectos del COVID-19, muchos gobiernos no tienen otra opción que trabajar de manera remota. De hecho, muchas instituciones públicas tuvieron que priorizar sus servicios y poner a disposición del público versiones “Beta” de plataformas para atender las necesidades de las personas y empresas.⁵⁰

En condiciones normales probablemente esta situación no hubiera sido posible. Primero, hubieran tenido que ser aprobadas una serie de leyes y normas de gobierno digital y después desarrollar un sistema que probablemente tomaría no menos de seis meses en desarrollarse. Las lecciones que nos deja la pandemia ayudan a concebir de manera distinta la manera en cómo los gobiernos pueden operar. Muy probablemente las soluciones tecnológicas implementadas durante la emergencia están lejos de ser perfectas, pero son una buena base para continuar con la digitalización de los servicios después de que pase la crisis.

Ahora bien, los procesos de digitalización de servicios públicos también están en función, por un lado, de la infraestructura de telecomunicaciones la cual tiene un impacto en la calidad y velocidad de los servicios en línea; y por otro del nivel de

article/agile-government-and-covid-19.

49 https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/mexico#DB_tax.

50 Noa Miller, *Why Covid-19 might set digital government back*, Apolitica, London, 2020, disponible en: https://apolitical.co/en/solution_article/why-covid-19-might-set-digital-government-back.

habilidad en el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) de las personas y empresas. Con base en datos del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), una mujer de entre 35 y 44 años con licenciatura que trabaja, con un ingreso medio y que vive en la Ciudad de México, tiene una probabilidad de interactuar con el gobierno por Internet de 58%. Una mujer con las mismas características sociodemográficas, pero que vive en la Ciudad de Zacatecas tiene una probabilidad de 40%.⁵¹ Con un bajo uso de las TIC y el Internet por parte de la población y una infraestructura de telecomunicaciones deficiente, difícilmente se desplegarán con éxito servicios públicos digitales.

La crisis sanitaria hizo evidente la importancia de la conectividad digital, sobre todo para la continuidad de la operación de muchas oficinas y negocios.

Derivado de las políticas de confinamiento, el incremento del uso de las plataformas digitales ha sido significativo. Vodafone reporta un incremento del tráfico de datos en Europa de 15% en Internet móvil y 44% de banda ancha fija. En EUA, T-Mobile reporta un incremento de 77% en mensajes multimedia (MMS) y un 45% de aumento en tráfico en video juegos. A su vez, Ookla, empresa que mide el desempeño del Internet, reportó una disminución temporal, pero significativa en la velocidad de bajada y un incremento de la latencia de las redes en China, especialmente en el periodo de confinamiento en la ciudad de Hubei.⁵²

Por lo anterior, los reguladores de telecomunicaciones deben de aplicar medidas que mitiguen los efectos del COVID-19 en la calidad de los servicios de telecomunicaciones. Por ejemplo, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés) de los EUA liberó temporalmente espectro adicional para mejorar la calidad y cobertura de los servicios móviles de telecomunicaciones.⁵³

51 Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Calculadora de probabilidades de uso de las TIC y actividades por Internet en México 2.0*, Instituto Federal de Telecomunicaciones, México, 2020, disponible en: <http://calculadoraprob.ift.org.mx>.

52 Davide Strusani y Georges V. Hounghonon, *What COVID-19 Means for Digital Infrastructure in Emerging Markets*, IFC Emerging Markets Compass, Washington, D.C., 2020.

53 Antonio García Zaballón, Enrique Iglesias, Gerald Prado, *et al*, *Digitalización*:

Pero las acciones de los reguladores de telecomunicaciones son limitadas. Uno de los posibles efectos negativos de la pandemia es el incremento de la brecha digital entre las economías avanzadas y las emergentes y entre regiones dentro las economías emergentes, al menos en el corto plazo. Esto es debido a que los países en vías de desarrollo por lo regular carecen de infraestructura fija y dependen más de infraestructuras móviles, las cuáles son más susceptibles de saturación.⁵⁴ Esta problemática sugiere la implementación de políticas públicas coordinadas entre los distintos reguladores sectoriales y el gobierno central, así como de una coordinación eficiente entre la federación y autoridades estatales y municipales.

Conclusiones

Si bien aún no es claro el grado de afectación económico causado por la pandemia COVID-19, la evidencia presentada prevé escenarios adversos para la economía global. A su vez, la duración de este impacto es incierta, sobre todo por la posibilidad de una segunda ola prevista para otoño del 2020.

Las medidas de confinamiento y distanciamiento social implementadas por los distintos gobiernos para salvaguardar vidas también han generado disrupción de las cadenas de valor, cierre de empresas y niveles de desempleo sin precedente. Desgraciadamente, los sectores de la población más afectados son los de bajo ingreso y socialmente vulnerables. Para mitigar estos efectos, los gobiernos de todas las regiones del mundo han implementado medidas de alivio de distinta índole.

Sin embargo, la implementación de dichas medidas es compleja, sobre todo por la dificultad de operación gubernamental bajo un entorno de emergencia donde en algunos países los sistemas de salud han colapsado. Si bien la prioridad es salvaguardar la vida de las personas, minimizando el número de infecciones y pérdida de vidas, algunos gobiernos han incrementado sus niveles de endeudamiento de manera significativa, no sólo para

herramienta de defensa ante la crisis del Covid-19 y para el desarrollo sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. 2020.

rescatar industrias específicas, subsidiar salarios o brindar préstamos a empresas, sino también para asegurar que los mercados financieros no colapsen, lo cual también ha generado distorsiones.

Es difícil saber qué políticas tendrán los efectos deseados o cuáles detonarán incentivos perversos. Como lo comentan Norman Loayza y Steven Pennings, *“De cara a una emergencia, una expresión común es “Tiempos desesperados requieren de medidas desesperadas”. El problema con medidas desesperadas es que usualmente éstas son equivocadas. Tiempos críticos exigen acciones gubernamentales bien diseñadas y provisión efectiva de servicios públicos...”*.⁵⁵ De ahí la importancia del uso de plataformas digitales y tecnologías como la inteligencia artificial o el *big data* que proporcionen información veraz y en tiempo real para la mejor toma de decisiones, sobre todo cuando se trata de salvaguardar vidas humanas.

La pandemia también nos obliga a repensar la manera de cómo los gobiernos pueden brindar servicios públicos bajo una “nueva normalidad” que no sabemos cómo será y donde la interacción a distancia posiblemente será la norma para ciertas actividades.

La implementación de plataformas tecnológicas no es suficiente. Las administraciones públicas deben de cambiar de mentalidad, adaptarse rápido y capacitarse para tener las suficientes habilidades en el uso de TICs e Internet. Al mismo tiempo, las plataformas digitales deben desarrollarse centradas en las necesidades de los usuarios y preparadas para usarse en dispositivos móviles y no solo en computadoras de escritorio.

Afortunadamente, muchas de estas políticas ya se aplican en varios países y el siguiente paso, una vez que la emergencia sanitaria haya terminado, es el de crear intercambios de experiencias no sólo entre países, sino entre los distintos órdenes de gobierno dentro de un país, así como entre el sector privado y el sector público.

55 Norman V. Loayza y Steven Michael Pennings, *Macroeconomic Policy in the Time... op. cit.*

Bibliografía

- Alessi, L.; Benczur, P.; Campolongo, F. *et al.* “The Resilience of EU Member States to the Financial and Economic Crisis”, *Social Indicators Research*, 148, 569–598, 2020.
- Banco de México, *Informe Trimestral Enero-marzo 2020*, Banco de México, México, 2020.
- Bouey, Jennifer, *Assessment of COVID-19’s Impact on Small and Medium-Sized Enterprises, Implications from China*, en: RAND Corporation, Santa Monica, Ca., 2020.
- Choudhury, Chetan, *7 emerging themes in digital government*, Apolitica, London, 2020, disponible en: https://apolitical.co/en/solution_article/7-emerging-themes-in-digital-government.
- Deloitte, *2020/2021 budget contains limited tax measures*, Deloitte Global, 2020, disponible en: <https://www.taxathand.com/article/13026/Hong-Kong/2020/202021-budget-contains-limited-tax-measures>.
- Flightradar24, *Flight tracking statistics*, 2020, disponible en <https://www.flightradar24.com/data/statistics>
- García Zaballos, Antonio; Iglesias, Enrique; Prado, Gerald *et. al.*, *Digitalización: herramienta de defensa ante la crisis del Covid-19 y para el desarrollo sostenible*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2020.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del cuarto trimestre de 2019*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2020.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) de abril de 2020*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2020.
- International Monetary Fund, *World Economic Outlook (April 2020)*, Washington, D.C., 2020.

Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Calculadora de probabilidades de uso de las TIC y actividades por Internet en México 2.0*, Instituto Federal de Telecomunicaciones, México, 2020, disponible en: <http://calculadoraprob.ift.org.mx>

Loayza, Norman V. y Pennings, Steven Michael, *Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries*, en: Research & Policy Briefs No. 28, World Bank Group, Washington, D.C., 2020.

Miller, Noa, *Why Covid-19 might set digital government back*, Apolitica, London, 2020, disponible en: https://apolitical.co/en/solution_article/why-covid-19-might-set-digital-government-back.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Strengthening Digital Government*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 2019, disponible en: <https://www.oecd.org/going-digital/strengthening-digital-government.pdf>.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Coronavirus (COVID-19): SME Policy Responses*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 2020.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Regulatory Quality and COVID-19: Managing the Risks and Supporting the Recovery*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 2020, disponible en: [http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-\(COVID-19\)-web.pdf](http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Regulatory-Quality-and-Coronavirus%20-(COVID-19)-web.pdf).

Osimo, David, *How Digital Government Has Risen As An Essential Tool In Times Of Crisis And Lockdown*, Co-VAL, 2020, en: <https://www.co-val.eu/blog/2020/05/25/why-digital-government-is-key-for-democracy/>.

- Sondermann, David, *Towards More Resilient Economies: The role of well-functioning economic structures*, CESP, Bruselas, 2017, disponible en: http://aei.pitt.edu/83869/1/WD_2017_03_DSondermann_Resilient_Economies.pdf.
- Stephens, Melodena, *Agile government and crisis responses to Covid-19*, Apolitica, London, 2020, disponible en: https://apolitical.co/en/solution_article/agile-government-and-covid-19.
- Strusani, Davide y Hounghonon, Georges V., *What COVID-19 Means for Digital Infrastructure in Emerging Markets*, IFC Emerging Markets Compass, Washington, D.C., 2020.
- The State of Maryland, *Executive Order: Extending certain licenses, permits, registrations, and other governmental authorizations, and authorizing suspensions of legal time requirements*, Annapolis, Md., 2020, disponible en: <https://governor.maryland.gov/wp-content/uploads/2020/03/Licenses-Permits-Registration.pdf>.
- UNCTAD, *Investment Trend Monitor: Impact of the COVID-19 Pandemic on the Global FDI and GVCs, Updated Analysis*, UNCTAD, Ginevra, 2020.
- World Bank, *Supporting Businesses and Investors: Investment Climate Policy Responses to Covid-19*, World Bank Group, Washington, D.C., 2020, disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/588951588958101613/SupportingInvestorCOVID-19-Policy-Measures-Investment-Climate.pdf>
- World Bank, *Global Monthly May 2020*, World Bank Group, Washington, D.C., 2020, disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/249241590780651878/Global-Monthly-May20.pdf>.

World Bank, *Macro Poverty Outlook (March 2020)*, World Bank Group, Washington, D.C., 2020, disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/macro-poverty-outlook>.

World Bank, *The Economy in the Time of Covid-19. LAC Semiannual Report*, World Bank Group, Washington, D.C., 2020.

World Bank, *World Bank Predicts Sharpest Decline of Remittances in Recent History*, Comunicado de Prensa No. 2020/175/SPJ del 22 de abril de 2020, Washington, D.C., 2020, disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>.

WTTC, *The importance of Travel and Tourism in 2019*, WTTC, London, 2020, disponible en: <https://wttc.org/Research/Economic-Impact>.

Las capacidades del Estado en la gestión de la pandemia por COVID-19 en México

Gisela Morales González¹

Resumen: La pandemia por COVID-19 ha representado un reto para la administración pública en México y muestra, como una radiografía, las fortalezas y debilidades institucionales para hacer frente de forma efectiva y rápida situaciones que la han obligado a salir de su zona de actuar cotidiano. A su vez, presenta una oportunidad para reflexionar sobre la necesaria y urgente inversión para construir capacidades institucionales y contar con un gobierno efectivo, eficiente y con rendición de cuentas a partir de la experiencia adquirida en el camino de vuelta a la nueva realidad que enfrentaremos.

El presente artículo propone una revisión multidimensional de las capacidades del Estado para prepararse y contener la propagación del virus COVID-19, mediante la construcción de tres dimensiones compuestas:

¹ Licenciada en Economía por la Universidad Veracruzana. Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 2° Lugar en el Premio Nacional del Instituto Nacional de Administración Pública 2007. Más de 17 años de experiencia en el sector público, fue Directora de Finanzas del IMSS, Jefa de Servicios de Presupuesto en el ISSSTE, Directora de Vinculación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Directora Ejecutiva de Administración y Finanzas del Sistema Metrobús, Directora de Recursos Financieros del Instituto Federal de Telecomunicaciones, entre otros cargos. Actualmente es Coordinadora de Administración y Finanzas del CIDE. Artículos publicados en revistas nacionales (Revista Consultoría, Revista de Administración Pública del INAP, Revista Buen Gobierno) y extranjeras (Revista Acta Bioethica).

1) Burocrática-Administrativa, 2) Política - Relacional y 3) Coercitiva - Legal.

Palabras clave: Capacidad del Estado, salud, riesgo, rendición de cuentas, gobernanza.

State Capacity on the COVID-19 pandemic management in México

Abstract: The COVID-19 pandemic has represented challenge for Mexico's Public Administration and shows, like an x-ray image, the institutional strengths and weaknesses to deal quickly and effectively with situations that have forced it to leave its area of daily action. In turn, it presents an opportunity to reflect on the necessary and urgent investment to build institutional capacities and to rely on an effective, efficient and accountable government based on the experience gained on the way back to the new reality that the country will face. This article proposes a multidimensional review of the State's capacities to prepare for and contain the spread of the COVID-19 virus, through the construction of three compound dimensions of State capacity: 1) Bureaucratic - Administrative, 2) Political - Relational and 3) Coercive - Legal.

Key words: State capacity, health, risk, accountability, governance.

Fecha de recepción del artículo: 6-junio-2020

Fecha de aceptación: 26-junio-2020

Introducción

En abril de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) emitió una estrategia contra una nueva enfermedad diferente a otras causadas por coronavirus, denominada oficialmente COVID-19².

² Siglas en inglés de: *coronavirus disease 2019. Enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2.*

En su informe, la OMS señala que es un virus que se propaga rápidamente y los brotes pueden crecer a un ritmo exponencial.

Según los datos de los primeros países afectados en la pandemia, cerca del 40% de los casos experimentarán una enfermedad leve, el 40% una enfermedad moderada, el 15% de los casos una enfermedad grave y el 5% de los casos padecerá una enfermedad crítica. A la fecha, no existen terapias o vacunas que demuestren tratar o prevenir el COVID-19.

La aparición del COVID-19 ha marcado un antes y un después en la forma en la que los gobiernos prestan servicios públicos, establecen mecanismos de coordinación con entidades subnacionales y ejercen su facultad de regulación. Es un hito que muestra, como una radiografía, las fortalezas y debilidades de las administraciones públicas para hacer frente de forma efectiva y rápida a situaciones que las obligan a salir de la zona de actuar cotidiano y procedimental.

La crisis generada por la pandemia no sólo es una crisis sanitaria.

Es una crisis que tuvo un detonante sanitario, pero está mostrando sus efectos en otros ámbitos: en el laboral, de seguridad social y seguridad alimentaria, educativo, de acción social y, claramente, también en la forma en que se conciben y conducen los diferentes gobiernos y regímenes políticos en el mundo.

De igual forma, la contingencia por COVID-19 ha evidenciado las enormes desigualdades que existen entre la población en diferentes esferas: empleo, ingresos, acceso a servicios de salud, prestaciones laborales, entre otras. En México, esa desigualdad se encuentra determinada, entre otros, por el acceso a servicios de salud y seguridad social que se encuentra ligado al régimen laboral de las personas.

En un país en el que gran parte de su población no cuenta con acceso a servicios de seguridad social y que no tiene acceso a la red de hospitales y médicos privados, las capacidades del Estado se vuelven relevantes en la contención de la pandemia, principalmente en lo que

corresponde a la atención de las personas contagiadas y en riesgo de contagio, y en la definición de las estrategias para que una vez pasado el periodo más crítico de la pandemia, se pueda continuar con las actividades productivas, de convivencia y, por supuesto, la propia función pública.

Las circunstancias que rodean la llegada de la pandemia a nuestro país hacen que el análisis del diseño e implementación de las acciones de contención resulten relevantes, pues necesariamente implican ajustes a las medidas globales al contexto social, económico, cultural e institucional de nuestro país.

La revisión multidimensional de las capacidades del Estado para prepararse y contener la propagación del virus COVID-19 presentan una oportunidad para retomar el debate sobre hacia donde podríamos concentrarnos para invertir en construir un gobierno efectivo, eficiente y con rendición de cuentas. Esto es especialmente relevante en el establecimiento de las acciones para la atención de la población contagiada y en riesgo de contagio en la etapa de transmisión comunitaria³ y de vigilancia epidemiológica.

Con un enfoque multidimensional, y con la hipótesis de que la capacidad del Estado no es el único factor que incide en el desarrollo de la pandemia, pero sí es el factor determinante para implementar las acciones de prevención, atención y contención de la enfermedad en nuestro país, el presente documento tiene como objetivo reflexionar sobre las siguientes preguntas: ¿Qué factores han incidido en el desarrollo y contención de la pandemia en México?, ¿cómo la capacidad del Estado ha determinado su actuación ante

3 En México, la fase de transmisión comunitaria fue definida como la Fase 2 e incluyó la implementación de un método de vigilancia epidemiológico denominado “centinela”, que conforme a la Organización Panamericana de la Salud se basa en la información proporcionada por un grupo seleccionado de fuentes de notificación del sistema de servicios de salud que se comprometen a estudiar una muestra preconcebida de individuos de un grupo poblacional específico en quienes se evalúa la presencia de un evento de interés para la vigilancia. La “vigilancia centinela” se aplica a una forma de vigilancia selectiva de tipo comunitario que, por periodos cortos, recolecta datos de una población específica y geográficamente definida de especial interés. Véase Organización Panamericana de la Salud, “Módulo de Principios de Epidemiología para el Control de Enfermedades (MOPECE)”, *Vigilancia Epidemiológica*, 2011, en: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9161:2013-mopece-training-modules-epidemiology&Itemid=40096&lang=es

la contingencia por COVID-19 en México? y, a partir de la conceptualización de la capacidad del Estado ante la pandemia por COVID-19 ¿hacia dónde podemos enfocarnos para construir un Estado más efectivo, eficiente y con rendición de cuentas, particularmente en el sector salud?

La pandemia por COVID-19 en México

Si bien a la pandemia por COVID-19 se le ha comparado con otras epidemias ocurridas en distintas épocas de la historia, la rapidez y forma de contagio, el contexto global y de comunicación actuales hacen que ésta en particular tenga un nivel de afectación de alto impacto.

En México, nuestro sistema de salud no estaba listo para una pandemia de esas características y la crisis que conlleva. A pesar de que el COVID-19 llegó a nuestro país un par de meses más tarde que en Europa y Asia, y que los medios de comunicación hoy muestran lo que pasa en cualquier parte del mundo en tiempo real, la magnitud y evolución de la pandemia han mostrado con gran crudeza la radiografía de las capacidades institucionales actuales para hacerle frente.

La ciencia de datos, los avances en los sistemas de monitoreo, información y comunicación en el mundo han permitido dar un seguimiento muy puntual y constante a desarrollo de la pandemia en todos los países que se han visto afectados.

Aprender de la experiencia de países que vivieron el contagio antes que nosotros, debía representar una ventaja o al menos un margen de maniobra un poco más amplio para estar mejor preparados para cuando la pandemia llegara a México. Si esto es cierto, entonces ¿por qué tenemos cifras tan altas de contagio y una tasa de letalidad cercana al 11% a 3 meses de haberse anunciado el primer caso en México? ¿Qué factores pueden explicar este resultado?

Para reflexionar sobre los factores que inciden en el desarrollo y contención de la pandemia en México, a continuación se abordan dos perspectivas: los factores asociados a la población en riesgo por COVID-19 y la capacidad del Estado ante la pandemia por COVID-19.

Algunos factores asociados a la población tienen que ver con las condiciones de salud y prevalencia de enfermedades, el nivel de percepción de riesgo⁴ que tiene respecto a su vulnerabilidad ante una enfermedad determinada y al apego a las reglas impuestas, por ejemplo, la adhesión terapéutica⁵, el cumplimiento de esquemas de vacunación, el nivel de ingresos, tipo de empleo y acceso a instituciones de seguridad social, o la ubicación geográfica y acceso a servicios básicos como agua potable y energía eléctrica.

La capacidad de respuesta institucional con la que iniciamos la lucha contra la expansión de la pandemia tiene, como hemos visto, deficiencias e ineficiencias. Algunas –muy importantes– heredadas, como un presupuesto en salud insuficiente como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), falta de infraestructura y equipamiento suficiente respecto a estándares internacionales, brechas importantes en el acceso a los servicios de salud, entre otras.

Otras, generadas durante la atención a la emergencia por acciones de desmantelamiento de ejes fundamentales del actuar gubernamental: profesionalización del servicio público, coordinación inter e intragubernamental, apego al marco normativo, consideración a los elementos técnicos y científicos en las decisiones, capacidad de planeación, reacción y comunicación efectivas, transparencia y rendición de cuentas de los procesos de identificación de prioridades, toma de decisiones y asignación de recursos, entre otras. La suma de estos elementos ha definido en gran medida, la capacidad del Estado Mexicano para responder a la crisis inmediata generada por la pandemia y a la definición de los siguientes pasos de la etapa pospandemia.

4 Vulnerabilidad es definida como la predisposición a verse afectados de manera adversa por un evento, Patricia Lima y Edgar Tullo, “Percepción de riesgo ante eventos de salud urbana en trabajadores de epidemiología en Paraguay”, *Revista Comunicación y Salud*, 2017, Vol. 7, pp. 61-79, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6365830.pdf>

5 El apego a las reglas impuestas puede analizarse, por ejemplo, a partir de la adhesión terapéutica a ciertos tratamientos, el cumplimiento de prescripciones médicas o esquemas de vacunación. El término adherencia o cumplimiento terapéutico incluye tanto el cumplimiento de los tratamientos farmacológicos, como el seguimiento de las recomendaciones higiénico-dietéticas o la adopción de cambios de estilos de vida en los pacientes. Francisco Buitrago, “Adherencia terapéutica. ¡Qué difícil es cumplir!”, *Revista Atención Primaria*, Vol. 43, No. 7, Julio 2011, P.p. 343-344, disponible en: <https://www.elsevier.es/es-revista-atencion-primaria-27-articulo-adherencia-terapeutica-que-dificil-es-S0212656711002496>

i. Factores asociados a la población en riesgo Salud

De acuerdo con la OMS las personas mayores de 65 años⁶ y las que padecen hipertensión arterial, problemas cardiacos o pulmonares, diabetes o cáncer tienen más probabilidades de presentar cuadros graves ante COVID-19, siendo además los hombres quienes presentan una mayor letalidad⁷ por la enfermedad⁸.

En México, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2018⁹ señala que 15.2 millones de personas contaban con diagnóstico médico previo de hipertensión, habiendo pasado en 6 años de un 16.6% al 18.4% de la población mayor de 20 años, llegando al 26.7% en el grupo de 70 a 79 años en 2018, uno de los grupos de edad con mayor vulnerabilidad ante COVID-19. En el mismo año, el porcentaje de adultos de 20 años y más, con sobrepeso y obesidad era de 75.2%. Es decir que 7 de cada 10 mexicanos tienen sobrepeso u obesidad, habiéndose incrementado ese porcentaje de 2012 a 2018 en 3.9%, principalmente debido al incremento en el consumo de alimentos ultraprocesados, baja ingesta de alimentos de alto contenido nutrimental y falta de actividad física.

ENSANUT señala también un incremento en el número de personas mayores a 20 años con diagnóstico médico previo de diabetes, pasando de 6.4 millones de personas en 2012 a 8.6 en 2018.

6 De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018, en México residen 15.4 millones de personas de 60 años o más, de las cuales 1.7 millones viven solas.

7 De acuerdo con la Real Académica de Medicina Española, la tasa de *mortalidad* toma como referencia a la población total, y la tasa de *letalidad* sólo tiene en cuenta a las personas afectadas por una determinada enfermedad. La tasa de mortalidad se calcula como la proporción entre el número de fallecidos en una población durante un determinado periodo de tiempo y la población total en ese mismo periodo. La tasa de letalidad es el cociente entre el número de fallecimientos a causa de una determinada enfermedad en un periodo de tiempo y el número de afectados por esa misma enfermedad en ese mismo periodo.

8 Organización Mundial de la Salud, *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, Organización Mundial de la Salud, 2019, disponible en: https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses?gclid=EAIaIQobChMIk5Di-5na6QIVkobACh1osgfJEAAAYASAAEgKeJPD_BwE consultado el 27 de mayo de 2020.

9 Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018*, Secretaría de Salud (SS), el, disponible en: <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/informes.php>

La diabetes es una de las enfermedades que mayor impacto tienen en la salud, generando complicaciones que disminuyen significativamente la calidad de vida de los pacientes y cuyo tratamiento puede llevar a las familias a lo que se denomina “gasto catastrófico”¹⁰.

Percepción de riesgo y conducta social. La percepción de riesgo es una construcción social determinada por el juicio subjetivo que la gente hace sobre las características y gravedad de una amenaza¹¹ y se relaciona con valores, procesos, poder y confianza.

La evaluación del riesgo está determinada por la probabilidad individual de sufrir una amenaza por la enfermedad y por la probabilidad de que el evento se convierta en un problema colectivo, aun cuando la persona en sí no sea directamente afectada¹². Esta percepción depende de cómo se comunica la información sobre el origen del riesgo, los mecanismos psicológicos para el procesamiento de la incertidumbre y las experiencias previas de peligro.

Las personas construyen su propia realidad y evalúan los riesgos de acuerdo con sus percepciones subjetivas según Lee Ostrom.¹³

En México, las medidas dictadas por las autoridades sanitarias han recalcado que las restricciones a la movilidad y concentración de personas se ponderarían con las libertades individuales y colectivas de las personas, al pedir a la población seguir voluntariamente las recomendaciones de prevención, sin el uso de la fuerza pública. Sin embargo, a lo largo del desarrollo de la pandemia en nuestro país a partir de la notificación del primer caso el 28 de febrero de

10 Aquel gasto en salud que en virtud de su grado de complejidad o especialidad y el nivel o frecuencia con la que ocurren, que pueden poner en riesgo su vida y su patrimonio familiar. Secretaría de Salud, disponible en: <https://www.gob.mx/salud/seguropopular/documentos/fondo-de-proteccion-contragastos-catastrofic>

11 Peter Sandman, “Cuatro clases de comunicación de riesgos”, *The Synergist*, 2003, en: <http://www.psandman.com/col/4kind-1.htm>.

12 Patricia Lima Pereira y Edgar Tullo, “Percepción de riesgo ante eventos de salud urbana en trabajadores de epidemiología”, *Revista de Comunicación y Salud*, vol. 7, 61-79; 2017, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6365830>

13 Lee Ostrom y Cheryl Willhelmsen, “Risk Assessment: Tools, Techniques, and Their Applications”.

2020, la movilidad de personas en las diferentes regiones en México ha presentado niveles muy variados, destacando que aunque se ha registrado una disminución respecto a sus niveles habituales¹⁴, no se han seguido de forma continuada las medidas de sana distancia, confinamiento y reducción de exposición a grupos de personas como se ha solicitado mediante las acciones de comunicación del gobierno a la población, a pesar del lanzamiento de la campaña #QuédateenCasa y #SusanaDistancia, lo que genera dudas sobre el nivel de percepción de riesgo de contagio por COVID-19 de la población y sus acciones de prevención y contención en consecuencia.

Seguridad Social y Empleo. La composición del sistema de salud en México se encuentra determinada principalmente por el régimen laboral de la población, siendo la Secretaría de Salud la encargada –a través del ahora Instituto de Salud para el Bienestar– de atender a la denominada población abierta y que durante el periodo 2003 a 2019 tuvo como brazo financiero, el Seguro de Protección Social en Salud, llamado “Seguro Popular”.

Para la población derechohabiente¹⁵ de algún sistema de seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), además de las instituciones de salud y seguridad social específicos para Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Secretaría de la Defensa Nacional y Fuerza Aérea de México, la Secretaría de Marina y las instituciones de carácter privado.

14 Por ejemplo, en la Ciudad de México, desde el martes 17 de marzo de 2020, se han registrado reducciones diarias y sostenidas en la afluencia del transporte público, alcanzando mínimos históricos los últimos días de la Semana Santa, con una variación de alrededor de -80% respecto a su comportamiento típico. El promedio de variación de tránsito vehicular respecto a un día típico a partir del 3 de marzo de 2020 (tres días después de anunciado el primer caso en México) y hasta el 29 de mayo, es de -56.6%. En el caso de transporte público, el promedio es de 52.5%, de acuerdo con datos de la Secretaría de Movilidad (SEMOVI), Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (SEMOVI), *Movilidad durante la emergencia sanitaria COVID-19*, disponible en: <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/tramites-y-servicios/transparencia/preguntas-frecuentes/preguntas-frecuentes-covid-19/movilidad-durante-la-emergencia-sanitaria-covid-19>

15 Conforme a los datos de la Encuesta Intercensal más reciente, la suma de los derechohabientes en las distintas instituciones de salud era de 98.2 millones de personas, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en: https://inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?px=Derechohabiencia_02&bd=Derechohabiencia

Los factores que inciden en la posibilidad de la población para aislarse y contener la propagación tienen mucho que ver con el régimen laboral. La población que tiene mayor posibilidad de permanecer en casa para contener el contagio es en su mayoría, aquella que cuenta con un régimen laboral estable (derechohabientes de algún sistema de seguridad social).

Quienes tienen más posibilidades de contener y atenderse por COVID, son quienes tienen un salario estable que les permite quedarse en casa y que, en caso de enfermarse, pueden acceder a una red hospitalaria de seguridad social: a medicinas, médicos y laboratorios garantizados por ser derechohabientes de IMSS, ISSSTE, PEMEX, SEDENA o SEMAR. Si bien, esta garantía está supeditada a las capacidades reales de repuesta de esas instituciones, tendrían formalmente acceso a la atención médica necesaria en caso de haber sido contagiados por el virus.

De igual forma, esta capacidad real de respuesta coloca la atención de otros padecimientos en un lugar posterior de la lista de prioridades; sin embargo, además del COVID, las personas siguen enfermando de otros padecimientos, algunos de ellos requieren una inversión de recursos muy importante, que puede resultar impagable si no se es derechohabiente de algún régimen de seguridad social y está incluido en el cuadro básico o de enfermedades de alto costo de esas instituciones.

En enero de 2020, cuando la pandemia comenzó a mostrar su fuerza en Asia y Europa, el sector salud en México se encontraba en un proceso complejo de coordinación, presión de gasto y modificación del marco legal de algunas de las dependencias y entidades. Esto último, a la luz de un nuevo diseño institucional que, por ahora, continúa desarticulado.

ii. Capacidades del Estado y gestión de la crisis

La literatura sobre el estudio de las capacidades del Estado es abundante, diversa y multidisciplinaria¹⁶, manteniéndose aún la discusión sobre qué podemos considerar capacidad del Estado o si existe un consenso relativo para definirla, incluyendo la forma en la que puede ser medida.

Su definición y el elemento que la define de forma más predominante depende en gran medida del contexto en el que se desarrolle el análisis, la disciplina desde la que se estudia, la región y desarrollo histórico del país o aspecto analizado.

En este sentido, el Derecho y la Ciencia Política han hecho grandes aportaciones al estudio de los alcances del Estado en términos de su capacidad de regulación, protección de los derechos de propiedad, construcción del marco legal de actuación y responsabilidad patrimonial del Estado.

En las décadas de 1980 y 1990, gran parte de la discusión en el campo de la Ciencia Política se centró en los estudios de democracia y transición política, enfocados en la limitación y control del poder político¹⁷, más que en buscar entender la acumulación y operación del poder del Estado, tal y como menciona Fukuyama¹⁸.

La Economía en cambio, se ha aproximado al estudio de las capacidades del Estado principalmente a través del análisis de su capacidad recaudatoria, de inversión y capacidad de detonar crecimiento y desarrollo económico.

16 Luciana Cingolani lleva a cabo una revisión histórica de la literatura sobre capacidad del Estado, en "The State of State Capacity: A review of Concepts, Evidence and Measures", señalando que el interés en las capacidades del Estado ha pasado por cuatro disciplinas relacionadas: economía del desarrollo e historia económica, política comparada, estudios sobre conflictos y política económica y teoría de juegos.

17 Durante la década de los años 90, la ciencia política avanzó en el estudio de los determinantes de la capacidad del Estado, centrandó la discusión en cómo diferentes características del sistema político afectan la profesionalización burocrática y la capacidad de implementación de políticas públicas (policymaking capacity). Luciana Cingolani, "The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures", *UNU-MERIT working papers*; 2013, disponible en: <https://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/abstract/?id=5017>

18 Fukuyama, Francis (2013) "What is governance?" *Governance*, 26 (3): 347-368; disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2226592

Desde la perspectiva de la Administración Pública, el estudio de la capacidad del Estado se concentra principalmente en el análisis de los factores que inciden en su desempeño y en la forma en la que gestiona los recursos, incluyendo su estructura burocrática, su capacidad de regulación, uso de la fuerza y su capacidad de coordinación, asociados en gran medida al concepto de gobernabilidad.

Marizaura Reis de Souza Camões¹⁹ menciona que se pueden estudiar diversos elementos que son igualmente relevantes para entender la dinámica del Estado: 1) el análisis del desempeño del Estado en la formulación e implementación de políticas, 2) la forma en la que llevan a cabo actividades administrativas y 3) en la provisión de servicios a los ciudadanos, indicando que los propósitos de la acción del Estado pueden ser definidos como la confluencia de 3 elementos:

El primero y principal, *eficiencia y efectividad* de los servicios y actividades administrativas como condiciones que aseguren resultados percibidos por la sociedad.

Segundo, la *movilización y coordinación de recursos* para proporcionar coordinación y articulación en procesos coherentes de toma de decisiones e implementación de temas de gobierno y particularmente sus políticas y programas.

Tercero, mantener la legitimidad de cara a la sociedad, la cual depende de la *interlocución entre la administración pública y su entorno externo*.

Figura 1. Elementos para entender la dinámica del Estado

Elementos para entender la dinámica del Estado		
1) El análisis del desempeño del Estado en la formulación e implementación de políticas	2) La forma en la que llevan a cabo actividades administrativas	3) La provisión de servicios a los ciudadanos
Propósitos de la acción del Estado		
Eficiencia y Efectividad	Movilización y coordinación de recursos	Interlocución entre la administración pública y su entorno externo

Fuente: Elaboración propia con información de Reis de Souza Camões, 2017.

19 Marizaura Reis de Souza Camões, Massaco Koga, N., Campos Christo Fernandes, C., "State capacities and public policy implementation: a proposal for an integrated framework of analysis", *3rd International Conference on Public Policy (ICPP3)*, June 28-30, 2017 – Singapore.

Mauricio Cárdenas²⁰ señala que la capacidad del Estado en Latinoamérica es excepcionalmente baja cuando se compara con otras regiones o países, enfatizando el papel de las inequidades políticas y económicas como un factor clave para explicar la debilidad de las capacidades del Estado.

En ese sentido, cuando existen manifestaciones de inequidad, los incentivos para invertir en el fortalecimiento de las capacidades del Estado son menores, siendo los países con democracias que funcionan mejor más susceptibles a desarrollar mayores y mejores capacidades del Estado.

Es decir, que la concentración de poder político y económico reduce los incentivos para invertir y fortalecer las capacidades del Estado, considerando que éstas son el resultado de decisiones tomadas por los gobiernos, quienes tienen diferentes incentivos y restricciones.²¹

En general, los estudios sobre la capacidad del Estado refieren a una sola o a una combinación de dimensiones: a) coercitiva-militar, b) fiscal, c) administrativa-de implementación, d) transformativa, e) relacional-cobertura territorial, f) legal y g) política.²²

Para establecer un marco de referencia en el análisis de la respuesta del Estado a la pandemia de COVID-19 se

20 Adicionalmente a las dimensiones utilizadas en las ciencias sociales, referentes a la profesionalización de las burocracias, la habilidad del Estado para proteger derechos de propiedad y hacer compromisos creíbles con los inversionistas privados o incrementar los beneficios sociales, el autor añade una dimensión adicional: la dimensión fiscal o de recaudación, considerándola esencial para la capacidad del Estado a fin de proveer servicios públicos y establecer mecanismos redistributivos entre los diferentes grupos de la sociedad. Mauricio Cárdenas, "State Capacity in Latin America", *Economía*, 2010, disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_latin_america_cardenas.pdf

21 El concepto de dimensión administrativa / capacidad de implementación, anclada a la tradición weberiana del Estado moderno y a la existencia de una burocracia profesional y aislada [del poder político] es la más referida en la literatura y frecuentemente se encuentra estrechamente relacionada con el buen gobierno como dice Fukuyama. Otros autores como Hanson y Sigman, consideran al menos 6 funciones del Estado: mantenimiento del orden, protección de derechos de propiedad, capacidad de hacer cumplir contratos, provisión de bienes y servicios públicos, competencia técnica y coordinación de información, conjugándose con tres dimensiones de la capacidad del Estado: extractiva o de industrialización, coercitiva y administrativa.

22 Luciana Cingolani, *The State of State Capacity...* Op. cit.

toma como premisa que la capacidad del Estado es el factor determinante para implementar las acciones de prevención, atención y contención de la enfermedad en nuestro país.

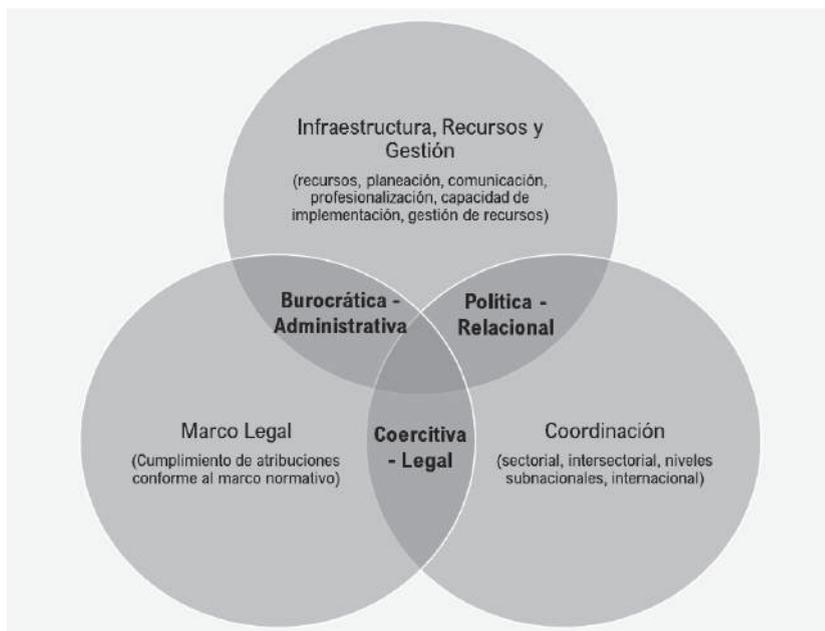
Para ello se consideran tres dimensiones compuestas: 1) Burocrática-Administrativa, 2) Política-Relacional y 3) Coercitiva-Legal, las cuales se materializan mediante tres elementos de acción: infraestructura, recursos y gestión; coordinación y marco legal, centrando la atención en la primera dimensión.

Dimensión Burocrática / Administrativa Infraestructura y recursos. En marzo de 2020, la Secretaría de Salud informó que los modelos epidemiológicos desarrollados estimaban poco más de 250 mil contagios por COVID-19 en México, de los cuales 140 mil podrían tratarse de forma ambulatoria, 24 mil podrían hospitalizarse con una condición estable, poco más de 10,500 podrían tener cuadros graves y requerir cuidados intensivos y otros ser asintomáticos. Se estima una cifra de poco más de 6,000 muertes por COVID-19 en la fase de mayor contagio, sumando al 4 de junio 13,170 personas fallecidas por COVID-19 con una letalidad de 11.9%.²³

Otros modelos matemáticos han estimado que los contagios podrían llegar a ser hasta 25 veces mayores y llegar a más de 100,000 muertes en el país antes de que acabe 2020, equivalentes a una muerte por cada mil habitantes. Ante este panorama la infraestructura en salud en México es uno de los principales factores que inciden en la capacidad de respuesta del Estado ante la pandemia, considerando la evolución de la enfermedad y las proyecciones epidemiológicas para no llegar al punto de saturación de unidades médicas e incrementar los contagios y muertes por COVID-19, tanto de pacientes como de personal de salud.

23 Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), *Tablero de Monitoreo de la Epidemia de SARS-CoV-2 en México*, Tasa de letalidad actualizada al 27 de mayo de 2020, obtenida de: https://isalud.insp.mx/t/UIISP/views/TablerodemonitoreoSARS-CoV-2_v10_2extract/General?:embed=y&:showShareOptions=true&:display_count=no&:showVizHome=no

Figura 2. Dimensiones de capacidades del Estado



Fuente: Elaboración propia

En 2018 –último dato actualizado en el sitio de la Secretaría de Salud– las instituciones públicas del sector salud contaban con 164,499 médicos generales, especialistas y odontólogos y 181,386 enfermeras y enfermeros generales y especialistas²⁴.

Datos recientes señalan que, en 2020, los médicos que atienden a la población en México ascienden a 277,287, lo que significaría que existen 2.1 médicos y 2.8 personal de enfermería por cada 1000 habitantes, lejos del estándar establecido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de 3.3 y 9.1 respectivamente, por cada 1000 habitantes.

24 Sistema de Información de la Secretaría de Salud en: <http://sinaiscap.salud.gob.mx:8080/DGIS/>

Un signo de las prioridades del gobierno es el destino del gasto. Como lo señala la OPS²⁵ los países que más han avanzado hacia la cobertura universal presentan un gasto público en salud (GPS) de 6% o más del PIB.

En México, el GPS en 2020 es del 2.5%²⁶. Ante recursos escasos y necesidades crecientes, la asignación de recursos da muestra de las prioridades de la agenda de gobierno. La forma en la que el presupuesto se asigna y se ejerce, permite visualizar como más allá de la asignación, el gobierno utiliza recursos para atender problemas públicos.

En el caso de la salud, el crecimiento de la población, la disminución de recursos entre subsistemas y la transición epidemiológica han generado que el Gasto Per Cápita (GPC) haya disminuido de forma diferenciada entre la población asegurada y no asegurada, siendo el GPC de población derechohabiente, significativamente mayor al de la población abierta o sin seguridad social.

Tres elementos son relevantes para entender la necesidad de incrementar el GPS y el GPC: el incremento en la esperanza de vida, la transición epidemiológica con enfermedades de mayor costo²⁷ y la tendencia de crecimiento demográfico.

A pesar de que en términos reales el presupuesto público en salud se ha incrementado un 15.08% de 2010 a 2020 al pasar de 570 mil 867 millones de pesos (mdp) a 656 mil 927 mdp conforme a datos del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), el GPC ha disminuido principalmente por el crecimiento de la población atendida en cada subsistema,²⁸ es decir,

25 Organización Panamericana de la Salud, “Espacio fiscal para la salud de América Latina y el Caribe”, *Serie Salud Universal*, 2018, en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34947/9789275320006_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

26 Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), “La contracción del gasto per cápita en salud 2010 – 2020” <https://ciep.mx/la-contraccion-del-gasto-per-capita-en-salud-2010-2020/>

27 Enfermedades crónico - degenerativas con complicaciones que disminuyen la calidad de vida e incrementan el costo de la atención.

28 Conforme a la información del CIPE, a pesar de los incrementos presupuestarios en los sistemas de seguridad social IMSS e ISSSTE, éstos redujeron su GPC en 18.1% y 8.2%, respectivamente de 2010 a 2020. El GPC en el IMSS pasó de \$5,614 en 2010 a \$4,600 en 2020. El GPC **en el ISSSTE pasó de \$5,063 en 2010 a \$4,648 en 2020**. Para la población beneficiaria del **Seguro Popular, pasó de \$3,472 en 2010 a \$3,258 en 2020**. Para la población adscrita al programa **IMSS Bienestar el GPC pasó de \$1,180 en 2010 a \$1,060 en 2020**.

los recursos ejercidos no se han incrementado en la misma proporción que el crecimiento de la población ni su perfil epidemiológico. Este presupuesto se destina principalmente al pago de sueldos y salarios del personal de salud, adquisición de equipamiento e insumos médicos y medicinas, y como se ha visto en los últimos años, a un gasto de inversión decreciente e insuficiente.

Aunado a lo anterior, en la atención de la emergencia se han debido llevar a cabo reasignaciones importantes de recursos para la adquisición de insumos y equipamiento médico que no se encontraban previstos en las necesidades de gasto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

Dada la restricción de recursos ya existente y la necesidad de hacer frente a la pandemia, otras necesidades de salud verán una restricción mayor de recursos para su atención, por lo que deberá ponerse especial cuidado en la evaluación de la calidad del gasto realizado, para identificar si éste fue llevado a cabo con los máximos criterios de transparencia, eficiencia y economía.

A pesar del sentido de urgencia en las adquisiciones para hacer frente a la emergencia, no existiría razón para un gasto desordenado o poco transparente.

Gestión. La habilidad para diseñar, aprobar, comunicar reglas simples, claras y efectivas para el manejo de la pandemia entre los diferentes actores, la asignación adecuada de recursos (a través de programación presupuestaria y su ejecución), así como la generación, análisis y uso de datos e información en los procesos de toma de decisiones y procesos administrativos, son evidencias de las capacidades administrativas en la acción del Estado, que además ayudan a fortalecer la rendición de cuentas del gobierno hacia la sociedad.

Cabe decir que la ventana de tiempo que tuvo México para la preparación y anticipación a la pandemia en el territorio nacional, a partir del desarrollo de la pandemia en Europa y Asia y la aparición del primer caso confirmado el 28 de febrero, abría un espacio para la preparación de medidas de contención, atención y fortalecimiento de capacidades institucionales con una visión sí, de emergencia en el corto plazo, pero también enmarcada en una planeación

de mediano y largo plazo con sostenibilidad financiera, dadas las carencias estructurales conocidas.²⁹

En este momento, como es de esperarse, las acciones están concentradas en la atención inmediata de casos confirmados en sus distintos niveles de gravedad; sin embargo, es importante tener en cuenta en la asignación de recursos del siguiente año al sector salud y en las acciones de reconfiguración del sector, que los efectos de la pandemia se mantendrán más allá de 2020, considerando que los pacientes que hayan presentado síntomas graves y afortunadamente sobrevivieron al virus, podrían tener afectaciones importantes y de largo plazo en su salud³⁰.

La capacidad del Estado ante esta emergencia no se trata únicamente de infraestructura física, sino de protección del personal de salud (médico, paramédico, de urgencias, trabajo social y en general todo aquel que se encuentra trabajando de manera ininterrumpida en las instituciones de salud), incluyendo insumos adecuados y suficientes para prevenir los contagios y muertes por el virus, capacitación continua y generalizada, la adecuada planeación de turnos de trabajo y número de pacientes por cada médico y personal de enfermería considerando los distintos momentos de la emergencia, para evitar el desgaste físico y mental permanente del personal de salud que repercute no sólo en su salud, sino en la calidad de la atención médica que prestan.

29 Desde el inicio de la pandemia, se han llevado a cabo diversas acciones para la ampliación de la capacidad física de las instituciones públicas de salud, incluyendo la conversión temporal de hospitales y unidades médicas para proporcionar espacios más seguros para la gestión de casos de emergencia por COVID-19 y emergencias regulares, así como para casos de aislamiento y recuperación, la compra de material quirúrgico, así como la contratación de personal de salud. De igual forma, la ampliación del número de camas destinadas a la emergencia mediante colaboración con instituciones privadas y la creación de unidades temporales de atención médica. Estas medidas de hecho forman parte de la propia normativa que la OMS y la Organización Panamericana de la Salud han emitido para la atención de la emergencia.

30 Hay que recordar que como ha señalado la Secretaría de Salud, sólo el 30% de los pacientes que tuvieron que ser intubados sobrevivieron, y que probablemente, una vez recuperados de la situación emergente, podrían tener complicaciones derivadas de comorbilidades en combinación con su exposición al virus, que requerirán una atención especializada y un mayor uso de recursos.

En nuestro país, las estrategias de comunicación a la población para “administrar” el desarrollo de la pandemia de forma coordinada, homogénea y clara para reducir la velocidad de propagación del virus y la tasa de letalidad, disminuyendo su impacto económico y la presión sobre el sistema sanitario, ha mostrado que existe una tensión técnica-política constante y, de hecho, creciente conforme nos acercamos al punto más álgido de la pandemia.

Las capacidades de gestión de la crisis, incluyendo las estrategias de comunicación como un factor clave en el manejo de la pandemia, muestran áreas de oportunidad importantes en términos de la valoración de los elementos técnicos de la función pública, en contraposición con los criterios políticos de actuación que presentan los diferentes actores políticos, manteniéndose vigente la necesidad de contar con un mensaje claro y contundente a la población sobre la magnitud y nivel de riesgo de contagio, el uso de la información estadística de recuento y proyección de casos y las medidas concretas a seguir.

Lo anterior, ha ocasionado retrocesos en la respuesta de la población y un uso intensivo y continuo de recursos físicos, financieros y por supuesto, del personal de salud que se encuentra agotado y rebasado y que ha mostrado en las últimas semanas un riesgo de exposición alto, respecto a sus pares en otros países.³¹

Dimensión Política – Relacional

Como parte de las capacidades del Estado en el manejo de la pandemia en México, ha quedado clara la necesidad de reforzar la coordinación intra e intersectorial, dentro de una política integrada de acciones que tengan como

objetivo principal atender la multicausalidad de los efectos del COVID-19, ponderando la pérdida de vidas y daños a la salud estimados en los modelos epidemiológicos, con las afectaciones económicas en el corto y mediano plazos.

31 Al 31 de mayo, se habían contabilizado 20,217 casos confirmados de COVID-19 en personal de salud, 8,725 sospechosos y 271 defunciones, siendo el personal de enfermería el que presenta la mayor tasa de contagio (42%), seguido de personal médico (32%) de acuerdo con Secretaría de Salud, *Conferencia de prensa sobre coronavirus del martes 02 de junio de 2020*, disponible en: <https://coronavirus.gob.mx/category/conferencias-de-prensa/>

La atención a la pandemia presenta una buena oportunidad para disminuir la falta de coordinación entre dependencias que ha sido espejo de la fragmentación histórica del sector salud. Si bien la estrategia de comunicación implementada brinda estadísticas consolidadas de todas las instituciones de salud, la atención directa de la emergencia en cada una de ellas ha sido poco homogénea, por ejemplo, en la cantidad y calidad de insumos para la atención a pacientes, capacitación y equipo de protección para el personal en cada institución.

Un factor clave para evitar acciones fragmentadas y reactivas que ocasionan una desconexión con las directrices epidemiológicas de manejo de la pandemia y la pérdida de efectividad de las políticas implementadas, es el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación intersectorial y con niveles subnacionales, tomando en consideración dentro de la planeación de las políticas generales, las capacidades estatales y locales, su marco normativo y problemáticas específicas, para enviar un mensaje unificado a la población y contener la expansión del contagio.

La necesidad de un mensaje claro y homogéneo a la población sobre el nivel de riesgo de exposición al virus y las acciones concretas a llevar a cabo en las diferentes fases de la contingencia dados los datos de comorbilidades de la población resulta fundamental para evitar la implementación de políticas posiblemente contrapuestas entre la federación y los estados, o autoridades locales supeditando las capacidades resolutorias al entorno político.

Dimensión Coercitiva – Legal

La vigilancia de las acciones implementadas bajo la premisa de emergencia no puede perder de vista que éstas deben realizarse dentro del marco normativo vigente, respetando las vías institucionales y atribuciones legales para la emisión de medidas y normas vinculantes de todos los actores involucrados. Esta dimensión resulta especialmente relevante desde la perspectiva de la responsabilidad patrimonial del Estado y la actuación dentro del Estado de derecho de los actores e instituciones que participan en la estrategia de contención del COVID-19.

Para el manejo de emergencias sanitarias, la Ley General de Salud establece el marco de actuación de la Secretaría de Salud y el Consejo de Salubridad General en la determinación de acciones extraordinarias a implementar en materia de salubridad cuando se presenten situaciones que pongan en riesgo a la población.

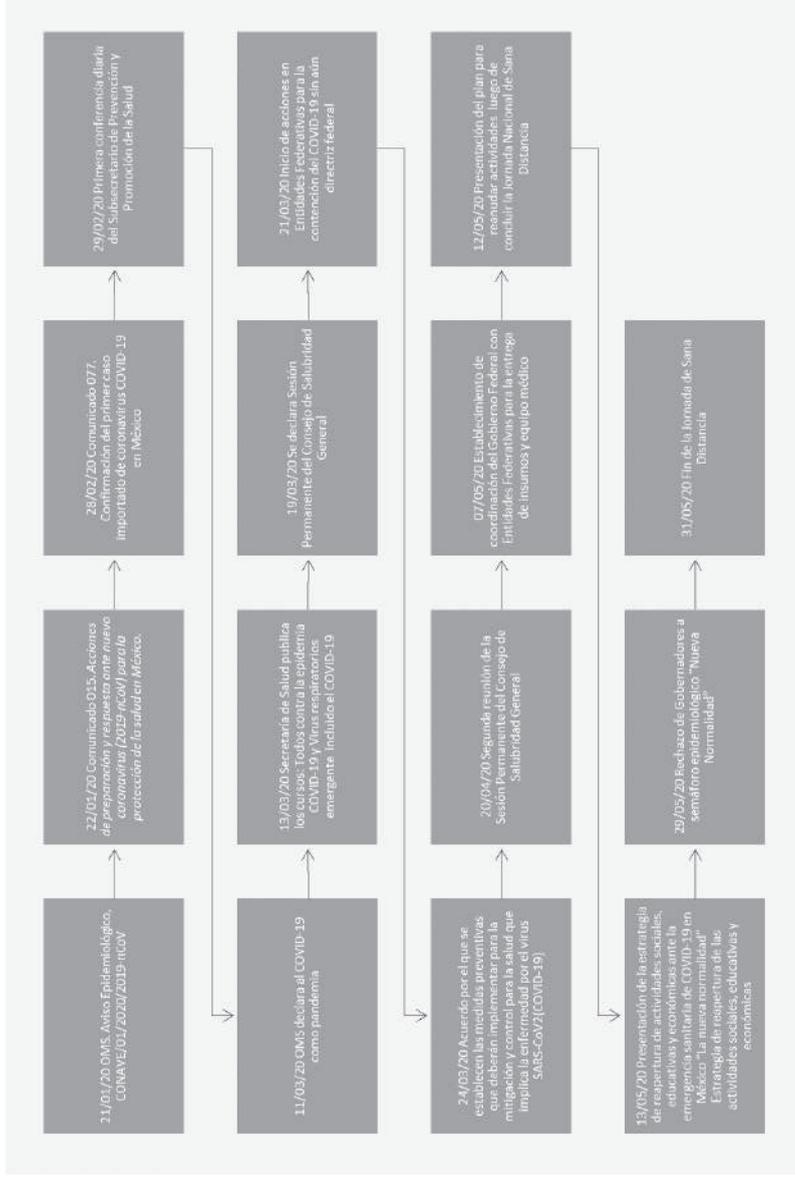
En ese sentido, la adopción del liderazgo en los procesos de toma de decisiones y acciones a nivel nacional debe enmarcarse en el marco legal que la faculta para coordinar las medidas de contención de la movilidad, concentración y actividades de prevención de una escalada de contagios que podría llevar el número de casos previstos a un número significativamente superior al estimado o al experimentado en otros países con contextos socioeconómicos similares.

Entre las medidas vinculantes que deben considerar los contextos y capacidades de implementación de las entidades subnacionales, y el apego estricto al marco legal existente para su implementación específica y temporal están, por ejemplo, las restricciones de movilidad y desarrollo de actividades económicas no esenciales para evitar la expansión acelerada del contagio, medidas orientadas a la reducción del contacto físico entre personas como suspensión de actividades que impliquen grandes concentraciones humanas, acciones para disminuir la reintroducción del virus entre regiones o zonas de alta transmisión.

La OMS³², en diversos documentos de trabajo y guías emitidas para el manejo de la pandemia han señalado que este tipo de medidas contundentes tienen un costo social y económico considerable, por lo que deben implantarse con la comprensión, consentimiento y participación de las comunidades, tomando como principio fundamental el “no causar daño”.

32 Organización Mundial de la Salud, “Criterios de salud pública para ajustar las medidas de salud pública y sociales en el contexto de la COVID-19.” Anexo del documento *Consideraciones relativas a los ajustes de las medidas de salud pública y sociales en el contexto de COVID-19*, 12 de mayo de 2020, en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332169/WHO-2019-nCoV-Adjusting_PH_measures-Criteria-2020.1-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>

Figura 3. Acciones implementadas durante la atención de la pandemia



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de manejo de la pandemia.

La transición a la “nueva normalidad” [sic] durante la fase 3 de la pandemia muestra que las dimensiones *político-relacional* y *coercitiva-legal* en la implementación de las medidas concretas para la contención del contagio por COVID-19 y su conciliación con la necesidad de reactivación económica requieren una mayor coordinación de la federación con los niveles estatales y locales, considerando sus problemáticas específicas de concentración urbana, orientación de su actividad económica y condiciones sociodemográficas y culturales.

Conclusiones

Ante la pandemia, los países han debido tomar decisiones difíciles para equilibrar las demandas de respuesta directa al COVID-19, mientras que simultáneamente mantienen la prestación de los servicios de salud esenciales, mitigando el riesgo de colapso de los sistemas sanitarios, siendo aquellos países con los sistemas de salud más débiles quienes tienen el menor margen de maniobra.³³

Estas decisiones han colocado el reflector sobre las capacidades reales del Estado y las administraciones públicas; en particular, la atención en un sistema de salud cuya fragmentación y recursos insuficientes y/o ineficientemente utilizados, aunado a las condiciones de reconfiguración del gobierno federal y en particular del sector salud actuales, coloca a nuestro país en desventaja para el manejo de la pandemia.

Los retos actuales y del futuro próximo para la administración pública son importantes y necesariamente llevarán a la reconfiguración de la manera en la que –hasta la llegada de la pandemia– se llevaba a cabo la función pública.

Desde la evidencia empírica sobre las actividades que se pensaba que sólo podían haberse realizado de forma presencial y que ahora obligados por las circunstancias debieron encontrar alternativas innovadoras a través del teletrabajo y la simplificación de trámites internos y con la población, hasta la implementación de mecanismos

33 Organización de las Naciones Unidas, *Marco de las Naciones Unidas para la respuesta socioeconómica inmediata a COVID – 19*, p.p. 10, abril 2020, disponible en: <https://unsdg.un.org/resources/un-framework-immediate-socio-economic-response-covid-19>

de gobernanza y rendición de cuentas como condiciones irrenunciables para un gobierno efectivo.

Esto, en un escenario de recursos públicos insuficientes, una estructura burocrática e institucional que no responde adecuadamente a las necesidades cambiantes y urgentes de atención a los problemas públicos, y que se encuentra en un proceso de debilitamiento de sus estructuras de mandos medios y superiores que requieren altas competencias técnicas y experiencia.

En ese sentido, algunos elementos a considerar en la fase más crítica de la pandemia y hacia adelante, tienen que ver con varias dimensiones interconectadas e interdependientes: *gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, construcción de ciudadanía y fortalecimiento de las capacidades del Estado.*

Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas.

Una de las lecciones importantes de la pandemia, es que resulta fundamental contar con mecanismos de gobernanza que garanticen la participación de los diferentes actores –y recursos– en la atención de problemas públicos, incluyendo por supuesto, la participación de la sociedad, poniendo sus características y necesidades en el centro de las políticas públicas.

La gobernanza en salud requiere la sinergia de un conjunto de políticas, varias de las cuales residen en otros sectores y fuera del gobierno, y debe tener como soporte estructuras y mecanismos que faciliten la colaboración³⁴.

En este sentido, la participación de la población, la implementación de mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas y la acción colaborativa resultan determinantes.

La premisa de que una política pública puede ser definida, implementada y evaluada de forma unidireccional por las agencias gubernamentales sin tomar en cuenta otros actores relevantes en la atención de un problema público,

34 Organización Mundial de la Salud - Oficina Regional Europea, *Governance for health in the 21st century*, 2012, en: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/171334/RC62BD01-Governance-for-Health-Web.pdf

ha mostrado su desapego de la realidad a partir de la experiencia de la pandemia por COVID-19.³⁵

Ante la dimensión de la pandemia, es evidente también que los recursos del gobierno no son suficientes para atender todas las dimensiones de la crisis generada. En la compra de equipo de protección para el personal de salud, equipamiento de unidades médicas y creación de espacios adicionales a la infraestructura actual, por ejemplo, han debido sumarse iniciativas y recursos de otras fuentes: apoyos internacionales, aportaciones y donaciones del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y hasta aportaciones altruistas de los ciudadanos en lo particular.

Claramente, eso implica también un mayor escrutinio y cuestionamiento sobre su uso y sus criterios de asignación.

La rendición de cuentas y no sólo la transparencia, son elementos que deberán fortalecerse a partir de la experiencia adquirida y no perderse en el camino de vuelta a la nueva realidad que enfrentaremos.

No sólo es necesario conocer en qué se gasta y cómo se gasta. Es indispensable comenzar a construir una nueva relación gobierno-sociedad con una verdadera rendición de cuentas a través de la información proactiva sobre los criterios y ponderaciones al interior de las agencias gubernamentales para los procesos de toma de decisiones, la priorización de problemas y cursos de acción, la ponderación de valores en conflicto en la atención de problemas públicos y la asignación de recursos.³⁶

35 En el concepto de gobernanza, una de las variables que se toman en cuenta es el papel que juega el Gobierno al no ser el único ente ejecutor de las decisiones públicas, pues pasa a hacer un agente coordinador de sectores cuya primera función es el organizarse con otros actores sociales, económicos y políticos para el diseño e implementación de políticas, es decir un Estado coordinador o interactivo, véase Roderick Rhodes, "Waves of governance", in Levi-faur (ed.), *The Oxford Handbook of governance*, Oxford: University Press, 2012, pp.33-48, disponible en: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001/oxfordhb-9780199560530-e-3>

36 En particular, las acciones para dotar al personal de salud de equipo de protección adecuados y suficientes, incrementar la capacidad instalada e insumos para la atención médica incluyendo personal de salud, la realización de pruebas para detección de COVID-19 suficientes y utilizadas de forma óptima para mejorar las acciones de contención, la provisión de insumos de sanitización y el uso intensivo de los mecanismos de seguimiento y monitoreo de casos deben apearse al marco legal en materia de adquisiciones y gasto público.

El concepto de ciudadanía refiere a la propia conciencia y ejercicio de derechos y obligaciones de las personas como parte de una sociedad con mayor acceso a educación y en el marco de reglas formalmente establecidas para lograr una mejor convivencia. Con más y mejor información, los individuos pueden hacer una valoración del riesgo que permita llevar a cabo conductas de protección de la salud individual y colectiva.

El acceso a información y la garantía de contar con instrumentos para obtenerla, son acciones que ayudan a construir ciudadanía, no sólo desde el punto de vista normativo o legislativo, sino del propio ejercicio de libertades de elección y decisión.

En la actualidad, por ejemplo, las redes sociales han mostrado su capacidad –positiva y negativa– para guiar la acción colectiva. Su potencial puede ser utilizado para construir ciudadanía, informada y responsable y en interacción con los agentes gubernamentales para crear capital social. Algunas de las demandas más importantes de información durante el manejo de la pandemia tienen que ver con los datos consistentes y confiables sobre el número de personas enfermas, el método de proyección epidemiológica y la aportación técnica y plural de especialistas que permita tener mayor certeza sobre los factores que han sido tomados en consideración para la implementación de los cursos de acción hasta ahora.

Fortalecimiento de las capacidades del Estado. La experiencia de la expansión de la pandemia en México, agravada por las comorbilidades de la población y la situación de vulnerabilidad en el ingreso de millones de familias, ha puesto de manifiesto que al proteger a los más vulnerables se protege a todos y se disminuye la presión del sistema sanitario en su conjunto.

En el panorama de construcción hacia el futuro, debe ser prioridad invertir en la infraestructura, equipamiento e insumos necesarios para la prestación de los servicios públicos de salud con una visión de equidad y justicia en su acceso, poniendo a su vez, énfasis en la implementación de una política regulatoria y de rendición de cuentas efectiva que permita fortalecer los mecanismos formales de vigilancia de los procesos de adquisiciones, establecimiento

de precios y distribución de medicamentos, insumos y equipo médico con un enfoque preventivo de conductas de corrupción y conflicto de interés.³⁷

Como parte de la reconfiguración del sector, resulta indispensable el reconocimiento de la importancia de un servicio público profesional para la generación de valor público y fortalecimiento de las instituciones del Estado, tanto del personal de salud que presta servicios de atención médica, como de los servidores públicos que llevan a cabo prestación de servicios directo a los ciudadanos, procedimientos administrativos sustantivos y de soporte.

Cada vez es más evidente la necesidad de contar con una estructura burocrática profesional y con capacidades efectivas de gestión. El manejo de la nueva realidad posterior a la pandemia requerirá de capacidades importantes de liderazgo, dirección³⁸ y ejecución en un contexto de alta incertidumbre y complejidad.

La capacidad de innovación para encontrar nuevas formas de resolver los problemas multicausales y multiefectos en un escenario de restricción de recursos será más importante que nunca. La discusión sobre los modelos de financiamiento y el avance hacia la universalización de los servicios de salud es amplia y fuente de importantes debates sobre el alcance de los recursos limitados del

37 Existe una amplia literatura sobre el concepto de gobernanza en salud la cual pone en el centro de su análisis, entre otros, cuestionamientos sobre cómo alinear de manera efectiva instituciones y procesos de toma de decisiones para diseñar e implementar políticas públicas que logren optimizar los determinantes sociales de la salud, o cómo se pueden hacer los arreglos institucionales entre el Estado, sociedad civil y actores económicos para contribuir a que la mejora en salud sea sostenida y sustentable. European Observatory on Health Systems and Policies, *Intersectoral Governance for Health in All Policies. Structures, actions and experiences*, 2012; en: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/171707/Intersectoral-governance-for-health-in-all-policies.pdf

38 Por ejemplo, la Carta Iberoamericana de la Función Pública entiende por función directiva, el segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, 2013 en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>

Estado para garantizar el acceso efectivo a esos servicios, la importancia de la medicina preventiva y atención primaria a la salud y la aportación en términos de autocuidados y hábitos saludables de la población para disminuir la carga de enfermedad.

La administración de los recursos en la atención médica durante la pandemia ha mostrado que existe una necesidad urgente de un uso intensivo y planificado de tecnologías sanitarias, incluyendo la telemedicina, modernización de equipo de diagnóstico y monitoreo de pacientes, ciencia de datos para la mejor explotación de información y utilización de la evidencia para apoyar los procesos de toma de decisiones y una planeación ordenada del crecimiento de capacidades en infraestructura y recursos en salud.

Un aprendizaje que surge a partir del COVID-19 es la necesidad evidente de asignar mayores recursos al sector salud como proporción del PIB, teniendo en cuenta que el GPC podrá incrementarse conforme sigamos transitando a cambios demográficos y un perfil epidemiológico de mayor prevalencia de enfermedades no transmisibles, incluyendo las posibles complicaciones por exposición al virus.

Es decir, no se trata únicamente de la cantidad de recursos públicos que se asignen al sector, sino de la capacidad de gestión inteligente y estratégica para optimizar su uso, realizando asignaciones con base en un dimensionamiento acorde con las necesidades reales para atender los diferentes padecimientos asociados al perfil epidemiológico de la población y la visión de largo plazo del sistema de salud.

De igual forma, es necesario el establecimiento de estrategias de coordinación y comunicación entre actores políticos y de gobierno, que permitan enviar un mensaje unificado de las medidas de prevención de contagio, para evitar el incremento en la letalidad por COVID-19 y la saturación del sistema sanitario.

La situación actual presenta una oportunidad coyuntural para aprovechar el papel que la sociedad civil y las instituciones científicas y académicas tienen en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, como herramientas que permitan a las agencias gubernamentales hacerse de recursos críticos y documentados en un ambiente

colaborativo tan necesario para asegurar la pertinencia, congruencia y articulación de políticas, privilegiando la gestión por resultados más que el uso discrecional de los recursos o la obtención de rentas políticas.

Por ello, a pesar de que las decisiones de política se mueven en el margen que existe entre la protección de la salud de la población, la presión del sistema sanitario en su conjunto y las afectaciones económicas generadas por las medidas de la contención de la pandemia, aún existe la oportunidad de avanzar hacia un sistema de gobernanza, diálogo y construcción de legitimidad de las decisiones del gobierno, con una perspectiva no sólo de la atención inmediata de la emergencia, sino de construcción de acuerdos, apego al marco legal, fortalecimiento de las instituciones del Estado con sostenibilidad financiera y de diseño institucional de largo plazo.

Bibliografía

Andrews, Rhys; Beynon, Malcolm J; y McDermott, Aoife M., “Organizational Capability in the Public Sector: A Configurational Approach”, en: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 26, Issue 2, April 2016, Pág. 239–258, disponible en: <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/26/2/239/2886435>

Arrellano, Saúl, “Diabetes: la epidemia que nos está matando”, *México social*, diciembre 2019, disponible en: <http://mexicosocial.org/diabetes-epidemia-mexico/>, consultado el 14 de mayo de 2020.

Brinkerhoff, Derick W., “State Fragility, International Development Policy, and Global Responses”, en: *RTI International*, disponible en: <https://www.rti.org/publication/state-fragility-international-development-policy-and-global-responses/fulltext.pdf>

Buitrago, Francisco, “Adherencia terapéutica. ¡Qué difícil es cumplir!”, en: *Revista Atención Primaria*, Vol. 43, Núm. 7., Julio 2011, consultado el 11 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.elsevier.es/es-revista-atencion-primaria-27-articulo-adherencia-terapeutica-que-dificil-es-S0212656711002496>

Castañeda, Jorge y Garrido Sebastián, “¿Cómo entender los datos de defunciones por COVID-19 en México?”, *Revista Nexos*, Mayo 2020; disponible en: <https://datos.nexos.com.mx/?p=1351>.

Cárdenas, Mauricio, “State Capacity in Latin America”, *Economía*, 2010, disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04/latin-america-cardenas.pdf>

Cingolani, Luciana, “The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures”, en: *UNU-MERIT working papers; 2013*, disponible en: <https://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/abstract/?id=5017>

Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), “La contracción del gasto per cápita en salud 2010 – 2020”, disponible en: *Salud y Finanzas Públicas*, disponible en: <https://ciep.mx/la-contraccion-del-gasto-per-capita-en-salud-2010-2020/>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, 2013, disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19*, Abril 2020; consultado el 7 de mayo de 2020, disponible en: <https://media.elmostrador.cl/2020/04/informe-cepal-covid-19.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El desafío social en tiempos del COVID-19*, Mayo 2020, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

Christo, Fernandes; Ciro, Campos; Massaco, Koga; Natália y Souza, Marizaura, "State capacities and public policy implementation: a proposal for an integrated framework of analysis", 2017, en: *3rd International Conference on Public Policy* disponible en: <https://www.ippublicpolicy.org/file/paper/593b2a2b5453d.pdf>

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018*, Secretaría de Salud (SS), disponible en: <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/informes.php>

European Observatory on Health Systems and Policies, "Intersectoral Governance for Health in All Policies. Structures, actions and experiences", 2012; disponible en: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0005/171707/Intersectoral-governance-for-health-in-all-policies.pdf

Fukuyama, Francis (2013) "What is governance?", en: *Governance* 26 (3): 347-368; disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2226592

Hanson, Jonathan K. y Sigman, Rachel, "Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research", disponible en: https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1733/1733772_hansonsigman_1ld_20190605.pdf

Hernández Ávila, Mauricio; Gutiérrez, Juan Pablo; y Reynoso Noverón, Nancy, "Diabetes mellitus en México. El estado de la epidemia", en: *Salud Pública*, México, 2013; 55 Supl.2, p.p. 129-136, disponible en: <http://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/5108/10114>

Hernández Torres, Carlos, "El riesgo de propagación de COVID-19 y no los pronósticos determinará lo que viene", en: *Revista Nexos*, disponible en: <https://datos.nexos.com.mx/?p=1336&>

Huerta Robles, Benjamín, “Factores de riesgo para la hipertensión arterial”, en: *Archivos de cardiología de México*, Vol. 71 Supl. 1/Enero-Marzo 2001: S208-S210, disponible en: <https://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=10762>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Población derechohabiente por entidad federativa según institución de afiliación 2015”, disponible en: https://inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?px=Derechohabiencia_02&bd=Derechohabiencia

Lima, Patricia, y Tullo, Edgar, “Percepción de riesgo ante eventos de salud urbana en trabajadores de epidemiología en Paraguay”, en: *Revista de Comunicación y Salud*, vol. 7, 2017, 61-79; disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6365830>

Lozano, Gilberto y Álvarez, Iván, *¿Cuál ser la nueva normalidad a partir de la crisis del COVID-19?*, 2020, disponible en: https://www.ey.com/es_mx/covid-19/cual-sera-la-nueva-normalidad-a-partir-de-la-crisis-del-covid-19

Rosas, Martín; Pastelín, Gustavo; Martínez, Jesús; y Herrera-Acosta, Jaime “Hipertensión arterial en México. Guías y recomendaciones para su detección, control y tratamiento”, en: *Archivos de Cardiología de México*, Volumen 74, Número 2, Abril-Junio 2004.

Organización Mundial de la Salud, “Criterios de salud pública para ajustar las medidas de salud pública y sociales en el contexto de la COVID-19.” Anexo del documento *Consideraciones relativas a los ajustes de las medidas de salud pública y sociales en el contexto de la COVID-19*, 12 de mayo de 2020, disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332169/WHO-2019-nCoV-Adjusting-PH-measures-Criteria-2020.1-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y> <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>

- Organización de las Naciones Unidas, *Marco de las Naciones Unidas para la respuesta socioeconómica inmediata a COVID-19*, p.p. 10, abril 2020, disponible en: <https://unsdg.un.org/resources/un-framework-immediate-socio-economic-response-covid-19>
- Organización Mundial de la Salud, *Prevención de las enfermedades cardiovasculares. Guía de bolsillo para la estimación y el manejo del riesgo cardiovascular*, Ginebra, 2008; disponible en: https://www.who.int/publications/list/PocketGL_spanish.pdf?ua=1
- Organización Mundial de la Salud - Oficina Regional Europea, *Governance for health in the 21st century*, 2012; disponible en: http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0019/171334/RC62BD01-Governance-for-Health-Web.pdf
- Organización Panamericana de la Salud, *Directrices sobre componentes básicos para los programas de prevención y control de infecciones a nivel nacional y de establecimientos de atención de salud para pacientes agudos*, 2017; disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/49769>
- Organización Panamericana de la Salud, *Acerca de la Salud en Todas las Políticas*, 2014, disponible en: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9360:2014-about-health-all-policies&Itemid=40177&lang=es
- Organización Panamericana de la Salud, *Recomendaciones para la Reorganización y Ampliación Progresiva de los Servicios de Salud para la respuesta a la Pandemia de COVID-19*, disponible en: www.paho.org/en/file/61743/download?token=xHYH5WUV
- Organización Panamericana de la Salud, *Módulo de Principios de Epidemiología para el Control de Enfermedades (MOPECE)*, Vigilancia Epidemiológica, 2011, disponible en: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9161:2013-mopece-training-modules-epidemiology&Itemid=40096&lang=es

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “Panorama de la Salud 2017, Indicadores de la OCDE”, *OCDE Library*, disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264306035-es.pdf?expires=1590874586&id=id&accname=guest&checksum=B1F64B5B4A0A4F1AA1BE885029B2FCD4>

Organización Panamericana de la Salud, “Espacio fiscal para la salud de América Latina y el Caribe”, *Serie Salud Universal*, 2018, disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34947/9789275320006_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ostrom, Lee T.; Wilhelmsen, Cheryl A. “Risk Assessment: Tools, Techniques, and Their Applications”; citado en: Lima Pereira, Patricia, Tullo, Edgar, “Percepción de riesgo ante eventos de salud urbana en trabajadores de epidemiología”, *Revista de Comunicación y Salud*, vol. 7, 61-79; 2017, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6365830>

Paules Catharine I. Marston Hillary D. y Fauci Anthony S., “Coronavirus Infections-More Than Just the Common Cold”, *American Medical Association*, 2020, disponible en: https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/downloads/jama_paules_2020_vp_200006.pdf

Reis de Souza Camões, M.; Massaco Koga, N.; y Campos Christo Fernandes, C., “State capacities and public policy implementation: a proposal for an integrated framework of analysis”, en: *3rd International Conference on Public Policy (ICPP3), June 28-30, 2017 – Singapore*

Rhodes, Roderick, “Waves of governance”, in Levi-faur (ed.), en: *The Oxford Handbook of governance*, Oxford: University Press, 2012, pp.33-48, disponible en: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001/oxfordhb-9780199560530-e-3>

Sandman, Peter M. “Cuatro clases de comunicación de riesgos”, 2003, *The Synergist*, disponible en: <http://www.psandman.com/col/4kind-1.htm>.

Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (SEMOVI), *Movilidad durante la emergencia sanitaria COVID-19*, disponible en: <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/tramites-y-servicios/transparencia/preguntas-frecuentes/preguntas-frecuentes-covid-19/movilidad-durante-la-emergencia-sanitaria-covid-19>

Secretaría de Salud, *Sistema de Información de la Secretaría de Salud*, disponible en: <http://sinaiscap.salud.gob.mx:8080/DGIS/>

Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, *Tablero de Monitoreo de la Epidemia de SARS-CoV-2 en México*, disponible en: https://isalud.insp.mx/t/UISP/views/TablerodemonitoreoSARS-CoV-2_v10_2extract/General?:embed=y&:showShareOptions=true&:displaycount=no&:showVizHome=no

Skocpol Theda, *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*, disponible en: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3141158/mod_resource/content/1/Skocpol_Bringing%20the%20state%20back%20in.pdf

Torales, Brenda y Munguía, Miguel A., “La movilidad urbana como pieza clave para la contención de pandemias”, *Avance y Perspectiva*; 2020, disponible en: <https://avanceyperspectiva.cinvestav.mx/la-movilidad-urbana-como-pieza-clave-para-la-contencion-de-pandemias/>

Wang, Chen; Horby, Peter W; Hayden, Frederick G, “A novel coronavirus outbreak of global health concern”, *The Lancet*; febrero 2020, disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30185-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30185-9/fulltext)

Efectos internos y externos de la pandemia en las administraciones públicas mexicanas: algunos futuros posibles

Javier González Gómez¹

Resumen: El sector público en México y Latinoamérica se han quedado atrás en la adopción de principios y políticas encaminadas a apuntalar el éxito organizacional. Las organizaciones públicas se encuentran cada vez más expuestas a eventos extremos, que causan cambios disruptivos y que tienen el potencial de ocasionar afectaciones considerables. Esta situación requiere una adaptación planificada. Sin embargo, y como se ha visto durante la pandemia por COVID-19, esto no necesariamente ha sucedido en nuestro país. Esta emergencia ha provocado efectos al interior y al exterior de las organizaciones.

Al interior, respecto al teletrabajo, reuniones y toma de decisiones, cargas de trabajo, labores de cuidado y trabajo doméstico, y planeación y presupuestación.

¹ Licenciatura en Administración Pública por El Colegio de México. Maestría en Políticas y Administración Pública en la London School of Economics and Political Science. Cursos de especialización en el Instituto de Estudios Políticos de París, Francia, así como en Alemania y Hungría. Ha impartido cursos en el COLMEX, en el CIDE y en el INAP. Actualmente es Jefe del Programa de Gobernanza efectiva y Democracia en la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. Ha publicado más de 20 artículos en materia de evaluación de políticas, presupuesto por resultados y combate a la corrupción. Se desempeñó como consultor internacional y delegado del gobierno mexicano ante la OCDE y el CLAD. Fue Titular de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública y Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Politécnico Nacional. En 2019 fue reconocido con la Eisenhower Fellowship del Programa para América Latina.

Al exterior, eleva nuevos desafíos para la modernización permanente de los aparatos de gobierno.

Palabras clave: teletrabajo, labores de cuidado, burocracias modernas

Internal and external effects of the pandemic on Mexican public administrations: some possible futures

Abstract: The public sector in Mexico and Latin America has not fully adopted principles and policies aimed at strengthen organizational success. Public organizations are increasingly exposed to extreme events that cause disruptive changes and that have the potential to cause considerable damage. This situation requires a planned adaptation. However, and as has been seen during the COVID-19 pandemic, this has not necessarily happened in our country. This emergency has caused effects inside and outside the organizations. Inside, regarding teleworking, meetings and decision making, workloads, care work and domestic work, as well as planning and budgeting. Abroad, it raises new challenges for the permanent modernization of the government apparatus.

Keywords: telework, care work, modern bureaucracies

Fecha de recepción del artículo: 12-junio-2020

Fecha de aceptación: 30-junio-2020

Introducción

En la literatura especializada, desde hace algunos años empezó a popularizarse el término “capital humano”, como una alternativa al poco sensible concepto “recursos humanos”, incapaz de destacar la contribución de las personas como factor crucial del éxito organizacional.

Especialmente desde el sector privado, hemos escuchado de buenas prácticas en empresas para gestionar el talento humano, fomentar la productividad laboral y alinear los incentivos individuales con los objetivos de la organización. Así, se han documentado estrategias para favorecer entornos de creatividad, orientación a resultados, así como múltiples flexibilidades laborales como trabajo a distancia, políticas para balancear el trabajo y la vida personal, instalaciones y medidas para la inclusión, entre otras.²

Sin ánimo de establecer generalizaciones *a priori*, y tomando en consideración las marcadas diferencias que pueden encontrarse entre países y organizaciones públicas, es difícil negar que el sector público en México y Latinoamérica se ha quedado atrás en la adopción de estos principios y políticas encaminadas a apuntalar el éxito organizacional.

Las políticas centradas en el capital humano no han completado su aterrizaje en las dependencias y entidades gubernamentales, entre otras cosas porque: a) se privilegia el diseño e implementación de políticas públicas; b) las decisiones de gobierno revisten, a diferencia del sector privado, de un carácter de autoridad, con vocación hacia el externo de la organización (los ciudadanos, los beneficiarios, los entes regulados); y c) por la adjudicación de un *ethos* de lo público cuyo espíritu y sentido de responsabilidad rebasa, por mucho, la situación laboral y las condiciones de trabajo de las personas servidoras públicas.

Es por lo menos raro encontrar una organización pública en la región comprometida con políticas de balance trabajo/vida, que reconozcan que la productividad no se relaciona con las horas invertidas en la oficina, que la

2 La organización Great Place to Work ha publicado por muchos años el ranking de las mejores empresas y organismos para trabajar. De acuerdo a su metodología, el factor común de estas organizaciones está en las relaciones es la confianza: “Los empleados consideran que un excelente lugar para trabajar es aquel donde: a) Confían en las personas para las que trabajan; 2) Sienten orgullo por lo que hacen, y 3) Disfrutan de las personas con las que trabajan. La confianza es el eje fundamental de los excelentes ambientes de trabajo, que se genera a través de la credibilidad con los jefes, el respeto con el que los empleados sienten que son tratados, y la justicia con la que esperan ser tratados. El grado de orgullo respecto a la organización y los niveles de conexión auténtica y camaradería que sienten los empleados son componentes esenciales” (<https://greatplacetowork.com.mx/certificaciones/que-es/>, consultado en mayo de 2020).

responsabilidad individual no contradice necesariamente el aprovechamiento de las tecnologías de la información, y que el bienestar de las personas es un incentivo para la innovación y la obtención de resultados de valor, más allá del cumplimiento de sus obligaciones legal/burocráticas.³

Hoy en día, las organizaciones públicas se encuentran cada vez más expuestas a eventos extremos, que causan notables e impredecibles cambios disruptivos y que tienen el potencial de ocasionar afectaciones considerables a las estructuras mismas de la organización. Esta situación requiere una adaptación planificada para mejorar la capacidad de las organizaciones públicas de soportar interrupciones, minimizar daños y mantener sus operaciones.

Sin embargo, y como se ha visto recientemente durante la pandemia por COVID-19, algunas organizaciones públicas son más propensas a adoptar respuestas adaptativas que otras, incluyendo ajustes a las condiciones de trabajo y el bienestar de las personas servidoras públicas.

La pandemia del COVID-19 abre el horizonte a un posible doble efecto en la normalidad burocrática del sector público. Primeramente, puede y debe ser un aliciente a la innovación, al surgimiento de ideas nuevas que permitan conciliar la naturaleza de la autoridad pública con la productividad y la seguridad de las personas. Es necesario reconocer que no todos las y los servidores públicos “sirven” directamente al público o a los beneficiarios de la acción del gobierno.

Además, las tecnologías de información han contribuido enormemente a la despersonalización de los trámites y servicios, haciendo innecesaria la presencia de oficinistas al frente de ventanillas de atención (con la resultante disminución de riesgos de corrupción).

En segundo lugar, estamos frente a la oportunidad de acelerar la incorporación de buenas prácticas de organizaciones sociales y privadas que, si bien no son

3 Por el contrario, inercias de otros tiempos han sido difíciles de erradicar. La costumbre de algunos mandos de no respetar los horarios de trabajo (“nadie se va antes que el jefe”), la presión entre pares para culpabilizar a quienes pretenden salir a su hora para ver a sus familias, la solicitud de estar siempre disponibles, incluyendo fines de semana, en nombre de un sacrificio obligado por el privilegio de servir al Estado.

novedosas, pueden contribuir a la recuperación del orgullo por el servicio público, a un sentido de misión y a fortalecer la confianza ciudadana en sus instituciones. Lo primero que se requiere es apertura y disposición al cambio por parte de los mandos superiores: vencer inercias y temores infundados. En muchos sentidos, no queda de otra.

Efectos al interior de las administraciones públicas

La pandemia produjo un impulso notable en el uso de las innovaciones tecnológicas, que ha repercutido significativamente en el sector público. Las organizaciones debieron recurrir de un día para otro al teletrabajo de forma masiva, utilizando plataformas para tramitaciones a distancia y sistemas digitales. Sin embargo, puede anticiparse que las repercusiones irán mucho más allá del mero trabajo a distancia, generando impactos permanentes en el balance vida /trabajo, las cargas de cuidado desproporcionadas, los nuevos procesos de toma de decisiones, por citar algunos ejemplos.

Teletrabajo

Las dependencias y agencias del gobierno en prácticamente todo el mundo tuvieron que aceptar de la noche a la mañana que el teletrabajo fuera su nueva forma de operar. La mayoría del funcionariado público ha realizado teletrabajo,⁴ sin embargo, esto no ha sido posible en todos los casos.

Algunos funcionarios realizan tareas no esenciales que han sido suspendidas por la contingencia; otros no tienen las capacidades o la infraestructura para realizar el trabajo en línea (y esto no es siempre solventado por su empleador); o la naturaleza de su labor simplemente no lo permite (personal de seguridad y de salud). En otros casos, se han utilizado modalidades como licencias obligadas y arreglos laborales flexibles.

4 En el caso de México, con una notable diferencia entre la proporción de personas servidoras públicas que pueden realizar teletrabajo, pertenecientes a la administración pública federal, y la proporción de personas que pueden realizarlo en las administraciones subnacionales.

Durante la pandemia, continúa la expectativa de que las y los funcionarios públicos trabajen de la misma manera, con el mismo nivel de productividad y respuesta, tanto si están haciendo teletrabajo como si tienen permitido acudir a su oficina.

Sin embargo, el trabajo a distancia requiere no solo infraestructura técnica (*hardware*, conexión estable a internet, acceso a sistemas tecnológicos y flujo de procesos sin papel), sino también haber desarrollado las habilidades necesarias para el manejo de estas herramientas, la supervisión a distancia y el uso de herramientas colaborativas.

En este sentido, por ejemplo, la mayoría de los funcionarios públicos en México cuenta con una computadora de escritorio, lo que les impide llevar la herramienta de trabajo a sus hogares, teniendo así que hacer uso de sus insumos personales (en casos de que cuenten con ellos) o, de lo contrario, hacer un gasto no esperado para tener una computadora propia en casa. Lo anterior puede representar también un riesgo para la seguridad informática, pues la información tiene que ser desplazada mediante memorias USB o discos duros externos.

Otro gran reto organizacional es transformar la burocracia hacia un escenario “sin papel”. Al interior de las administraciones públicas, el afán poco sustentable de tener todo aprobado por escrito y en físico es ampliamente extendido, pues digitalizar los procesos y los archivos no ha logrado dejar atrás el apego burocrático al expediente.

La imposibilidad de hacer intercambio de documentos en físico puede representar un acelerador para transitar hacia burocracias sostenibles que utilicen mínimamente el papel, y que encuentren herramientas amigables para la gestión de aprobaciones y documentos.

Aunado a ello, las herramientas colaborativas tienen que convertirse en el *modus operandi* del funcionariado público, lo cual hará más eficiente la forma de trabajar en la nueva normalidad.

Como se puede observar, el teletrabajo va a transformar las formas de colaboración, los lugares tradicionales de trabajo, las relaciones laborales y los roles de liderazgo.

Como ha señalado *Oscar Oszlak* en un webinar organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo,⁵ no es lo mismo un ejecutivo cuya estrategia consiste en un control estricto de personas que están compartiendo un mismo espacio, que la supervisión del cumplimiento de funciones en esquemas de trabajo a distancia.

En este sentido, las y los supervisores deberán encontrar nuevas formas de vincularse con sus equipos, de dirigir y de delegar. Los líderes tienen que estar dispuestos y abiertos a evolucionar, y aprovechar la oportunidad para el desarrollo de la organización.

Reuniones y proceso de toma de decisiones

A pesar de tener las capacidades tecnológicas necesarias, la mayoría de los países de la Unión Europea dentro de la OECD aún prefieren tener las reuniones gubernamentales en persona⁶.

Esto se refleja también en los procesos de toma de decisiones, pues muchas veces se prefiere que éstos sean presenciales. No obstante, la mayoría de los países se ha visto en la necesidad de organizar reuniones remotas, con video o teleconferencia y, en los casos en los que no se tenían las capacidades tecnológicas, se ha tenido que recorrer un proceso de modernización y adaptación inmediato. En otros casos, se ha tomado la decisión de minimizar la frecuencia de las reuniones de trabajo e, incluso, suspender todas las iniciativas y medidas legislativas no urgentes.

Los principales retos a los que se ha enfrentado el proceso de toma de decisión a distancia son los legales y de seguridad. Desde el ámbito del poder legislativo, se requiere *quorum* para iniciar las sesiones, lo cual tuvo que ser reinterpretado de forma inmediata como un *quorum* virtual, y lo mismo ocurrió para las votaciones, que se han podido hacer desde el teléfono o por correo electrónico.

5 Disponible en <https://o.clad.org/escuela-iberoamericana/videos-eiapp/2020>

6 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic*, UE/OECD, abril 2020. Disponible en: <http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA-mapping-public-administration-response-EU-members-coronavirus-COVID19.pdf>

Por el lado de la seguridad, como se ha visto, las videoconferencias suelen tener un alto grado de vulnerabilidad en términos de confidencialidad, desde compartir sin intención información que pueda ser captada por la cámara o al momento de compartir pantallas, hasta la presencia potencial de hackers y cibercriminalidad.

La comunicación con las contrapartes también se ha visto afectada por la práctica arraigada de sostener reuniones presenciales.

Puede predecirse que mucho tiempo después de superado el periodo de confinamiento no podrá haber reuniones o eventos con muchas personas, y se continuará con las juntas vía remota.

De ser absolutamente necesario, se deberá buscar el espaciado mínimo entre los participantes, así como el uso de barreras físicas. La infraestructura actual de las salas de reuniones probablemente no permitirá tomar estas medidas, por lo que las oficinas públicas deberán hacer adecuaciones a los sitios de trabajo para que sean funcionales de cara al retorno.

Cargas de trabajo

La pandemia y el teletrabajo han permitido reconocer la distribución desproporcionada de las cargas de trabajo al interior de las administraciones públicas. Mientras que para algunos el trabajo ha disminuido significativamente-- dada la reducción de algunos servicios no esenciales--, otros han requerido hacer esfuerzos adicionales sin adecuaciones a las normativas sobre horas extra.

La distribución de cargas de trabajo es especialmente relevante para las y los trabajadores públicos del sector salud, pues están en la primera línea de la lucha contra el COVID-19 y, debido a la saturación hospitalaria, están teniendo que cubrir doble o triple jornada para poder atender a la población afectada.

Las organizaciones públicas deben responder a esta situación que, si bien no es nueva, se ha visibilizado con la contingencia en sus formas más dramáticas. Idealmente,

se deberían poner en marcha disposiciones relacionadas con el trabajo adicional (como bonos especiales), permitir mayor flexibilidad de horarios, hacer partícipes a las oficinas de recursos humanos para mejorar la situación laboral y simplificar los procesos de reclutamiento para cubrir el desbalance de tareas y actividades.

Otras medidas pueden ser la realización de mapeos de las cargas de los empleados para repartirlas con criterios de equidad; estimular el uso de voluntariado para apoyar a los servicios públicos, así como valorar qué procesos pueden ser pospuestos, como capacitaciones mandatorias o evaluaciones de desempeño, para no abrumar a los trabajadores.⁷

Labores de cuidado y trabajo doméstico

El teletrabajo no resuelve todos los retos que las organizaciones públicas enfrentan durante la crisis, por el contrario, también puede crear problemas. Por ejemplo, si son padres y madres, los y las servidores públicos tendrán que cuidar a sus hijos e hijas durante el cierre de las escuelas. Esto ha causado un impacto diferenciado en cómo hombres y mujeres viven la contingencia sanitaria. En el sector público federal, 50.8% de las personas laborando son mujeres, que en su mayoría se encuentran en el nivel salarial más bajo (hasta 15,000 pesos mensuales brutos); tendencia muy similar a la reflejada en el sector público estatal, con 54% de mujeres en su plantilla.⁸

Como es bien sabido, las economías formales se sostienen por el invisible y no remunerado trabajo de mujeres y niñas, incluyendo las labores de cuidado. La demanda de estas últimas ha aumentado porque los niños y niñas están fuera de la escuela, se ha intensificado el cuidado de adultos mayores y miembros de la familia enfermos, además de la saturación de los servicios de salud.

7 La preocupación por la salud mental de las personas servidoras públicas ha venido incrementándose debido al estrés ocasionado por la pandemia, pero también a la falta de sistemas para reconocer situaciones de riesgo y apoyar oportunamente a las personas ante casos de depresión, agotamiento o saturación laboral.

8 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo Nacional de Gobierno Federal*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2019a.

Por ello, la economía de cuidados no remunerados debería ser un pilar fundamental de la respuesta al COVID-19. Antes de la pandemia, las mujeres hacían tres veces más trabajo doméstico y no remunerado que los hombres; ahora, se observa una profundización de esas desigualdades, lo cual se agrava todavía más si sumamos la desproporción en los esfuerzos requeridos para las mujeres que laboran en el sector público.

Estos costos recaen en las mujeres no sólo por la actual estructura de la fuerza de trabajo, sino también por las normas sociales, roles y estereotipos de género que prevalecen en la sociedad mexicana.

Planeación y presupuestación

La epidemia actual genera presiones adicionales a los presupuestos del gobierno y requiere redefinir las prioridades del gasto público. Se estima que en México el funcionariado público federal asciende a casi 1.5 millones de personas⁹, mientras que el estatal es poco más de 2.5 millones de servidores públicos¹⁰.

Estos 4 millones de funcionarios y funcionarias representan 7% de la Población Económicamente Activa de México, que podrá ver afectada su forma cotidiana de laborar debido los enormes recortes al gasto corriente establecidos por la Secretaría de Hacienda.

Mientras que la mayoría de los países de la OCDE no han tomado medidas de austeridad radicales a raíz de la pandemia¹¹, en México se ha congelado el reclutamiento, se pusieron en marcha recortes significativos a los salarios de los funcionarios y se han limitado los instrumentos con que cuentan para desarrollar su trabajo de forma óptima (mantenimiento de equipos, consumibles, pago de servicios como internet, consultorías, desplazamientos por trabajo, entre otros).

9 Idem.

10 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México, 2019b.

11 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *op. cit.*

Por otra parte, las actividades que estaban en los Planes Operativos Anuales de los programas y presupuestos han sido modificadas en dos sentidos.

Por un lado, para reprogramar recursos de cualquier tipo de actividad hacia la atención a la emergencia sanitaria. Ya fuera en el sector agricultura, cooperación o incluso turismo, se buscó desde cada una de esas áreas dar apoyos diversificados e integrales para la atención de COVID-19.

Por otro lado, el ajuste anunciado de 75% al presupuesto ordinario requiere reenfocar actividades, recortar programas y buscar medidas de emergencia para continuar con las actividades más básicas de la administración.¹²

Efectos al exterior de la administración pública

Más allá de la necesaria incorporación de prácticas de vanguardia destinadas a mejorar la eficacia organizacional, mirando hacia su interior y poniendo en el centro a las personas que desempeñan cargos públicos –espacio en el que el sector público mexicano claramente tiene mucho que avanzar–, es interesante explorar aquellos impactos de COVID-19 en la labor de gobierno en tanto ente revestido de autoridad, es decir, en su función externa de conducción de los destinos nacionales, como proveedor de bienes públicos, regulador de las actividades económicas y armonizador de relaciones con la sociedad por medio de esquemas de gobernanza.

Como ha afirmado el Director Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Luis Felipe López Calva, la pandemia está afectando cuestiones fundamentales para el equilibrio entre los ciudadanos, los Estados y los actores no estatales, que van desde el retraso de los procesos electorales hasta la restricción de las libertades personales y la expansión de los poderes ejecutivo y militar.

12 Redacción, “SHCP ordena recorte de 75 por ciento al gasto de dependencias federales”, *Aristegui Noticias*, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2405/mexico/shcp-ordena-recorte-de-75-por-ciento-de-gasto-a-dependencias-federales/>

Estas presiones sobre la gobernanza están llegando, como ya se advirtió, cuando la legitimidad de las instituciones ya estaba en declive, la expansión del espacio para la sociedad civil se había estancado, el malestar social estaba creciendo y las democracias estaban ya en pleno proceso de “fatiga”.¹³

La crisis por COVID-19 viene a coincidir con un proceso de desmantelamiento de lo público que no es novedoso en los países de América Latina.

Desde hace décadas, se ha expresado de diversas formas y por parte de múltiples actores (incluida la propia administración) la profunda insatisfacción con la calidad de los servicios públicos, con la ineficiencia y opacidad del funcionariado, con la visible incongruencia entre lo que pagan los ciudadanos de impuestos en relación con los bienes públicos que reciben. Todo ello en un entorno de creciente desconfianza hacia las autoridades gubernamentales, particularmente los aparatos de justicia, los cuerpos legislativos y los partidos políticos, así como una manifiesta erosión de las instituciones democráticas.¹⁴

En términos de paradigmas de la administración, el enfoque de Políticas Públicas, la Nueva Gestión Pública, la Gestión por Resultados, el Gobierno Abierto y más recientemente las Políticas basadas en Evidencia constituyen cuerpos teórico-prácticos más o menos consecutivos construidos a partir de una crítica al carácter anquilosado, elefantiásico e inflexible de la administración pública weberiana.

En ese sentido, tampoco es nuevo convocar los cuestionamientos al tipo ideal de dominación burocrática que proyectó Max Weber en su obra central *Economía y Sociedad*. Para Weber, los rasgos característicos de las burocracias modernas son: 1) la existencia de un principio de sectores competenciales estables y oficiales organizados normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos.

13 Alcántara, Manuel, *De democracias fatigadas a democracias en cuarentena*, 20 de mayo de 2020, disponible en: <https://latinoamerica21.com/democracias-fatigadas-a-democracias-en-cuarentena/>

14 La más reciente medición de Latinobarómetro (www.latinobarometro.org) arroja que América latina está más desencantada que nunca con las instituciones democráticas: en 2018, la satisfacción con la democracia alcanzó 24%, en relación con el 44% de 2010, la medición más baja en 20 años.

Las actividades normales se reparten de manera estable como deberes oficiales; 2) la autoridad que da las órdenes necesarias para el cumplimiento de esos deberes cuenta con medios coactivos bien delimitados; 3) para el cumplimiento normal y continuo de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, sólo pueden prestar servicios aquellas personas que están calificadas para ello. Otros rasgos son el principio de la jerarquía funcional y que la administración se basa en oficinas apegadas a expedientes y archivos.¹⁵

Para diferentes autores, estas características descritas hace casi cien años proyectaron una burocracia pesada, legalista e inflexible, que ha sido incapaz de atender los requerimientos de la ciudadanía con responsividad, justicia, rapidez y objetividad. Tratando de observar desde una perspectiva histórica, el COVID-19 representa una crisis más que hace propicio el ambiente para las exigencias de reforma de la administración. La etapa de confinamiento ha detonado discusiones relevantes en términos de cómo asegurar la continuidad de los servicios esenciales, cómo aprovechar las tecnologías de información para digitalizar trámites que hasta hoy se requieren de forma presencial, cómo reorganizar y optimizar estructuras de forma ágil, cómo asegurar la identidad y la seguridad de las firmas electrónicas en los expedientes oficiales.

En suma, la pandemia eleva nuevos desafíos para la modernización permanente de los aparatos de gobierno, pero sin retirarse en lo fundamental de los principios aspiracionales de una buena administración, tal como lo establece el artículo 7, inciso A de la Constitución de la Ciudad de México: “toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo,

15 Max Weber, *Economía y Sociedad*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 716-717. Una particularidad interesante en el contexto de la emergencia sanitaria actual es lo que expresa Weber en relación con la separación entre el hogar y la oficina: “Los equipos públicos están separados de la propiedad privada del funcionario y esto se presenta tanto en las empresas públicas como en las privadas; en las privadas el principio alcanza incluso al empresario principal. La oficina del ejecutivo está, en principio, separada del hogar, y también lo están la correspondencia de negocios de la privada y el capital del negocio de las fortunas privadas (p. 718). Si bien pudiera pensarse que la nueva normalidad post-COVID no implicará la eliminación física de las oficinas gubernamentales, si es previsible la aparición de formas de trabajo a distancia que relativicen el principio weberiano de una frontera rígida entre los espacios públicos y los privados.

eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación...”.¹⁶

Sin ánimo de polemizar con los críticos de la dominación burocrática que describió Weber, considero que precisamente la reivindicación del *ethos* del servicio público, y no su negación, constituye una plataforma válida para activar los procesos de respuesta a la emergencia social y económica desde el Estado y la administración. Para Weber, este *ethos*:

prescribe equidad en los trámites y respuestas administrativas, fiabilidad a la hora de tratar cada asunto y la supresión de favoritismos y querencias personales, ideológicas, partidistas o religiosas en el ejercicio de la profesión. La personalidad impersonal del burócrata junto a su pericia contrastable mediante exámenes, su respeto por los procedimientos y la asunción de la jerarquía permite la organización de cuanto es común a los ciudadanos de tal modo que se garanticen sus derechos a través de la imparcialidad en el trato y la objetividad de los procesos... [En ese sentido], el *ethos* burocrático resulta indispensable para el buen gobierno del Estado democrático y prescindir de él no hace sino poner en peligro la equidad, las garantías de derechos y el propio bienestar de la ciudadanía.¹⁷

Por consiguiente, de cara a los efectos de la pandemia, lejos de existir una contradicción entre el *ethos* de la administración y las transformaciones venideras en los métodos y sistemas administrativos, conviene exigir que esas transformaciones se materialicen en el marco de los derechos que establece la Constitución Política, así como de los principios de transparencia, igualdad y no discriminación que mandata para el actuar administrativo.

16 Congreso de la Ciudad de México, *Constitución Política de la Ciudad de México*, 2017.

17 Ampudia de Haro, Fernando, “Reseña del libro de Paul du Gay”, *En elogio de la burocracia. Weber. Organización. Ética*, en *Revista Española de Investigación Sociológica*, N° 146, Abril - Junio 2014, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 239-240.

No se trata de desconocer los múltiples problemas causados por la hiperburocratización de los procedimientos o las ineficiencias reales que ocurren gobierno, sus extralimitaciones y la corrupción ampliamente extendida en múltiples espacios de la administración, sino de asegurar la posibilidad de alcanzar “resultados colectivos virtuosos”¹⁸, a partir de la reafirmación de los principios éticos detrás del *ethos* del servicio público, como la imparcialidad, el profesionalismo y el respeto a los derechos humanos. Otros desafíos tendrán que enfrentarse en cuanto a la relación de la administración con los actores económicos y sociales, como resultado de la crisis post COVID-19. La preocupación por la seguridad ciudadana crece conforme se incrementa el número de delitos contra la vida y la propiedad. La violencia familiar ha registrado aumentos notables como resultado directo de la emergencia sanitaria, todo lo cual pone de manifiesto la reducida capacidad del Estado para garantizar justicia y seguridad.

Por otra parte, la limitación de derechos constitucionales como el derecho a la información pública, cuando los gobiernos deciden no contestar a preguntas ciudadanas, implica una pérdida de calidad democrática¹⁹ y exacerba el clima de desconfianza social. El riesgo de reforzar el comportamiento autoritario, la reconcentración del presidencialismo y la falta de contrapesos son otros fenómenos que constituyen factores de inestabilidad política y caldo de cultivo para la protesta social.

Por último, debe destacarse el sombrío escenario que se abre para la administración pública, descrito por el profesor Manuel Alcántara. La magnitud de la depresión económica, el incremento en el desempleo, la pobreza y la precarización bloqueará a la población, dañando sus ingresos de exportación y disuadiendo al capital extranjero.

Por ello, “urge implementar un pacto social y fiscal, con más progresividad en la recaudación, incluyendo al 1% más rico, para facilitar que los Gobiernos puedan actuar”.²⁰

18 *Ibid.* p. 241.

19 Oszlak, Oscar, *Covid 19: Test de un futuro incierto en la función pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, mayo 2020. Disponible en: <https://o.clad.org/escuela-iberoamericana/videos-eiapp/2020>

20 Alcántara, Manuel, *De democracias fatigadas...* op. cit.

En todo caso, el Estado y la administración están llamados a ser actores protagónicos en la etapa de recuperación post COVID-19, así como en la construcción de la sociedad del futuro, aunque sus líderes estén cuestionados, sus capacidades minadas y sus instituciones hayan dejado ver, transparentemente, sus disfuncionalidades e insuficiencias.

Conclusión

Las crisis y eventos extremos no necesariamente inventan algo nuevo, pero sí son capaces de acelerar el cambio social y la reconfiguración de las estructuras gubernamentales.

Si bien es aún temprano para valorar las consecuencias directas e indirectas del COVID-19 en el mercado, el Estado y la sociedad, he intentado en este texto trazar algunas líneas de los posibles futuros inmediatos para las administraciones públicas en México, tanto en su dimensión interna/organizativa como en su dimensión externa/reguladora de las relaciones sociales. Hay remanentes de la visión weberiana que nunca fueron desmantelados por la etapa del gerencialismo y las diferentes reformas del Estado que transitaron las administraciones públicas durante las últimas décadas. Como fue argumentado, hay en ello un aspecto positivo: la reivindicación de los principios asociados a un *ethos* del servicio público, como asideros y referentes para enfrentar los desafíos globales de la actualidad. No obstante, el sector público actual está llamado a aceptar un mundo distinto, líquido,²¹ caracterizado por el dinamismo social, por la aparición de problemas globales intrincados, por la complejidad e interconexión de los problemas locales, y por la irrupción de un sinfín de posibilidades asociadas a las tecnologías de la información.

Lo que es un hecho, es que la noción de ejecutivos o funcionarios todopoderosos controlando organizaciones desde la cumbre no parece ser sostenible por más tiempo. Las organizaciones pueden aprender de sus experiencias previas y ajustarse al ambiente cambiante, reduciendo así las vulnerabilidades e interrupciones ocasionadas por acontecimientos extremos.

21 El sociólogo Zygmunt Bauman acuñó el concepto *modernidad líquida*, en la que las sociedades contemporáneas viven bajo condiciones de constante incertidumbre.

Sin embargo, el estallido de la pandemia de coronavirus tomó a muchos gobiernos por sorpresa, los cuales no tenían, con contadas excepciones, un punto de referencia o experiencia previa para afrontar la situación con asertividad, eficacia y control de sí mismos. Hoy, debido a la situación de emergencia, las y los servidores públicos se encuentran altamente desmotivados, por lo que está en las organizaciones encontrar la oportunidad en la crisis, y buscar con valor y humildad nuevas formas de incentivar a sus trabajadores, variable crucial en el desempeño de los gobiernos para alcanzar el desarrollo.

Por ello, el gobierno deberá enfocarse en reforzar las motivaciones que van más allá de la remuneración salarial, tales como:²² desarrollar orgullo y reconocimiento en el servicio público, consolidar un servicio profesional de carrera basado en el mérito, promover un servicio público basado en valores, empoderar y dar autonomía al funcionariado público y generar el compromiso de las personas empleadas, entre otros. Aquellas organizaciones que sean capaces de entender con velocidad sus nuevos roles, de abrirse a la participación y de adoptar buenas prácticas para transformar sus procesos y respuestas a los problemas públicos, serán las mejor equipadas para sostener la legitimidad del Estado, para recuperar la confianza ciudadana e, indudablemente, para sobrevivir a la próxima pandemia.

Bibliografía

Alcántara, Manuel, *De democracias fatigadas a democracias en cuarentena*, 20 de mayo de 2020. Disponible en: <https://latinoamerica21.com/de-democracias-fatigadas-a-democracias-en-cuarentena/>

Ampudia de Haro, Fernando, “Reseña del libro de Paul du Gay”, *Elogio de la burocracia. Weber. Organización. Ética*, en: Revista Española de Investigación Sociológica, N° 146, Abril - Junio 2014, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

22 Global Centre for Public Service Excellence, *The SDG and New Public Passion. What really motivates the civil service?*, UNDP, 2015.

Congreso de la Ciudad de México, *Constitución Política de la Ciudad de México*, México, 2017.

Corporación Latinobarómetro, *Informe 2018*, Santiago de Chile, 2018.

Global Centre for Public Service Excellence, *The SDG and New Public Passion. What really motivates the civil service?*, UNDP, 2015.

Great Place to Work, *¿Qué es un excelente lugar de trabajo?*, Great Place to Work, [Sin año]. Disponible en: <https://greatplacetowork.com.mx/certificaciones/que-es/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobierno Federal*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2019.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2019.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic*, UE/OECD, abril 2020, disponible en: <http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA-mapping-public-administration-response-EU-members-coronavirus-COVID19.pdf>

Oszlak, Oscar. *Covid 19: Test de un futuro incierto en la función pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, mayo 2020, disponible en: <https://o.clad.org/escuela-iberoamericana/videos-eiapp/2020>

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Pensar el futuro en tiempos de Covid-19: ¿Regresión o Transformación?

María de Lourdes Melgar Palacios¹

A Sofía y Maijo, Generación 2020

Resumen: El mundo pospandemia requiere una mirada crítica hacia el pasado y sus fórmulas desgastadas, y plantarse en el presente frente a las incertidumbres y posibilidades que se abren para el diseño de políticas públicas integrales para transitar a un mejor futuro. El artículo aborda las implicaciones de vivir en tiempos de pandemia desde la perspectiva de lo doméstico y los impactos que el confinamiento y asilamiento social han tenido para las mujeres; posteriormente, analiza las respuestas en política pública a la crisis del Covid-19 a nivel internacional; para después evaluar las decisiones del Gobierno de México con relación a la crisis sanitaria, la recesión económica y su aceleración para la adopción de su visión país.

1 Doctora en Ciencias Políticas por el Massachusetts Institute of Technology (MIT). Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores SNI1. Es académica experta en temas de energía y desarrollo sostenible, investigadora afiliada al Centro de Inteligencia Colectiva del MIT e investigadora no residente del Centro de Estudios Energéticos del Baker Institute. Ocupó la cátedra Robert E. Wilhelm en el MIT. Fue Directora Fundadora del Centro de Sostenibilidad y Negocios de la EGADE Business School, investigadora visitante en el Woodrow Wilson Center y en la Jackson School of Geosciences de la Universidad de Texas. En el servicio público, ocupó diversos cargos dentro de la diplomacia mexicana y en la Secretaría de Energía, llegando a ser Subsecretaria de Electricidad y de Hidrocarburos. Es autora de artículos sobre política energética y sobre la transición a una economía baja en carbono.

El artículo concluye debatiendo en torno al diseño de políticas públicas que no han logrado converger en la práctica en un desarrollo sostenible inclusivo y justo, con miras a adelantar algunas propuestas concretas para México.

Palabras clave: Pandemia, Política pública, Igualdad de género, Trabajo doméstico, Economía.

Thinking about the future after Covid-19: Regression or Transformation?

Abstract: The post-pandemic world requires a critical look at the past and its worn-out formulas, and standing in the present in the face of uncertainties and possibilities that open up for the design of comprehensive public policies to move towards a better future.

The article addresses the implications of living in times of pandemic from the domestic perspective and the impacts that confinement and social isolation have had on women; later, it analyzes the responses in public policy to the crisis of the Covid-19 at the international level; to later evaluate the decisions of the Government of Mexico in relation to the health crisis, the economic recession and its acceleration for the adoption of its country vision. The article concludes by debating the design of public policies that have failed to converge in practice on inclusive and fair sustainable development, with a view to advancing some concrete proposals for Mexico.

Keywords: Pandemic, Public policy, Gender equality, Domestic work, Economy.

Fecha de recepción del artículo: 14-junio-2020

Fecha de aceptación: 4-julio-2020

Introducción:

Difícil imaginar un regreso a la normalidad tras la pandemia desatada por el Covid-19. El 2020 ha resultado un año insólito, perturbador, por momentos asombroso. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 2020 marca dos hitos fundamentales: la conmemoración de los 25 años de la Conferencia de Beijing en la que los derechos de las mujeres fueron reconocidos como derechos humanos y se adoptó un plan de acción para avanzar en la igualdad y empoderamiento de las mujeres y las niñas, y de la Conferencia de Copenhague sobre desarrollo social que sentó las bases para la definición de los Objetivos del Milenio y posteriormente de la Agenda 2030.

Este año marca el inicio de una década de acción ambiciosa hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de los compromisos para alcanzar la igualdad de género. Ambas prioridades se han visto opacadas ante la urgencia de atender la crisis sanitaria mundial, correr contra reloj para salvar vidas, encontrar la cura que permita frenar la propagación de muerte y de miseria ante el freno que el aislamiento ha puesto a la actividad en el mundo. El coronavirus vino a desterrar certezas y a acelerar debates en torno a modelos de desarrollo, políticas públicas, formas de vivir la vida.

Pensar el mundo pospandemia es un ejercicio que requiere simultáneamente de una mirada crítica hacia el pasado y sus fórmulas desgastadas, y plantarse en el presente frente a las incertidumbres y posibilidades que se abren para el diseño de políticas públicas integrales que permitan transitar hacia un mejor futuro. ¿Qué camino tomar? ¿Qué prioridades establecer? Las decisiones de política pública que hoy se adopten definirán la capacidad de navegar tiempos inciertos y llegar a buen puerto.

A nivel internacional se vislumbran diferentes respuestas a la crisis sanitaria y enfoques divergentes en torno a la manera de abordar lo que anuncia ser la crisis económica más profunda en más de un siglo. En este tiempo de quiebres, incluso los sistemas políticos resienten la sacudida de líderes que intentan aprovechar el miedo y la zozobra social para apertrecharse y avanzar agendas

contrarias a los preceptos democráticos, mientras que otras muestran formas empáticas y efectivas de gobernar.

Si algo ha hecho la pandemia es destacar la vulnerabilidad y fortaleza del individuo, la resiliencia de la naturaleza con su asombrosa capacidad regenerativa, y la esencia de nuestro planeta, que reafirma ser, evocando a Carl Sagan, un “pequeño punto azul pálido en el universo... la única casa que hemos conocido... en la cual todos nos encontramos ...y por lo tanto debemos preservar y atesorar”.²

A pesar de la narrativa gubernamental que inicialmente destacó la singularidad del pueblo mexicano como elemento protector contra la pandemia, México no ha resultado distinto de otros países. La nación se encuentra azotada por el flagelo que ha cobrado oficialmente al 14 de junio de 17,141 vidas. Con un mapa del territorio nacional en rojo,³ el país se apresta a regresar a la “normalidad”, debido a un apremio político de seguir la ruta trazada, los tiempos establecidos, independientemente de una realidad que desdibuja el número de contagios, los niveles de ocupación de los hospitales o las defunciones.

¿A qué normalidad retornaremos? ¿Puede hablarse de un regreso a la normalidad en un país que se encontraba en plena convulsión apenas días antes de que se declarara el confinamiento?

México, país de la Cuarta Transformación, 4T, es también el del #8M en que millares de mexicanas a lo largo y ancho del territorio nacional hicieron historia al salir a marchar para exigir un alto a la pandemia de los feminicidios, y el del #9M en que las calles, oficinas y negocios se vieron marcados por la ausencia de mujeres. La crisis sanitaria con su confinamiento no ha podido acallar los reclamos de justicia, si bien, como en muchas otras latitudes, la violencia de género se ha exacerbado.

2 Carl Sagan, “A Pale Blue Dot”, disponible en: <https://www.planetary.org/explore/space-topics/earth/pale-blue-dot.html>

3 El 14 de junio de 2020, con 22,398 activos confirmados, 52,636 casos sospechosos y 17,141 muertos, el mapa del país pasó de rojo en su totalidad a tonalidades naranjas e incluso dos estados están en verde. Ello a pesar de que la curva de casos y muertes sigue creciendo, disponible en: <https://twitter.com/HLGatell/status/1272325340489224192>.

En un país en el que el gobierno ha optado por seguir su propia vía y aprovecha la pandemia para acelerar la instauración de su proyecto, y en el que las desigualdades entre los que pueden quedarse en casa y los que no tienen esa opción son más evidentes, saldremos a un mundo distinto en más de un sentido.

Si bien el gobierno ha establecido sus prioridades de política pública, la sociedad que regresará a las calles lleva consigo una experiencia que la ha transformado a su vez.

A nivel internacional se multiplican las voces que exigen cambios profundos en la forma de vivir la vida, de habitar el planeta, de precisar valores para hacer frente a esta crisis sistémica. Tras meses de encierro, el hartazgo está a flor de piel, la tolerancia es mínima, en particular ante la injusticia y el abuso. Se reclama con mayor contundencia avanzar la agenda de desarrollo sostenible, dejar de elaborar a nivel teórico modelos de desarrollo y transitar hacia el diseño de políticas públicas que ineludiblemente pongan al centro a las personas y la gestión sostenible de los bienes comunes con un enfoque integral multidisciplinario.

Este ensayo presenta una primera aproximación al impacto que la pandemia está teniendo a nivel económico y social en México. Si bien el interés último es evaluar el impacto de la crisis sanitaria y de las políticas públicas adoptadas durante la contingencia, el análisis se nutre del contexto y prácticas internacionales, y considera los debates en torno a la economía, la política y la sociedad, que pudieran contribuir a una visión alternativa alineada con el desarrollo sostenible.

La pandemia ha venido a acelerar un cambio de paradigma de dimensiones insospechadas. En este proceso se distinguen claras tensiones entre enfoques populistas y democráticos, entre visiones estatistas y de liberalismo tardío, entre soluciones nacionales y globales. Ante retos de dimensión planetaria, la cooperación internacional y la sostenibilidad social, ambiental y económica van a ser parte fundamental en el diseño de alternativas justas e inclusivas. Es tiempo de las mujeres, tanto de avanzar su agenda como de ejercer su liderazgo, a la par de materializar la Agenda 2030. Quienes evadan la realidad y persigan quimeras del pasado serán a la larga los perdedores.

En la primera parte, se abordarán las implicaciones de vivir en tiempos de pandemia desde la perspectiva de lo doméstico y los impactos que el confinamiento y asilamiento social han tenido para las mujeres. En la segunda parte, se analizarán las respuestas en materia de política pública a la crisis del Covid-19 a nivel internacional. Finalmente, se evaluarán las decisiones del Gobierno de México con relación a la crisis sanitaria, a la recesión económica y a su política de acelerar la adopción de su visión país. A manera de conclusión, se considerarán debates en torno al diseño de políticas públicas que no han logrado converger en la práctica en un desarrollo sostenible inclusivo y justo, con miras a adelantar algunas propuestas concretas para México.

I. La Pandemia: obligado retorno al territorio doméstico.

Irónico resulta que a días del Paro Nacional de Mujeres, en el que millones de mujeres y niñas se quedaron en casa para hacer sentir su ausencia y significar así el alarmante número de feminicidios en el país, la sociedad fuera conminada a “Quedarse en Casa” como medida para abatir el ritmo de propagación de la pandemia. De la noche a la mañana, familias enteras iniciaron un encierro incierto, que dura ya cerca de tres meses y no muestra señales claras de concluir. De golpe, las mujeres regresaron a ese lugar que por momentos pueden ser refugio, hogar, claustro, fuente de anonimato o, incluso, escena de crimen.

Ese territorio doméstico del cual a la mujer le ha costado siglos salir para ganar espacios públicos e independencia, para algunos hombres y mujeres ha resultado un oasis ante la tormenta, mientras que para muchas mujeres y niñas ha marcado un retroceso en su calidad de vida, su seguridad y sus libertades.

En círculos de empoderamiento femenino, desarrollo espiritual o bienestar, se ha destacado lo positivo de este periodo en casa, allende los evidentes beneficios para atemperar la crisis sanitaria. El reencuentro con lo femenino nos ha conectado con la creatividad, la espiritualidad, la búsqueda del equilibrio, la generación de una mayor conciencia del entorno, de la naturaleza y su indudable resiliencia.

Como nunca, se ha acelerado la conectividad entre las personas, se ha precipitado la adopción de nuevas formas de trabajo y de aprendizaje, facilitadas por la digitalización y la comunicación, así como el acceso a acervos culturales, sinnúmero de conferencias, y reuniones de trabajo, enlazando a personas alrededor del mundo. La pandemia obligó a dar el paso hacia una opción técnicamente factible que resistía convertirse en alternativa de vida.

La generosidad y creatividad de las instituciones de cultura, de los profesores de colegios y universidades, de administradores, incluso de personalidades, hizo posible abrir plataformas digitales gratuitas, ofrecer videoconferencias de alta calidad, acceso a libros y revistas temporalmente sin costo, para los que estén en casa pudiera pasar una mejor cuarentena. Para muchos, por primera vez se abrió un mundo hasta entonces inalcanzable por falta de recursos económicos, movilidad o tiempo. Visitar virtualmente museos, bibliotecas o los mejores centros de las artes se volvió factible para quien tuviera acceso a internet. Como nunca, se ha sentido la cercanía entre la comunidad planetaria.

La pandemia ha puesto de relieve dualidades intrínsecas. Algunas personas han sentido angustia, miedo, rabia ante la incertidumbre, la muerte, la perspectiva de perder el empleo o el patrimonio de toda una vida. Para otras, ha sido un espacio para encontrarse consigo misma, para reflexionar, crear, innovar. Sin duda, esta etapa brindará elementos para enriquecer la literatura sobre el comportamiento humano.

De esta experiencia, saldremos cambiados, algunos con profundas depresiones, sentimientos de pérdida e incertidumbre sobre un futuro sombrío, otros con optimismo renovado. Desde el miedo o desde la conciencia, se está repensando la forma de vivir la vida, de habitar el planeta.

Una vez más, la cuarentena ha puesto al descubierto las profundas desigualdades que imperan en la sociedad. La más visible es la de las personas que han podido quedarse en casa, mientras que quienes están en la precariedad deben salir a ganarse el pan o viven en la calle sin protección alguna.

Resulta particularmente lastimoso el caso de quienes no tienen acceso al agua, tan necesaria para adoptar las medidas sanitarias esenciales a la supervivencia en tiempos del Covid-19.⁴

Aun entre quienes se quedan en casa hay distinciones: están aquellos que tienen acceso a internet y por lo tanto pueden continuar con trabajo y estudios, y los que no cuentan con equipos, conectividad o formación tecnológica mínima para enfrentar el nuevo reto laboral o escolar.

Otras desigualdades son quizás más sutiles, si bien profundamente perturbadoras. El regreso a casa representa un retroceso en la calidad de vida de la mayoría de las mujeres. Son pocas las que cuentan con “un cuarto propio”, como llamaba Virginia Woolf a ese espacio en el que la mujer es libre de pensar, crear, florecer. La mayoría tienen que compartir espacios de teletrabajo con parejas, hijos, padres que a su vez estudian, trabajan o simplemente se entretienen en un confinamiento que resulta, por momentos, sofocante.

Más aún, la carga laboral se ha multiplicado en forma exponencial. No sólo hay que cumplir con las obligaciones laborales, las mujeres también tienen que ocuparse del trabajo doméstico, el cuidado de los niños, las personas adultas mayores o enfermas, fungir de maestra, terapeuta, animadora. La pandemia ha puesto en evidencia los límites de la supuesta igualdad de género y visibilizado lo que muchas percibían: la falta de valoración y remuneración del trabajo doméstico, rutinario y repetitivo, imprescindible siempre.⁵

4 Alexandra Haas, “Llueve sobre Mojado”, *La Revista de la UNAM*, junio 2020. https://www.revistadelauniversidad.mx/articulos/b4e3d79f-8a2b-4467-b1aa-723b9a20bb96/llueve-sobre-mojado?fbclid=IwAR2v9avUOSloMiOOFdMgyp_wktPBcPJaX7P_tnd_4UV1-Gpv_82wsXSiXW8

5 En 2018, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado representaba según cálculos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía el 23.5% del PIB. La mayor parte lo realizan mujeres y niñas. “Trabajo no Remunerado de los Hogares”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en: <https://www.inegi.org.mx/temas/tnrh/>
Además, la Encuesta sobre el uso del tiempo de 2014 muestra cómo las mujeres dedican casi el doble de horas semanales que los hombres sólo a trabajos de cuidado no remunerado, esto en tiempos “normales”. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, ENUT, México, 2014, tabulado 4.1 (26.6 hrs. vs 14.8 hrs) en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2014/default.html#Tabulados>

El confinamiento y aislamiento social ha exacerbado la violencia doméstica a nivel mundial. Ante la severidad de la situación, el pasado 5 de abril, el Secretario General de la Organización Naciones Unidas, reconoció la problemática e hizo un llamado a los gobiernos para que, como parte de las políticas para enfrentar el Covid-19, adopten medidas tendientes a reducir la violencia en casa, dentro de las que destaca incrementar los recursos a los servicios de ayuda en línea, a los refugios y a las organizaciones de la sociedad civil que atienden a las mujeres violentadas, así como asegurar el acceso a la justicia y el procesamiento de los abusadores.⁶

De igual forma, el 11 de abril, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) convocó a los Estados miembros a definir respuestas a la pandemia con perspectiva de género, y a frenar la violencia y la discriminación hacia la mujer. Puntualmente refirió la violencia sexual y la necesidad de brindar acceso a los servicios de salud reproductiva. Y destacó la gran vulnerabilidad de las mujeres ante el Covid-19, ya que existe una alta proporción de profesionales y trabajadoras de la salud que se encuentran en la primera línea de respuesta ante la crisis sanitaria. Si algo ha relevado la crisis sanitaria a nivel mundial es la preponderancia femenina en los servicios de salud, las condiciones precarias y los bajos niveles de los salarios.

A nivel general, en México, las mujeres representan 40% de la fuerza laboral formal y ocupan principalmente puestos de menor remuneración. De acuerdo con el Observatorio Internacional de Salarios Dignos, todos los días realizan labores por 60 mil millones de pesos, pero sólo reciben remuneración por el 33.33%.⁷

Es previsible que, por su profundidad, la crisis económica impactará con más fuerza a las mujeres, sobre quienes además recae la carga del cuidado de personas enfermas, mayores y la crianza de los hijos. A menos que se adopten decididamente políticas públicas para contener el retroceso, la crisis sanitaria será la antesala de lo que se perfila como

6 Albert González Farran, "Ante el Aumento de la Violencia Doméstica por el Coronavirus, Guterres llama a la Paz en los Hogares", UNICEF, 5 de abril de 2020, <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472392>.

7 Dainzu Patiño, "El trabajo de las mujeres vale 60,000 mdp al día en México", en <https://expansion.mx/economia/2020/02/21/trabajo-mujeres-vale-60-000-mdp-al-dia-en-mexico>

un retorno a una época aciaga para las mujeres. Definir políticas públicas que impulsen el desarrollo sostenible, la inclusión y mayor justicia social es esencial para evitar retrocesos. Apenas en diciembre de 2019, el Foro Económico Mundial reconocía que cerrar la brecha de género en el mundo podría tardar un siglo.

Relegar a las mujeres en el momento en que más se requiere de su visión, empatía y habilidades retrasaría el camino a la recuperación económica y al bienestar.

II. Respuestas ante las crisis: de paliar la pandemia a reactivar la economía

Los primeros casos del nuevo virus SARS-CoV-2, conocido como Covid-19, se registraron en Wuhan, China, a finales de diciembre de 2019. En seis meses, el virus se ha propagado por el mundo, tocando a todos los países y alcanzando 7,690,708 casos confirmados y 427,639 muertos al 14 de junio de 2020.⁸ El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) definió al Covid-19 como pandemia, mandando una clara señal de alerta a nivel internacional, con miras a que los gobiernos adoptaran los protocolos necesarios.

Si bien los primeros estragos del Covid-19 se dieron en China y tuvieron un impacto virulento en Europa a partir de febrero, el contagio alcanzó el continente americano en marzo. Para mediados de abril, los casos confirmados eran superiores en América que en Europa y el virus se extendió por todo el mundo. El desfase en la propagación del virus hace que a medida que algunos países van saliendo de la ola, otros van entrando, de forma tal que no es factible proyectar el número total de casos o de muertes, mucho menos el fin de la pandemia. Se habla ya de una temida segunda ola, que trae a la mente memorias de la Gripe Española de 1918-20, cuya letalidad fue superior en su segunda etapa.

Para evitarla, se requieren políticas públicas adecuadas y cooperación internacional.

⁸ Organización Mundial de la Salud, WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard en <https://covid19.who.int> Datos con corte a la 1:57pm CEST del 14 de junio de 2020.

Al tratarse de un virus nuevo, fue necesario adoptar medidas contundentes en diversos frentes. Mientras los sistemas de salud mostraban sus deficiencias estructurales y limitaciones, los gobiernos adoptaron medidas para frenar la velocidad del contagio: reglas de higiene, sana distancia, pruebas, confinamiento, cierre de escuelas, cierre de espacios públicos, disminución de la movilidad, aislamiento social, mediciones, rastreo, forman parte de la caja de herramientas que han utilizado para diseñar sus propias estrategias. Algunos países han sido más drásticos, otros han tenido mayor éxito. En ciertos casos, como Reino Unido, han tenido que corregir el rumbo. Los datos que se están obteniendo permiten a los científicos identificar las acciones más efectivas, lo que será fundamental para transitar el tiempo que le reste a esta crisis sanitaria.⁹

Algo similar sucede con los tratamientos médicos, que se han afinado en la medida en que los especialistas progresan en sus investigaciones y la cooperación internacional permite al personal médico conocer resultados de experiencias en otras latitudes. Sin embargo, la carrera para encontrar una vacuna es lenta, a pesar de los esfuerzos por acelerar el descubrimiento científico.¹⁰

Por ello, hasta ahora, el aislamiento social y el confinamiento son medidas necesarias para frenar la propagación del virus y por tanto abatir la curva de enfermos graves que requieren terapia intensiva y respiradores, los cuales resultan escasos ante la exorbitante demanda. Así, a mediados de abril, la mitad de la población mundial, es decir más de 3.9 mil millones de personas, estaba encerrada en casa.¹¹

Cuando iniciaba el declive del ciclo de expansión económica con su consiguiente mejora en la calidad de vida caracterizada por una disminución de la pobreza, de la mortandad infantil y del hambre, el cierre de las

9 Elizabeth Gibney, "Whose Coronavirus Strategy Worked Best? Scientists Hunt most Effective Policy", *Nature*, Vol. 581, pp.15-16, disponible en: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01248-1>

10 Dr. Francisco Moreno Sánchez, Médico Internista e Infectólogo, Centro Médico ABC, Conferencia Magistral al IWF Capítulo México, 8 de junio 2020.

11 Alastair Sanford, *Coronavirus: Half of humanity now on lockdown as 90 countries call for confinement*, 3 de abril de 2020, disponible en: <https://www.euronews.com/2020/04/02/coronavirus-in-europe-spain-s-death-toll-hits-10-000-after-record-950-new-deaths-in-24-hou>

economías ha llevado a un desplome del crecimiento económico y ha hundido al mundo en una recesión de dimensiones insospechadas.

La OCDE calcula una caída del PIB mundial en 2020 de 6% y de 7.6% si se registra una segunda ola de contagios, en tanto que la tasa de desempleo mundial pasaría de 5.4% en 2019 a 9.2% y 10% respectivamente.¹² Por su parte, el Director Ejecutivo del Programa Mundial de Alimentos advierte que nos encontramos en la antesala de una hambruna de proporciones bíblicas, ya que se anticipa la tormenta perfecta al sumar crisis, desastres naturales y afectaciones climáticas, por lo que a los 135 millones en hambruna podrían sumarse otros 130 millones de personas a consecuencia del coronavirus.¹³

Tras la respuesta inicial a la crisis sanitaria, los gobiernos de la mayoría de los países desarrollados y economías emergentes anunciaron paquetes de medidas que permitieran sobrevivir la etapa de confinamiento y enfrentar la recesión económica. Las medidas contra-cíclicas anunciadas varían de país en país, sin embargo, coinciden en inyectar recursos para garantizar un ingreso básico, salvaguardar la pequeña y mediana empresa, proteger el empleo, permitir a las empresas sortear la crisis.

Al igual que con las medidas para paliar la crisis sanitaria, cada gobierno ha definido su propia estrategia; la mayoría se enfocan en cuatro grandes áreas: 1) proteger el empleo, 2) diferir la carga tributaria y el pago de deudas, 3) evitar el colapso del sector financiero, 4) fortalecer las nuevas tecnología, capacitación y reconversión laboral.¹⁴

A lo largo de los últimos tres meses, han proliferado las evaluaciones de las políticas públicas en curso. La evidencia preliminar permite concluir, por ejemplo, que aquellos países que optaron inicialmente por el “contagio

12 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “La Economía en la Cuerda Floja” *Perspectivas Económicas de la OCDE*, Junio 2020. <http://www.oecd.org/perspectivas-economicas/junio-2020/>

13 “As Famines of ‘Biblical Proportions’ loom, Security Council urged to ‘act fast’” [sin pie de imprenta], disponible en: <https://news.un.org/en/story/2020/04/1062272>

14 Para un comparativo de las medidas adoptadas por 58 países, consultar el cuadro resumen de políticas en respuesta a la pandemia elaborado por la OCDE, disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/#section-d1e14685>

del rebaño” han sido más fuertemente impactados que los que establecieron confinamiento, cuarentena, realizaron pruebas y rastreo.¹⁵ Países como Estados Unidos y Reino Unido en los que los liderazgos negaban inicialmente la gravedad del virus han sufrido serias consecuencias.

Estados Unidos ha sido el país más afectado por la crisis sanitaria con 2,032,524 casos acumulados y 114,446 muertes al 14 de junio¹⁶. La ciudad de Nueva York ha sido la más impactada con cerca del 10% de los contagios y 5% de los fallecimientos de todo Estados Unidos.¹⁷ El Primer Ministro británico tuvo un despertar tras haber sido hospitalizado con Covid-19, pero su cambio de estrategia resultó tardío para frenar la propagación del virus. Reino Unido ha rebasado a España e Italia, inicialmente los más azotados por la pandemia, en contagios y muertes, llegando a 294,379 casos y 41,662 muertes al 14 de junio de 2020.¹⁸ En cambio países como Haití o Vietnam han logrado contener los estragos con medidas estrictas de confinamiento.

Los resultados iniciales arrojan que los países encabezados por mujeres han conseguido, en general, mejores resultados.

Destacan la labor de la Canciller alemana Merkel; de las Primeras Ministras de Dinamarca, Fredericksen; de Finlandia, Marin; de Islandia, Jakobsdóttir; de Noruega, Solberg; de Nueva Zelanda, Ardern; así como de la Presidente de Taiwan, Tsai Ing-Wen.

Que una mujer encabece un gobierno no es suficiente para obtener buenos resultados, Corea, Grecia y Vietnam dirigidos por hombres son casos exitosos, mientras que Bélgica y Bolivia, gobernados por mujeres, dejan mucho que desear.

15 Elizabeth Gibney, *Whose Coronavirus Strategy Worked Best?*, 27 April 2020 disponible en: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01248-1>

16 Organización Mundial de la Salud. *WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*. Datos a la 1:57pm CEST del 14 de junio de 2020, disponible en: <https://covid19.who.int/region/amro/country/us>

17 Cálculos con datos del Center for Disease Control del 12 de junio de 2020, Casos confirmados EUA 2,016,027 Casos Nueva York 210,538. Fallecidos EUA. 113,914, NY 22,043. disponible en: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/cases-updates/cases-in-us.html>

18 Organización Mundial de la Salud *WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*. Datos a la 1:57pm CEST del 14 de junio de 2020, disponible en: <https://covid19.who.int/region/euro/country/gb>

Es de llamar la atención que, cuando menos del 9% de los países están liderados por mujeres,¹⁹ ellas encabezan los principales casos de éxito. El enfoque ha sido integral, con éxito tanto en mitigar la pandemia como en implementar medidas para proteger a la población y a la planta productiva ante el desplome de la economía.

Este fenómeno está siendo objeto de análisis que, sin duda, resultará en múltiples estudios académicos. Por lo pronto, se han publicado conclusiones iniciales que se centran en el tipo de liderazgo que ejercen las mujeres. Se identifican características comunes entre ellas como: 1) estrategia basada en la ciencia y en datos; 2) capacidad de decisión y ejecución rápida y firme; 3) comunicación clara, transparente y empática; 4) coordinación política, unidad y generación de confianza; 5) soluciones creativas con visión de corto y largo plazo. Las medidas se encuentran en la caja de herramienta de que todos disponen. Sin embargo, cada gobierno ha definido su composición y ejercido su tipo de liderazgo. Los países que han tenido mejores resultados se han enfocado en la ciencia, en llevar a cabo una medición confiable de los casos, en realizar el mayor número de pruebas, rastrear a los infectados, confinar y establecer cuarentenas obligatorias a los contagiados.

Los países a los que peor les ha ido, son aquellos en los que inicialmente sus líderes desestimaron el impacto del virus y antepusieron la salud de la economía a la de la sociedad. El Secretario General de la OCDE ha insistido en que existe un falso dilema en creer que se debe dar prioridad a una de las dos crisis: la sanitaria o la económica.²⁰

Mientras se enfrenta la parte más álgida del contagio, los gobiernos tienen opciones de política pública para apoyar a la población y para proteger a las pequeñas y medianas empresas, a la industria, al comercio, a todas

19 De acuerdo con ONU MUJERES, a octubre de 2019, de los 195 países de la ONU, 10 mujeres eran Jefas de Estado y 13 Jefas de Gobierno en 22 países, disponible en: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/multimedia/2020/2/infographic-visualizing-the-data-womens-representation>

20 Discurso de Ángel Gurría, Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) al presentar el Informe Económico 2020, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 10 de junio 2020, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=IV4MR-VxTkl&feature=youtu.be>

las fuentes de empleo que serán esenciales para salir de la crisis. En la medida que los países retornen a la actividad económica, realizar pruebas masivas, rastrear y confinar a los contagiados, reforzar medidas de higiene y de distanciamiento social será fundamental, así como adoptar programas que impulsen la recuperación de la economía y el empleo. La incertidumbre persiste en cuanto a la duración de la pandemia. Mientras no haya una vacuna que pueda aplicarse masivamente o una cura, persistirá la amenaza.

III. México: Una pandemia que le vino como “anillo al dedo” al gobierno

Vamos a demostrar que hay otra forma de enfrentar la crisis sanitaria, económica o de cualquier otra índole, siempre y cuando no se permita la corrupción, se fortalezcan valores y principios como el humanismo y se gobierne para y con el pueblo.

AMLO, Decreto de Austeridad 23 de abril 2020 Diario Oficial de la Federación.

La crisis sanitaria llegó en un momento en el que a nivel mundial el desencanto en torno a la democracia liberal ha ido creciendo y los liderazgos populistas han tomado fuerza. En México, el Presidente López Obrador ha ejercido un liderazgo contrario al de los gobernantes que han tenido mayor éxito contra la pandemia. Más cercano a Trump y Bolsonaro, López Obrador comenzó por minimizar la crisis sanitaria que vertiginosamente se cernía sobre México.

Su primer impulso acelerar la polarización de la sociedad y proponer remedios poco efectivos. Así, aseguró que el Covid-19 es una enfermedad de ricos, el pueblo mexicano es resistente a él, en última instancia se cuenta con estampitas religiosas para hacerle el alto al implacable enemigo, y su paso, al igual que el de la crisis económica, será transitorio.

El recuento del acontecer político de México en los últimos tres meses podría ser una tragicomedia en ciernes. Es, sin duda, un momento crítico en la vida democrática de

país, que precisa eliminar distractores para esclarecer lo que en esencia está sucediendo: la destrucción de las instituciones, de los fundamentos de la economía, de las bases de seguridad social, y ante todo de la salud y bienestar de los mexicanos.

En palabras del Presidente, la crisis le vino “como anillo al dedo”. Una frase escalofriante que denota falta de empatía hacia el pueblo, particularmente las personas enfermas y los deudos de los muertos. En ningún momento, el Jefe del Estado mexicano ha expresado palabras de aliento al personal del sector salud o ha guardado un minuto de silencio por los más de 17 mil finados, al 14 de junio de 2020. “Como anillo al dedo” es la traducción de un político que sabe aprovechar una crisis para avanzar su agenda: es el momento de imponer la Cuarta Transformación (4T), no habrá oportunidad igual para doblegar a opositores, para encontrar explicaciones alternas a políticas públicas fallidas, o para tener pasmada a esa sociedad encerrada en casa, paralizada ante la angustia de un futuro incierto.

La estrategia es clara: polarizar, descalificar y reconstruir un pensamiento único en el que no cabe la búsqueda de consensos o el disenso. “Es tiempo de definiciones... Se está por la transformación o se está en contra de la transformación del país”, afirmó el mandatario el 7 de junio es el ejercicio del poder por un gobierno mayoritario, que desprecia las libertades, derechos y opiniones de quien no coincide.

En estos tiempos, López Obrador ha hecho un uso magistral de la comunicación política, no para unir, no para consolar, mucho menos para sembrar esperanza, sino para dividir, polarizar y denostar. Así, al amparo de la pandemia, López Obrador ha gobernado por decreto. Decreto tras decreto, no sólo ha marcado la agenda, sino que ha ido acelerando la demolición de todo lo que es contrario a su visión del mundo y a sus objetivos.

El 23 de abril de 2020, emitió un decreto de austeridad mediante el cual impone un recorte de 25% a los salarios de los funcionarios públicos, elimina el aguinaldo, reduce en 75% las partidas de servicios generales, materiales y suministros, y suprime diez subsecretarías de Estado. Si recortar gastos superfluos es una acción necesaria en tiempos de crisis económica, esta austeridad a ultranza

viene a sumarse a recortes anteriores al presupuesto federal. El sesgo político persiste.

El decreto establece las partidas que no serán sujeto de austeridad: los programas clientelares del gobierno, los presupuestos de las fuerzas armadas y del sector salud, los proyectos prioritarios del gobierno se mantienen, a pesar de que la lógica dicta que varios de ellos, como la refinería de Dos Bocas, el Tren Maya o el Aeropuerto de Santa Lucía, deberían posponerse o cancelarse.

El decreto de austeridad es un nuevo golpe a la Administración Pública Federal que se ve cada vez más disminuida, y da la clara señal que México seguirá su propia ruta: no se consideran políticas contracíclicas. En el momento en que en otras latitudes se están inyectando billones de dólares para mantener la planta productiva y reactivar la economía, en México el gobierno decide aplicar políticas procíclicas, extinguir fideicomisos, y buscar administrar fondos de retiro de los trabajadores.

El Secretario de Hacienda afirma que tenemos una “recesión por diseño”, refiriéndose al periodo de la pandemia, sin embargo, describe lo que el gobierno ha inducido desde su inicio y que ha ahondado con la crisis sanitaria. Asimismo, justifica la adopción de políticas fiscales procíclicas. Contrariamente a otros países de la OCDE, México no puede endeudarse, explica, pues las tasas de interés siguen siendo altas y es fundamental cuidar la deuda pública.²¹

El argumento es contundente, más los datos muestran que el endeudamiento crece y que los recursos que el gobierno obtiene no se destinan a paliar el impacto de la pandemia, sino a fortalecer la base clientelar.

El 7 de junio de 2020, el Banco Mundial otorgó un préstamo a México por mil millones de dólares con el fin de apoyar las políticas de financiamiento en el marco de la crisis sanitaria. Sin embargo, el mismo día, el Subsecretario de Hacienda aclaró que “este crédito no es

21 Leo Zuckermann entrevista a Arturo Herrera en La Hora de Opinar, 12 mayo 2020, disponible en: <https://noticieros.televisa.com/videos/es-la-hora-de-opinar-programa-completo-12-mayo-2020/>

adicional a la deuda autorizada por el congreso y no va a financiar el programa de respuesta al COVID19.”²²

Con el fin de reducir el impacto de la crisis económica, el Banco de México, anunció, además de la reducción de la tasa de referencia, 10 medidas para fortalecer al sector financiero ante el Covid.²³ El objetivo central es robustecer los canales de otorgamiento de crédito, garantizar liquidez y promover el funcionamiento de los mercados.

Por su parte, el sector privado presentó una serie de recomendaciones para proteger la planta productiva y permitir una reactivación económica rápida. López Obrador rechazó las propuestas y mostró su claro disgusto ante la obtención, por parte del Consejo Mexicano de Negocios, de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo por 12 mil millones de dólares para apoyar a 30 mil micro, pequeñas y medianas empresas.²⁴ En el contexto de la pandemia, el Presidente ha elegido exacerbar la confrontación con el sector privado, acercándose al rompimiento.

Los analistas económicos, las calificadoras y las instituciones internacionales ven con creciente preocupación la situación económica de México. Sin apoyos gubernamentales ni políticas públicas que propicien el mantenimiento de la planta productiva, ni apoyo a las pequeñas y medianas empresas, sin una redefinición de las prioridades del gobierno, se espera una caída del producto interno bruto de entre 6% y 10% para el 2020, la caída más profunda en un siglo.

Una fuente adicional de preocupación es la política energética. En tiempos de confinamiento, el mercado petrolero internacional sufrió un descalabro histórico, Petróleos Mexicanos registró pérdidas por 562 mil 251 millones de pesos y perdió la calificación crediticia.

22 Yolanda Morales. “México obtiene un préstamo por 1000 millones de dólares del BM para apuntalar acceso financiero”, *El Economista*, 7 de junio 2020, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Mexico-obtiene-un-prestamo-por-1000-millones-de-dolaresdel-BM-para-enfrentar-efectos-del-Covid-19-20200607-0003.html>

23 Ana Karen García, “10 Medidas para Fortalecer al Sector Financiero ante el Covid-19”, *El Economista*, 21 de abril 2020, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/10-medidas-de-Banxico-para-fortalecer-el-sector-financiero-ante-Covid-19--20200421-0077.html>

24 Lilia González, “Grandes firmas consiguen línea de crédito para mipymes con el BID”, *El Economista*, 26 de abril 2020, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/BID-y-CMN-otorgaran-creditos-a-30000-mipymes-en-Mexico-20200426-0008.html>

Como si el contexto no hubiera cambiado, el gobierno mantiene su objetivo de aumentar la producción y construir la refinería Dos Bocas, acciones contrarias a la respuesta de las petroleras internacionales que reducen gastos e inversión y diseñan estrategias para transitar hacia una economía baja en carbono. En medio de la austeridad draconiana, se sigue invirtiendo en una refinería económicamente inviable y técnicamente cuestionada, cuando urgen recursos para el sector salud, para los 12 millones de personas que han perdido el empleo, o para las PyMES que generan el 78% de los empleos formales del país.

En esta fijación por hacer del petróleo el motor de la economía mexicana y regresar a la época de los monopolios energéticos, mediante dos decretos el gobierno busca cancelar la reforma eléctrica. El decreto del CENACE, del 29 de abril, bloqueó el despacho de las plantas de energías renovables que están en proceso de construcción o listas para entrar en operación ofreciendo energía barata y limpia, mientras que el Decreto de SENER, del 15 de mayo, eliminó el despacho económico y estableció una serie de trabas al despacho de plantas privadas. Así, sin necesidad de modificar una sola ley, el gobierno dio marcha atrás a un modelo que es considerado mejor práctica internacional y que ha demostrado ser el camino para reducir las tarifas eléctricas sin subsidios.

Una postura ideológica que añora un pasado nacionalista revolucionario se encuentra en el origen de una decisión que está divorciada de fundamentos técnicos, y pretende que la Comisión Federal de Electricidad vuelva a ser el vehículo para quemar el combustóleo de baja calidad con alto contenido de azufre que PEMEX produce en su ineficiente proceso de refinación. En un momento en que la salud de la población y la economía familiar debieran ser prioridad, el gobierno opta por incrementar la contaminación de partículas dañinas a la salud, el incremento de las emisiones de gas de efecto invernadero y el aumento de la factura eléctrica.

La narrativa, sin embargo, es implacable: se lucha contra supuesta corrupción y se recupera para la nación el sector energético, en una descripción falaz de la realidad, violando la Constitución y las leyes secundarias, generando aún

más incertidumbre a la inversión privada, en el momento en el que el país más va a necesitar recursos para hacerle frente a la crisis económica.

Violentar el Estado de derecho ha sido un elemento central en este impulso por acelerar el paso en la imposición de la 4T. Los decretos se dirimen en tribunales y seguramente llegarán a la Suprema Corte de la Nación. Mientras tanto, las instituciones autónomas son fustigadas con ocurrencias continuas, como la propuesta presentada por el presidente de la bancada de MORENA en el Senado de eliminar al Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia Económica y la Comisión Reguladora de Energía, para sustituirlos por un solo órgano regulador, en el que los comisionados no requerirán contar con un perfil técnico. Concentrar el poder, eliminar los contrapesos es el objetivo final. Así, se busca realizar una sesión de la Comisión Permanente para modificar la ley y permitir que el Presidente de la República tome decisiones presupuestales sin pasar por el Congreso. Trece legisladores de la oposición resisten, uno cede, pero es sustituido en la Comisión Permanente por su bancada. México no había visto un embate de mayoriteo tal desde la época más añeja del prisma hace más de medio siglo.

Por decreto, se otorgaron poderes extraordinarios a las Secretarías de la Defensa, Marina y a la Guardia Nacional. La pandemia ha sido una gran excusa para imponer lo que no se pudo legislar. Así, a partir del 11 de mayo, el gobierno militarizó las tareas de seguridad.

Mientras el gobierno avanza en sus prioridades, las mujeres, las niñas y niños han visto un incremento en la violencia intrafamiliar: según cifras oficiales aumentaron las llamadas de emergencia al 911; el número de carpetas de investigación aumentó en 10% respecto a 2019 entre enero y abril²⁵; por su parte, la Red Nacional de Refugios documentó que el número de solicitudes de atención y protección a mujeres, niñas y niños entre marzo y mayo de 2020 representa casi el doble que en ese mismo periodo de

25 Arturo Ángel, “¿Familia fraterna? Crecen casos de violencia familiar, sexual y de género durante la pandemia”, *Animal político*, 22 de mayo 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/05/violencia-familiar-sexual-genero-epidemia/>

2019.²⁶ En plena pandemia se desató la indignación ante los “otros datos” del Presidente, quien aseveró que no había “maltrato” en los hogares ya que la familia mexicana es “fraterna”: “¿Maltrato al interior de las familias? No, no, al contrario... se decía que iba a haber violencia intrafamiliar y no la hubo”, señaló el mandatario en la mañanera del 20 de mayo de 2020.

La campaña del gobierno “Cuenta hasta 10” marca un retroceso de más de cuarenta años con relación al enfoque con perspectiva de género de esta problemática. Aunque desde la sociedad civil y la academia se han impulsado campañas de información acerca de los efectos del confinamiento y la pandemia (como “Nosotras tenemos otros datos”), la situación para las mujeres no es alentadora, dada la nula sensibilidad y perspectiva de género que muestra el gobierno de la 4T en el diseño de las políticas públicas para enfrentar la nueva realidad.

Domingo 14 de junio de 2020: el país se apresta a regresar a la calle el lunes. Apenas el viernes 12, el zar anticoronavirus, Subsecretario Hugo López-Gatell, anunció que el mapa del país pasa de rojo a naranja y reiteró la importancia de continuar con las medidas de sana distancia y, de ser posible, quedarse en casa. La noticia, a todas luces incomprensible dado que el ese día se registró el mayor número de contagios en un solo día (5,222), tiene una explicación simple: la urgencia del Presidente de regresar a sus giras y recorridos a lo largo y ancho del país, a un año del proceso electoral en el que se define si su partido mantiene la mayoría en el Congreso y arranca a la oposición algunas de las gobernaturas en juego, condiciones necesarias para contar con la mayoría constitucional.

El mandatario que se ha rehusado a utilizar cubrebocas, gel antibacteriano y, a contrapelo, se resguardó algunas semanas en Palacio Nacional, retomó desde inicios de junio sus giras por el país, ignorando las recomendaciones del Subsecretario de Salud.

26 Shelma Cerrillo, “Otros datos de la Red Nacional de Refugios confirman aumento de la violencia intrafamiliar” *Cuestione*, 23 de mayo 2020, disponible en: <https://cuestione.com/detalle/a-fondo/%E2%80%99Cotros-datos%E2%80%9D-de-la-red-nacional-de-refugios-confirman-aumento-de-violencia-familiar>

Por ello, el Director Ejecutivo de la Organización Mundial de la Salud, Dr. Mike Ryan, señaló el 12 de junio:

México es el 7 [séptimo] país con más nuevos casos en las últimas 24 horas y el 3 [tercero] con más muertes. Un 37% de las pruebas dan positivo. Tiene que haber mensajes consistentes de los distintos niveles de Gobierno.

Los ciudadanos se confunden si hay diferentes mensajes.²⁷

Así, al contrario de lo que ha sucedido en los países que han podido contener la crisis sanitaria, en México la comunicación es errática, contradictoria, por momentos poco transparente. Tampoco se han realizado pruebas masivas, ni rastreado a los contagiados para aislarlos.

Existen dudas sobre la confiabilidad de las cifras que noche a noche presenta el Subsecretario López-Gatell, ya que por un lado aplica el modelo Centinela, que no es óptimo para proyectar casos con un virus nuevo como el Covid-19, y por el otro han aumentado significativamente las defunciones por otros factores, principalmente la neumonía atípica, por lo que científicos, académicos y expertos aseguran que las cifras reales de México son muy superiores a las oficiales. El propio López-Gatell ha reconocido que la cifra de contagios debe multiplicarse por un factor que puede ser de 8, 30 o 50, sin especificar cuál es su estimado real.

Mientras el gobierno se concentra en acelerar la implantación de su modelo, las y los profesionistas de la salud han luchado contra el coronavirus en condiciones difíciles impuestas por la austeridad draconiana. Además, en zonas del país, han tenido que soportar ataques y violencia por parte de una sociedad que los culpa por los contagios. Con recursos propios o aportaciones de la ciudadanía han tenido que adquirir el equipo adecuado para su protección dada la escasez en los hospitales.

Desde el inicio, México subestimó al virus. Tardíamente y gracias a una gestión acertada de la Cancillería mexicana, se ha ido adquiriendo equipos médicos e insumos.

27 *Noticias ONU en Twitter, @NoticiasONU, 12 de junio de 2020, 11:43.*

Justo cuando la vida está en juego, el gobierno ha decidido abrir el frente en contra de la “ciencia neoliberal” y abogar a favor de una soberanía tecnológica para enfrentar la pandemia.

En la mañana del 23 de abril, la directora del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Elena Alvarez-Buylla, se comprometió a tener listos 700 ventiladores mecánicos de tecnología nacional el 15 de mayo. Un mes después de la fecha de entrega, no se ha producido uno solo.

En esta polarización y maniqueísmo creciente, es de celebrarse que se haya logrado un acuerdo entre hospitales públicos y privados para atender tanto a pacientes Covid como a aquellos que se quedaron sin atención en su centro hospitalario al ser éste designado exclusivamente para atender la pandemia.

En medio de la contingencia, las personas con enfermedades crónicas o cáncer han sufrido por falta de atención médica o desabasto. La austeridad a ultranza ha tenido un costo alto, incluso para los que se pensaría son predilectos de la administración: entre los trabajadores de PEMEX, se han registrado a la fecha 2 307 casos y 388 defunciones de las cuales 141 eran trabajadores en activo.²⁸

“Como anillo al dedo” le vino al gobierno la crisis sanitaria pues finalmente pudo traer a México a 585 médicos y enfermeras de Cuba que, si bien no son especialistas en emergencias sanitarias, han ayudado a avanzar las causas de la revolución en países como Venezuela. La indignación de la comunidad médica mexicana a cargo de la emergencia sanitaria se hizo patente en una Carta Abierta al Presidente de la República el 13 de junio de 2020.

Los médicos extranjeros son generalistas sin especialidad, no cuentan con la formación o experiencia para atender a pacientes de Covid-19, pero se les asigna 6.2 millones de dólares que bien podrían servir para cubrir las necesidades del sector salud mexicano, señalan los presidentes de colegios, asociaciones y federaciones de médicos especialistas y manifiestan su “profunda desaprobación y enérgica protesta, ante lo que considera[n] una falta grave contra los profesionales de la salud de México.” Y concluyen:

28 Petróleos Mexicanos, *Boletín 114*, 13 de junio de 2020, disponible en: https://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2020-114_nacional.aspx

...resulta un agravio para el gremio médico mexicano, toda vez que esos médicos extranjeros no reúnen las competencias requeridas, no tienen funciones debidamente especificadas, no cuentan con los requisitos establecidos en las leyes vigentes, así como carecen del aval de los colegios de profesionistas.

Su intervención no ha representado ningún beneficio para la atención de nuestra población y si es una grave falta de equidad para los médicos de nuestro país.

Son tiempos difíciles, es tiempo de unir esfuerzos, estamos seguros de que los mexicanos apoyados por sus médicos, enfermeras y todo el personal de salud saldremos adelante y más fortalecidos como nación.²⁹

El llamado a la unidad de la comunidad médica contrasta con la creciente polarización del país. México iniciará la nueva normalidad el 15 de junio en un ambiente de crispación política, riesgo sanitario y precariedad económica.

La etapa de “Quédate en Casa” deja un acervo rico que académicos de distintas especialidades podrán estudiar. En este ensayo, se ha abordado la respuesta desde el Gobierno Federal. Resultará sin duda enriquecedor analizar las respuestas de los gobiernos locales, tanto estatales como municipales, y las de las comunidades indígenas que aprovecharon sus usos y costumbres para proteger a los suyos.

A manera de conclusión: Reflexiones en torno a la construcción del mundo post Covid-19

Difícil imaginar que el mundo será el mismo una vez que pase la tormenta. Los meses de encierro, soledad, angustia y esperanza habrán cambiado a las personas.

²⁹ Posicionamiento de Colegios, Asociaciones y Federaciones de médicos especialistas (texto completo), publicado por la periodista Alicia Salgado en Twitter, disponible en: <https://twitter.com/allizesalgado/status/1272259208902258689>

La pandemia dejará enorme destrucción, empezando por los muertos que ya suman casi medio millón a nivel mundial, sin aún contar los que se irán agregando en la medida que el virus avanza en los países menos desarrollados.

La pérdida de fuentes de empleo, la bancarrota de empresas, la desaparición de negocios, la devastación económica, dejarán a millones de personas en la precariedad. Muchos sufrirán depresiones como resultado del encierro y las pérdidas acumuladas. No seremos los mismos que antes. Los valores, las prioridades, los objetivos se redefinirán.

La crisis sanitaria se dio cuando el malestar en torno a los sistemas económicos, políticos y sociales estaban llegando al límite. Los debates sobre los modelos económicos, los derechos y libertades, las políticas públicas han dejado las aulas y se encuentran en las calles. “No vale la pena regresar al mundo de antes” es un grito que surge de las protestas contra la violencia racial en Estados Unidos. Aún con la amenaza de contagio, las marchas se han replicado en el mundo, dejando en claro que los temas de discriminación, abuso de autoridad, injusticia, falta de oportunidad, son universales y no serán tolerados más.

El mundo se encuentra ante una disyuntiva que puede llevar a la guerra o a la paz, a una democracia más incluyente o al autoritarismo, a mayor prosperidad para todos o a creciente desigualdad. Se requiere un nuevo contrato social en el que la dignidad de la persona y su bienestar estén al centro. La solidaridad y la cooperación internacionales serán fundamentales para hacer frente a los desafíos compartidos: la devastación económica, el cambio climático, la escasez de agua, la hambruna, la pérdida de ecosistemas, el riesgo de una nueva pandemia.

Es menester diseñar políticas públicas que permitan conciliar crecimiento económico, combate a la pobreza, mitigación del cambio climático y que generen justicia y bienestar para todos. En el desarrollo sostenible, en la implementación de la Agenda 2030, se tienen respuestas que permiten construir un mejor futuro para las generaciones presentes y futuras. La humanidad tiene una oportunidad única al contar con conocimiento científico, adelantos tecnológicos y la capacidad para implementar la gran transformación de la cuarta revolución industrial que permite redefinir desde

patrones de consumo hasta formas de trabajo. Por ello, no es de sorprender que tanto académicos, como gobiernos y sociedad civil estén llamando a reconstruir sobre la base de un gran acuerdo verde, que impulse la economía circular, baja en carbono, más equitativa y justa. Las decisiones que se tomen hoy impactarán a las futuras generaciones.

Por ello, resulta insólito que en México se esté pensando en un modelo de desarrollo basado en los combustibles fósiles, y que, en un momento crítico para el futuro de la Nación, la visión que se tenga de la quinceava economía del mundo sea la de un país que solo debe aspirar a la “pobreza franciscana”, “a comer arroz y frijoles”, y “ser feliz, feliz, feliz”, como señala el Presidente López Obrador.

México es un país de desigualdades, sin duda. Pero también es un país con una clase media que se ha construido a lo largo de décadas de trabajo, esfuerzo, sacrificio, y que no merece desaparecer por falta de políticas públicas adecuadas en momentos de crisis. México es un país con 11 mil kilómetros de costa que podría impulsar la economía azul sostenible para alimentar sanamente a su población, generar empleos de calidad, proteger la biodiversidad marina.

México podría tener soberanía energética, avanzar hacia una economía baja en carbono, proteger al medio ambiente y la salud de las personas, y cumplir con sus compromisos dentro del Acuerdo de París, si en lugar de invertir en combustibles fósiles desarrollara su envidiable potencial en energías renovables, asegurando beneficios reales para las comunidades y detonando las cadenas de valor de una industria que estará en alta demanda en los próximos años a nivel internacional. México podría abatir la desigualdad si, en lugar de financiar programas clientelares para asegurar votos en las siguientes elecciones, instrumentara políticas públicas para mejorar la educación, la salud, la generación de empleos y de oportunidades.

Las propuestas mencionadas se pueden llevar a la práctica, sólo requieren de voluntad política y de un cambio de visión sobre el futuro del país. La definición de las políticas públicas requiere de un servicio público preparado, bien remunerado y respetado, de datos e información confiable, de visiones diversas y creativas, de liderazgos empáticos y conciliadores, de comunicación franca y abierta con la ciudadanía, de

un apego al Estado de derecho, de inclusión de jóvenes, mujeres y personas de diversos orígenes. El México del futuro se construye hoy. De las políticas públicas que se adopten dependerá que México sea un ejemplo para el mundo o un paria que dejó de lado su responsabilidad compartida y se adentró en una regresión hacia tiempos de depredación.

Bibliografía

- Ángel, Arturo. “¿Familia fraterna? Crecen casos de violencia familiar, sexual y de género durante la pandemia”, *Animal político*, 22 de mayo 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/05/violencia-familiar-sexual-genero-epidemia/>
- Center for Disease Control and Prevention, *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19), Cases in the US*, disponible en: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/cases-updates/cases-in-us.html>
- Cerrillo, Shelma, “Otros datos de la Red Nacional de Refugios confirman aumento de la violencia intrafamiliar”, *Cuestione*, 23 de mayo 2020, disponible en: <https://cuestione.com/detalle/a-fondo/%E2%80%9Cotros-datos%E2%80%9D-de-la-red-nacional-de-refugios-confirman-aumento-de-violencia-familiar>
- Colegios, Asociaciones y Federaciones de Médicos Especialistas, *Carta Abierta al Presidente de la República*, 13 de junio de 2020, disponible en: <https://twitter.com/allizesalgado/status/1272259208902258689>
- García, Ana Karen, “10 Medidas para Fortalecer al Sector Financiero ante el Covid-19”, en: *El Economista*, 21 de abril 2020, disponible en: <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/10-medidas-de-Banxico-para-fortalecer-el-sector-financiero-ante-Covid-19--20200421-0077.html>
- Gibney, Elizabeth, “Whose Coronavirus Strategy Worked Best? Scientists Hunt most Effective Policy”, en: *Nature*, Vol. 581, pp. 15-16, disponible en: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01248-1>

González, Lilia. “Grandes firmas consiguen línea de crédito para mipymes con el BID”, en: *El Economista*, 26 de abril 2020, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/BID-y-CMN-otorgaran-creditos-a-30000-mipymes-en-Mexico-20200426-0008.html>

Haas, Alexandra, “Llueve sobre Mojado”, en: *La Revista de la UNAM*, junio 2020, disponible en: https://www.revistadelauniversidad.mx/articulos/b4e3d79f-8a2b-4467-b1aa-723b9a20bb96/llueve-sobre-mojado?fbclid=IwAR2v9avUOSloMiOOFdMgyp_wktPBcPJJaX7Ptnd_4UV1-Gpv_82wsXSIXW8

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2014, Tabuladores*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2014/default.html#Tabulados>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Trabajo no Remunerado en los Hogares, Base 2013*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/tnrh/>

López-Gatell, Hugo, *Informe Diario sobre Coronavirus Covid-19 en México*, láminas en Twitter cuenta @hlgatell, disponible en: <https://twitter.com/HLGatell/status/1272325340489224192>.

Morales, Yolanda, “México obtiene un préstamo por 1000 millones de dólares del BM para apuntalar acceso financiero”, *El Economista*, 7 de junio 2020, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Mexico-obtiene-un-prestamo-por-1000-millones-de-dolaresdel-BM-para-enfrentar-efectos-del-Covid-19-20200607-0003.html>

Moreno Sánchez, Francisco. Médico Internista e Infectólogo, Centro Médico ABC, *Conferencia Magistral al IWF Capítulo México*, 8 de junio 2020.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, “La Economía en la Cuerda Floja” *Perspectivas Económicas de la OCDE*, Junio 2020, disponible en: <http://www.oecd.org/perspectivas-economicas/junio-2020/>

ONU-Mujeres, *Visualizar los datos: La representación de las mujeres en la sociedad*, disponible en: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/multimedia/2020/2/infographic-visualizing-the-data-womens-representation>

Organización Mundial de la Salud. *WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*, disponible en: <https://covid19.who.int>

Organización de las Naciones Unidas, “Ante el Aumento de la Violencia Doméstica por el Corona Virus, Guterres llama a la Paz en los Hogares”, *Noticias*, 5 de abril de 2020, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472392>

As *Famines of `Biblical Proportions` loom, Security Council urged to `act fast`*, 21 de abril 2020, disponible en: <https://news.un.org/en/story/2020/04/1062272>

Petróleos Mexicanos, *Boletín 114*, 13 de junio de 2020, disponible en: https://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2020-114_nacional.aspx

Sagan, Carl, *Pale Blue Dot*, 1994, disponible en: <https://www.planetary.org/explore/space-topics/earth/pale-blue-dot.html>.

Sanford, Alastair, “Coronavirus: Half of humanity now on lockdown as 90 countries call for confinement”, *Euronews*, 3 de abril de 2020, disponible en: <https://www.euronews.com/2020/04/02/coronavirus-in-europe-spain-s-death-toll-hits-10-000-after-record-950-new-deaths-in-24-hou>

Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: www.dof.gob.mx

Zuckermann, Leo. La Hora de Opinar, “Entrevista a Arturo Herrera”, 12 mayo 2020, disponible en: <https://noticieros.televisa.com/videos/es-la-hora-de-opinar-programa-completo-12-mayo-2020/>

TIC, herramienta esencial en emergencias y su necesaria adopción en la administración pública.

Javier Juárez Mojica¹

Resumen: Situaciones como la emergencia sanitaria mundial ocasionada por el virus COVID-19 están demostrando la importancia de las telecomunicaciones, la radiodifusión y de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), no sólo como herramientas efectivas para enfrentar las crisis, sino también como verdaderas habilitadoras de derechos. Si, como lo pronostican algunos expertos, el coronavirus permanecerá con nosotros incluso hasta 2022 y los brotes virales seguirán siendo

¹ Ingeniero en Electrónica y Comunicaciones por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Maestro en Tecnologías de Información y Administración, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Maestro con Especialidad en Redes y Sistemas de Información para las Empresas, por *l'École Nationale Supérieure de Télécommunications de Bretagne*, Francia. Fue Tecnólogo Titular en la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), y Director Especialista en Telecomunicaciones de Entuizer, compañía dedicada al desarrollo de proyectos de regulación, investigación e innovación en tecnologías de la información aplicables al sector público y privado. Se desempeñó como Titular de la Unidad de Política Regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones y actualmente es Comisionado de ese Instituto, desde octubre de 2016.

Ha escrito, participado y organizado conferencias y foros sobre interconexión, redes y medios sociales comunitarios e indígenas, desagregación del bucle local, operadores móviles virtuales, Internet de las Cosas e Inteligencia Artificial. Es miembro honorario de la Comisión Mundial de Ética del Conocimiento Científico y la Tecnología (COMEST) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y fue miembro del Grupo de Expertos de Inteligencia Artificial (OEGAI) de la OCDE.

recurrentes, es oportuno hacer uso de estas herramientas tecnológicas con el objetivo de avanzar decididamente en la transformación digital de la gestión pública para, por ejemplo, consolidar políticas de trabajo a distancia que nos permitan enfrentar todo tipo de emergencias al menor costo social. Ésta, al parecer, será parte de nuestra nueva normalidad.

Palabras clave: Telecomunicaciones, Radiodifusión, TIC, Teletrabajo

ICTs, an essential tool in emergencies and their necessary adoption in public administration.

Abstract: Situations such as the global health emergency caused by the COVID-19 virus are demonstrating the importance of telecommunications, broadcasting, and information and communication technologies (ICT), not only as effective tools to face crises, but also as effective rights enablers. If, as some experts predict, the coronavirus will remain with us even until 2022 and viral outbreaks will continue to be recurring, it is appropriate to use these technological tools with the aim of decisively advancing the digital transformation of public management, for example, consolidate remote work policies that allow us to face all kinds of emergencies at the lowest social cost. This, it seems, will be part of our new normality.

Key words: Telecommunications, Broadcasting, TICs, Home office

Fecha de recepción del artículo: 2-junio-2020

Fecha de aceptación: 26-junio-2020

I. Introducción

Situaciones como la emergencia sanitaria mundial ocasionada por el virus COVID-19 están demostrando la importancia de las telecomunicaciones, la radiodifusión y de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), no sólo como herramientas efectivas para enfrentar las crisis, sino también como verdaderas habilitadoras de

derechos. Y si, como lo pronostican algunos expertos de la salud, el coronavirus permanecerá con nosotros incluso hasta 2022 en ausencia de una vacuna² y los brotes virales seguirán siendo recurrentes, es un momento oportuno para acelerar la digitalización del país y hacer uso de las herramientas digitales que nos permitan enfrentar todo tipo de emergencias al menor costo social. Ésta, al parecer, será nuestra nueva normalidad.

Tal como lo describió hace unas semanas el filósofo surcoreano Byung-Chul Han, la experiencia resultado de pandemias como la Influenza H1N1 y, particularmente la de COVID-19, muestra un cambio de paradigma pues ahora “las epidemias no las combaten sólo los virólogos y epidemiólogos, sino sobre todo también los informáticos y los especialistas en macrodatos”³.

Para ilustrar la relevancia de la tecnología es oportuno plantear algunas preguntas hipotéticas: ¿Qué pasaría si medios como la televisión y la radio dejaran de funcionar, dejando de transmitir la información sobre medidas de prevención, instalaciones hospitalarias disponibles y en general para orientar a la población? ¿Qué pasaría si los teléfonos fijos y móviles fallaran, dejándonos incomunicados para pedir asistencia médica? ¿Cómo trabajar, atender las sesiones escolares o enviar información importante sin acceso a Internet? Las respuestas a estas preguntas nos llevan a escenarios que es deseable evitar.

En ese contexto, las telecomunicaciones y los medios de información fueron considerados esenciales en el “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS CoV2.” expedido por la Secretaría de Salud⁴.

2 Siobhan Roberts, “This Is the Future of the Pandemic: Covid-19 isn’t going away soon. Two recent studies mapped out the possible shapes of its trajectory”, *The New York Times*, Mayo 8, 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/05/08/health/coronavirus-pandemic-curve-scenarios.html?auth=login-email&login=email&smid=tw-nytimes-science&smtyp=cur>

3 Byung-Chul Han, “La emergencia viral y el mundo de mañana. Byung-Chul Han, el filósofo surcoreano que piensa desde Berlín”, *El País*, Marzo 22, 2020. Disponible en: <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofista-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html>

4 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo del 2020, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020

Definirlas como esenciales es sin duda un acierto de las autoridades sanitarias del país; las telecomunicaciones y la radiodifusión son herramientas que permiten mitigar el tamaño del impacto económico del gran confinamiento, contribuyen a sostener la prestación de servicios públicos, mantienen el sistema financiero y de pagos en funcionamiento, permiten la comunicación, el entretenimiento, la educación, el teletrabajo, la colaboración remota entre hospitales y profesionales de la salud, entre muchas otras.

Por ello, como se describirá a continuación, a partir de su impacto e importancia para la sociedad en su conjunto es que, evitando improvisar, debe construirse una agenda que transforme la gestión pública y permita su mejor adaptación a posibles contextos de emergencia en el futuro.

II. Telecomunicaciones y radiodifusión: aliados esenciales durante la emergencia sanitaria

La contribución de las TIC y los sectores telecomunicaciones y radiodifusión ha sido particularmente contundente para enfrentar la emergencia sanitaria. Es posible identificar en diversas latitudes ejemplos variopintos de su uso en el combate a la pandemia.

En China, se utilizaron cámaras térmicas de alta definición (HD por sus siglas en inglés) y sistemas de seguimiento en tiempo real para el monitoreo de la población. A los pacientes en tratamiento se les asistió con ayuda de la telemedicina para desahogar la capacidad de los hospitales, hacer diagnósticos en línea y compartir experiencias entre médicos y expertos en tiempo real, con uso de redes de quinta generación (conocidas como 5G).

En Corea del Sur se dio seguimiento al movimiento de personas infectadas a través de la información de ubicación de sus teléfonos móviles (vía GPS), el uso de tarjetas de crédito y la extracción de datos de imágenes de circuito cerrado de televisión (CCTV). Destaca particularmente el sistema *Self-quarantine safety protection*, aplicación que permite al gobierno tener localizados y controlados todos los casos positivos de COVID-19, además de una comunicación fluida con ellos para que puedan reportar síntomas o necesidades de atención médica durante sus cuarentenas.

La aplicación informa tanto a pacientes como al gobierno si los contagiados incumplen con el aislamiento y reporta casos cercanos gracias a la localización GPS, evitando así contactos innecesarios. En los aeropuertos, los viajeros desde áreas de alto riesgo deben descargar la aplicación e informar su estado de salud todos los días durante los 14 días posteriores a la entrada a Corea del Sur.

En el continente europeo destaca el esfuerzo del proyecto *Pan-European Privacy-Preserving Proximity Tracing* (PEPP-PT) en el que más de 130 científicos, tecnólogos y expertos de ocho países europeos como Francia, Alemania e Italia, participaron en una organización sin fines de lucro que desarrolló una aplicación de código abierto que analiza las señales *Bluetooth* entre teléfonos móviles para detectar la proximidad entre usuarios. La aplicación almacena temporalmente esos datos cifrados localmente, y si los usuarios son diagnosticados con COVID-19, pueden alertar a cualquiera que haya estado cerca de la persona infectada en los días anteriores, manteniendo la identidad de todos los usuarios protegida.

En los Estados Unidos, el departamento de policía de Westport, Connecticut, está probando el uso de drones diseñados para monitorear si las personas cumplen o no con las reglas de distanciamiento social. Los drones cuentan con un sensor especializado y sistemas de visión por computadora que le permiten medir, desde una distancia de 60 metros, la temperatura corporal, la frecuencia cardíaca y respiratoria, así como detectar personas estornudando y tosiendo en multitudes. Además de estas aplicaciones tecnológicas que facilitan el monitoreo de infectados y el cumplimiento del aislamiento, no se puede dejar de mencionar el uso de la Inteligencia Artificial (IA) en diferentes vertientes que van desde el análisis de medicinas para predecir cuáles podrían ayudar a combatir el virus hasta generar nuevas moléculas que podrían evitar la habilidad reproductiva del virus.

En México, el Gobierno Federal lanzó en abril una aplicación de autodiagnóstico y localización de centros salud cercanos denominada COVID-19MX⁵.

5 Noticieros Televisa, "México lanza app Covid-19MX por coronavirus", México, 1 de abril 2020. Disponible en: <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/coronavirus-mexico-lanza-app-covid-19-mx/>

Se trata de una plataforma para el intercambio de información entre ciudadanos y las autoridades de salud que ayuda, con un cuestionario de síntomas, al autodiagnóstico, al tiempo que promueve el acceso a información importante como centros de atención por entidad federativa.

Además de los usos de telecomunicaciones que previamente se citaron como ejemplos para el combate a la pandemia, se trata de una actividad que, como ya se señaló, fue definida como esencial por las autoridades sanitarias, y es que en el marco de la Jornada Nacional de Sana Distancia, en la que se nos ha pedido mantener en casa si no es necesario salir, las telecomunicaciones son la herramienta para llevar a cabo diversos tipos de actividades entre las que se destacan compras en línea, transacciones financieras, educación, teletrabajo y telesalud, por mencionar sólo algunas.

Dada la importancia de las telecomunicaciones y buscando garantizar la continuidad de servicios básicos de comunicación, bajo un enfoque de regulación colaborativa entre el IFT y los prestadores de servicios de telecomunicaciones se acordaron planes de apoyo a los usuarios, entre los que destacan:

- Para los usuarios móviles de prepago un apoyo sin costo de 100 minutos de voz y 150 mensajes cortos (SMS) y la recepción gratuita de llamadas y mensajes SMS para evitar que se queden incomunicados durante la contingencia, llamadas a servicios de emergencia como el 911 y a la línea habilitada por el Gobierno Federal para la atención de la Contingencia Sanitaria, así como acceder al portal oficial de la autoridad sanitaria <https://coronavirus.gob.mx/>⁶.
- A los usuarios de los Operadores Móviles Virtuales que utilizan la red compartida mayorista operada por Atlán se les ofreció un plan de llamadas y mensajes cortos (SMS) ilimitados, y 10 GB para navegación en Internet con un costo de 100 pesos mensuales, navegación gratuita dentro del portal oficial de Internet <https://coronavirus.gob.mx/>

6 Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Comunicado de Prensa No. 33/2020*, Abril 6, 2020. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicado33.pdf>

y el acceso a la aplicación móvil COVID-19MX de la Secretaría de Salud y a páginas educativas y culturales⁷.

- Operadores satelitales como Hughes ofrecieron a sus usuarios de Internet satelital la suscripción e instalación del servicio, sin costo, hasta el 30 de junio de 2020, manteniendo la velocidad del acceso a Internet en 25 Mbps, aun cuando estos agoten la capacidad de datos contratada⁸.
- La Asociación de Telecomunicaciones Independientes de México ATIM, puso a disposición de sus clientes, en caso de quedarse sin posibilidad de pago, el servicio de Internet fijo con acceso a 2 Mbps de velocidad y, el servicio de televisión de paga, el acceso a los canales nacionales, locales, así como a la barra educativa, noticiosa y cultural del Sistema Público de Radiodifusión (SPR)⁹.
- Los operadores fijos ofrecieron un plan de 100 pesos mensuales a una velocidad de Internet de hasta 2 Mbps, así como navegación y datos ilimitados, con la excepción descarga de video y videojuegos¹⁰.

Por su parte, la radiodifusión ha sido igualmente sobresaliente, manteniendo a la población informada y, en el caso de México, un ejemplo muy concreto ha sido coadyuvando en actividades educativas mediante la transmisión de sesiones escolares de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y otros contenidos pedagógicos para la población infantil.

7 Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Comunicado de Prensa No. 36/2020*, Abril 15, 2020. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicado362020.pdf>

8 *Ibid.*

9 Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Comunicado de Prensa No. 37/2020*, Abril 15, 2020. Disponible en: http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift?field_comunicado_fecha_value%5Bvalue%5D%5Bmonth%5D=4&field_comunicado_fecha_value%5Bvalue%5D%5Byear%5D=2020

10 Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Comunicado de Prensa No. 037/2020*, Abril 19, 2020. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicado37actualizado.pdf>

No obstante, los beneficios innegables que representan y que las telecomunicaciones y la radiodifusión fueron definidas como actividades esenciales, durante la contingencia se han reportado diversos casos en los que las autoridades locales restringieron la movilidad del personal técnico de los prestadores de estos servicios. Tales restricciones tienen el potencial de comprometer la continuidad de los servicios, ya que para que éstos sigan funcionando es necesario realizar permanentemente trabajos de mantenimiento y reparación de redes, cableado, fibra óptica, torres, antenas, centrales de conmutación, radiobases o plantas transmisoras, tareas que deben realizarse tanto en el espacio público como en domicilios privados.

De manera similar, no menos importante resultaba mantener abiertos los puntos de atención y/o venta de servicios y equipos de telecomunicaciones a fin de que la ciudadanía mantuviera la posibilidad, por ejemplo, de adquirir o reparar un equipo móvil o bien contratar un servicio que le permitiera estar conectado y realizar tareas sin salir de su casa.

Así, los técnicos de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión también son personal que coadyuva desde su trinchera en situaciones de emergencia, son los responsables de atender las necesidades y urgencias para mantener funcionando las redes y, con ello, garantizar nuestra comunicación y ejercicio de derechos. Al igual que con otras actividades esenciales como los servicios de luz, agua o provisión de medicamentos, uno de los aspectos a considerar en la gestión pública es que resulta primordial asegurar la movilidad de los trabajadores técnicos y personal de atención al público de estos sectores en sus diferentes modalidades.

Por todo esto, el papel de las autoridades municipales para facilitar la movilidad de los técnicos y personal dedicado a las telecomunicaciones y la radiodifusión es también una medida para atender emergencias; se trata de una labor que permite que médicos y autoridades cuenten con información oportuna para tomar decisiones, que los pacientes puedan solicitar asistencia y, no menos importante, que millones de mexicanos puedan seguir informados y realizando actividades productivas desde sus casas, cumpliendo con la jornada nacional de sana distancia.

El comportamiento del tráfico en las redes y la posibilidad de saturación debido al aumento de tráfico producto del confinamiento, con el incremento en actividades de teletrabajo, educación y demanda de vídeo en casa, puso bajo alerta a todas las autoridades reguladoras de telecomunicaciones del mundo. México no fue la excepción, el IFT se ha mantenido observando las condiciones en las que los servicios se prestan y anticipar cualquier posibilidad de congestión.

De manera proactiva, los servicios de aplicaciones de *streaming* con mayor volumen de usuarios en México como Netflix, Facebook, Instagram y Youtube¹¹ redujeron la calidad de transmisión de vídeo en todo el mundo para evitar saturar las redes. Si bien la red compartida de Altán reportó incrementos de hasta el 20%¹², los operadores agremiados a ATIM 25%¹³, y operadores como IZZI hasta un 40%¹⁴, y aunque durante el mes de marzo se detectó un aumento en la latencia de la banda ancha fija en México del orden del 7.4%¹⁵, lo cierto es que observamos que las redes en México han logrado soportar el aumento del tráfico.

La velocidad del servicio fijo se mantuvo estable con nuevos puntos de alta demanda a lo largo del día, y una disminución del tráfico de Internet móvil.

Es por ello que sólo ha sido necesario el uso de medidas tanto de regulación cooperativa, como los acuerdos entre los concesionarios y el IFT para ofrecer paquetes de apoyo a los usuarios, como de autorregulación (como la

-
- 11 Redacción, "Netflix, Youtube y Facebook están reduciendo la calidad de sus servicios", *El Universal*, Marzo 24, 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/techbit/netflix-youtube-y-facebook-estan-reduciendo-la-calidad-de-sus-contenidos>
 - 12 Ana Luisa Gutiérrez, "Aumenta 20% tráfico de la Red Compartida en México por COVID-19", *El Financiero*, Marzo 27, 2020. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/aumenta-20-trafico-de-la-red-compartida-en-mexico-por-covid-19>
 - 13 Redacción, "ATIM: El aumento del consumo de datos alcanzó un 25%", *Plataformas news*, Mayo 7, 2020. Disponible en: <https://plataformas.news/operadores/nota/atim-el-aumento-del-consumo-de-datos-alcanzo-un-25>
 - 14 Redacción, "Ganan empresas de cable con pandemia; suben contratos de Internet", *El Universal*, Mayo 11, 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/carera/ganan-empresas-de-cable-con-pandemia-suben-contratos-de-Internet>
 - 15 Banco de desarrollo de América Latina (CAF), *El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19*, Abril 2020 pp. 14. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1540>

respuesta proactiva de las plataformas de *streaming al bajar la calidad del video a fin de consumir menos ancho de banda*), para mantener la continuidad de los servicios con un nivel adecuado de calidad durante la emergencia.

No obstante el aprovechamiento que se ha realizado de las telecomunicaciones durante la contingencia, existe una serie de medidas, algunas en el sentido más estricto de regulación tradicional, que son necesarias para la construcción de una agenda que optimice el uso de las TIC en la gestión integral de riesgos, que permita al Estado continuar funcionando mediante la digitalización de sus procesos administrativos, de operación y trabajo y que las telecomunicaciones cumplan con su función de servicio a la sociedad.

III. Transformación digital en el sector público

Como resultado de la emergencia sanitaria por coronavirus, tanto el sector público como el privado se vieron obligados a adaptar sus dinámicas de trabajo con la finalidad de, al menos, continuar con las tareas y actividades esenciales en la producción y provisión de bienes y servicios. En algunos casos, la situación obligó a la improvisación y adaptación, mientras que en otros fue solamente el empujón final para consolidar políticas de trabajo a distancia que ya se encontraban previstas en la institución.

La tecnología y las telecomunicaciones nuevamente jugaron un papel clave pues permitieron la implementación del teletrabajo ya no solamente como una facilidad para los trabajadores o una ventaja competitiva, sino como una nueva y necesaria forma de organización interna que permite mantener las actividades sin comprometer la salud o la seguridad de los integrantes de la institución.

El IFT tiene una experiencia de más de cinco años en esta materia, definiendo al teletrabajo como “un esquema de trabajo flexible, que permite a los colaboradores llevar a cabo una parte o la totalidad de su función desde casa, siempre enfocado en maximizar su productividad y procurando su bienestar”¹⁶.

16 Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Manual Teletrabajo. Una nueva forma de trabajar*, 2020, p. 2. Disponible en: http://www.ift.org.mx/sites/default/files/ManualTeletrabajo_2020.pdf

Desde las *Disposiciones por las que se establece el Sistema de Servicio Profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones* aprobadas por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y publicadas en el DOF el 25 de febrero del 2015, se previó que con la finalidad de mejorar la productividad del personal se podría autorizar la modalidad de teletrabajo, a fin de que el personal desempeñe sus labores fuera de las instalaciones, mediante el establecimiento de oficinas virtuales de trabajo, a través del uso de las tecnologías de la información y comunicaciones¹⁷. En particular, en el contexto de la emergencia sanitaria por coronavirus la Unidad de Administración emitió la *Circular 02/2020*¹⁸ en la que se establecen las directrices para regular esta modalidad de trabajo, contemplando elementos como obligaciones del personal, así como la infraestructura tecnológica y soporte.

Adicionalmente, es importante recalcar que desde el 31 de enero del 2020 el IFT había habilitado la ventanilla electrónica de trámites¹⁹, cuyos lineamientos contemplan, entre otros, el uso de formatos electrónicos para la presentación de los trámites y servicios que puedan sustanciarse a través de medios remotos, el uso de la firma electrónica en sustitución de la firma autógrafa, el empleo de las notificaciones electrónicas, así como el establecimiento de un único proceso de autenticación de la personalidad para concesionarios y autorizados en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

Ambas decisiones, teletrabajo y ventanilla electrónica de trámites, permitieron que durante la emergencia sanitaria el IFT pudiera habilitar electrónicamente el 73% del catálogo de sus trámites, en beneficio del desarrollo de las actividades de usuarios, audiencias, industria y de la economía en general. Así, se logró la continuidad de las

17 Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Disposiciones por las que se establece el Sistema de Servicio Profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones*, Diario Oficial de la Federación, Febrero 25, 2015. Artículo 47, disponible en: http://apps.ift.org.mx/publicdata/DOF_P_IFT_EXT_090215_46.pdf

18 Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Circular 02/2020 Unidad de Administración*, Marzo 20, 2020. Disponible en: http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/fichas_tecnicas

19 Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Comunicado de Prensa No. 08/2020*, Enero 31, 2020. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/entra-en-operacion-la-ventanilla-electronica-del-ift-comunicado-082020-31-de-enero>

funciones esenciales de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, sin costos adicionales y aprovechando tanto recursos tecnológicos como la experiencia institucional en teletrabajo.

De manera similar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) echó mano de las TIC para facilitar su tarea en la impartición de justicia. El 13 de abril del 2020, la Corte aprobó el Acuerdo General 4/2020²⁰ para regular la celebración de sesiones del Pleno a distancia mediante el uso de herramientas tecnológicas y el Acuerdo General 5/2020 para las sesiones de Salas²¹, avanzando la participación del Poder Judicial de la Federación en la era digital.

La emergencia global empujó a la administración pública a adaptarse y sacar el mayor provecho de la tecnología. Sin embargo, es necesario reconocer que el trabajo a distancia no se limita meramente a aspectos tecnológicos, como una computadora con acceso a Internet, sino que implica también contar con un marco legal y regulatorio que considere, por ejemplo, métricas de avance y rendimiento respecto de metas, riesgos y accidentes de trabajo, horarios escalonados, días laborales alternados, tratamiento a población vulnerable, capacitación del capital humano y, en general, una nueva cultura organizacional²² que deberá permear de ahora en adelante, pues la historia demuestra que las situaciones de emergencia son variopintas y no dejarán de presentarse.

Precisamente por ello, en el ámbito de la gestión pública cobra especial importancia el gobierno electrónico que, de

20 Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Acuerdo General número 4/2020, del trece de abril de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la celebración de sus sesiones a distancia mediante el uso de herramientas informáticas”, *Diario Oficial de la Federación*, Abril 15, 2020. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591666&fecha=15/04/2020

21 Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Acuerdo General número 5/2020, de trece de abril de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la celebración de las sesiones de las Salas de este Alto Tribunal a distancia, mediante el uso de herramientas informáticas”, *Diario Oficial de la Federación*, Abril 15, 2020. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591667&fecha=15/04/2020

22 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), *Las Oportunidades de la Digitalización en América Latina frente al COVID-19*, Abril 2020, pp. 20-21. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45360-opportunidades-la-digitalizacion-america-latina-frente-al-covid-19>

acuerdo con la Organización de los Estados Americanos (OEA), es “la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) al funcionamiento del sector público, con el objetivo de brindar mejores servicios al ciudadano e incrementar la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana”²³.

México emprendió un esfuerzo en esta dirección desde hace más de una década. De acuerdo con el reporte Gobierno Digital en México 2018, elaborado por la Organización de la Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), nuestro país está bien posicionado a nivel global y regional en Gobierno Digital y Datos Abiertos a través de iniciativas como el desarrollo e implementación de gob.mx como portal de gobierno, así como la expedición electrónica de actas de nacimiento.

Sin embargo, también señala que la transformación digital del sector público debe seguir siendo una prioridad para consolidar esfuerzos y mayores beneficios²⁴.

En el caso particular del IFT, desde el 2015 se ha emprendido un esfuerzo específico para tomar acciones que permitan consolidar esta política al interior de la institución, por ejemplo, a partir de la generación de formatos electrónicos, la aprobación de Acuerdos de simplificación administrativa, migración a trámites electrónicos y trazabilidad interna de trámites.

El desplazamiento habitual de los servidores públicos y la concentración de personas al interior de los centros de trabajo pueden representar un serio problema en situaciones de emergencia dado que, por ejemplo, incrementa la probabilidad de exposición y contagio de diversas enfermedades²⁵.

-
- 23 Organización de Estados Americanos, *Sobre e-gobierno*, [sin fecha]. Disponible en: <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3nN%C3%BAblicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx>
- 24 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Gobierno Digital en México 2018. Policy Brief*, [sin fecha]. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-mexico-2018-policy-brief.pdf>
- 25 Expansión Política, “La administración pública cambia su operación para hacer frente al coronavirus”, *Expansión*, Marzo 24, 2020. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/03/24/gobierno-federal-acuerdo-medidas-laborales-coronavirus>

Contextos como el de la pandemia provocada por el coronavirus muestran que ha dejado de ser optativa la transformación digital e implementación de nuevas formas de trabajo, dando paso a la era del teletrabajo y del gobierno electrónico para evitar la parálisis administrativa. Por ello, es oportuno profundizar la legislación y regulación con la que se cuenta hasta ahora, para perfeccionarla y garantizar que se está a la altura de las circunstancias.

IV. Agenda: administración pública y la gestión integral de riesgos

Una de las lecciones que podemos desprender de las experiencias previas es que la gestión integral de riesgos, esto es, la prevención, remediación y reconstrucción en situaciones de emergencia, debe ser un elemento clave para la agenda de trabajo de la administración pública.

La contribución de las TIC en los sectores telecomunicaciones y radiodifusión para la gestión integral de riesgos ha sido contundente tanto en nuestro país como en el mundo.

En los sismos del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México es posible identificar un abanico de muestras, entre ellas el uso de escáneres y robots en las labores de rescate en estructuras colapsadas por el terremoto con inminente riesgo de derrumbe, o aplicaciones diversas para encontrar las mejores rutas para los servicios de emergencia, así como servicios de localización y traslado durante la catástrofe.

Más recientemente, para hacer frente al coronavirus el uso de TIC es notable en todas las latitudes. En China, además de los sistemas de monitoreo descritos anteriormente, se utilizaron robots, desarrollados por la División en Shanghai de China Mobile, para tareas de desinfección y limpieza de áreas de pacientes y para entrega de medicamentos para reducir el riesgo de infección cruzada y garantizar la seguridad de los médicos²⁶. En Singapur, la Agencia de Tecnología Gubernamental (GovTech), en colaboración con el Ministerio de Salud, desarrolló *TraceTogether*,²⁷ que utiliza tecnología *Bluetooth* para rastrear a las personas expuestas

26 Deloitte y Huawei, *Combating COVID-19 with 5G: Opportunities to improve public health systems*, Marzo 2020.

27 <https://www.traceTogether.gov.sg/>

al virus e identificar contactos cercanos en función de la proximidad y duración de un encuentro entre dos usuarios. El sistema lanza una alerta a quienes entran en contacto con alguien que ha dado positivo o está en alto riesgo de portar el virus. Una vez que la persona tiene un diagnóstico confirmado, puede optar por permitir a hospitales, al Ministerio de Salud y terceros acceder a datos en la aplicación para ayudar a identificar contactos cercanos.

Con la visión de coadyuvar en la construcción de una agenda prospectiva para una estrategia nacional del uso de las TIC en situaciones de emergencia, el IFT, con el acompañamiento del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), organizó en septiembre 2019 un taller que permitió reunir a expertos tanto en la gestión integral de riesgos como en TIC. Los resultados del taller son por demás oportunos, pues servirán de base para la construcción de una agenda de trabajo al interior del Instituto que permita consolidar la ya importante participación de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en las situaciones de emergencia. Se trata de un ejercicio que debiera realizarse en toda la administración pública pues la gestión integral de riesgos es un elemento transversal que impacta, como se ha demostrado, en diferentes sectores siendo los más notorios salud, educación, transporte y, desde luego, seguridad pública y nacional, por citar algunos ejemplos.

En este contexto, tal como se señala en el reporte “Las Oportunidades de la Digitalización en América Latina frente al COVID-19”, la administración pública debiera hacerse las siguientes preguntas²⁸:

1. ¿Puede la digitalización actuar como factor mitigante para reducir el impacto disruptivo de situaciones de emergencia?
2. ¿Cuál es el grado de preparación de la institución para afrontar la necesidad de difusión de información en una emergencia, facilitar la prestación de servicios y mantener la continuidad de sus actividades?

28 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), *Las Oportunidades de la Digitalización en América Latina frente al COVID-19*, Abril 2020, p. 3. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45360-oportunidades-la-digitalizacion-america-latina-frente-al-covid-19>

3. ¿Hasta qué punto sus sistemas, equipos, organización y cultura institucional pueden responder al desafío de una migración masiva al trabajo a distancia?
4. ¿Puede el Estado continuar funcionando a partir de una digitalización de procesos administrativos y de gestión?

Las respuestas a estas preguntas son clave, pues en situaciones críticas, de ello depende que se facilite el ejercicio de derechos y se preserve el funcionamiento del aparato público para mantener el orden y procurar la estabilidad económica.

Idealmente, podrían identificarse correlaciones en el trabajo institucional (por ejemplo, IFT-Secretaría de Salud-Secretaría de Educación), pero el primer paso pareciera la construcción de una agenda en cada institución. Lo urgente debe dar paso a lo importante, abriendo un espacio de reflexión para construir una agenda de trabajo integral en la administración pública. Como lo señala Linda J. Bilmes, académica de la *Harvard Kennedy School*, debemos reflejar el sentido de urgencia, cambiar las prioridades y reestructurar presupuestos y organización²⁹.

V. Conclusiones

“A veces el cambio es tan vasto y descolocante que es difícil distinguir el desastre de la oportunidad” dice un editorial de *The Economist*, y la aceleración de la digitalización del país es precisamente una de esas pocas grandes posibilidades que dejará a su paso la pandemia.

El éxito o el fracaso del uso de TIC en situaciones de emergencia será un indicador de la capacidad general de nuestro país, de su resiliencia, con grandes implicaciones para el futuro. Por ello, la elaboración de una agenda que incorpore la gestión integral de riesgos como elemento transversal resulta no sólo oportuna, sino indispensable para garantizar la continuidad de funciones esenciales y, en última instancia, el ejercicio de derechos como la salud, educación, información y trabajo.

²⁹ Harvard Kennedy School, *How the public sector and civil society can respond to the coronavirus pandemic*, Marzo 10, 2020. Disponible en: <https://www.hks.harvard.edu/faculty-research/policy-topics/health/how-public-sector-and-civil-society-can-respond-coronavirus>

En la medida en que la gestión pública se prepare para futuras crisis e incremente su resiliencia, contaremos con mejores condiciones como país para el ejercicio de nuestros derechos. Para ello, las telecomunicaciones, la radiodifusión y las TIC en general son aliadas estratégicas. Aprovechemos la lección de esta crisis para avanzar en la fórmula ganadora: administración pública + gestión integral de riesgos + TIC = adaptabilidad y futuro seguro.

Debemos dirigirnos a un escenario en el que las necesidades de los ciudadanos puedan ser atendidas con oficinas cerradas, siendo casi imperceptible el lugar en el que se encuentra la persona que hace el trámite o resuelve el problema, incrementando la seguridad y eficiencia de los servidores públicos en beneficio de la ciudadanía.

Bibliografía

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), *El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19*, Abril 2020 pp. 14, disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1540>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), *Las Oportunidades de la Digitalización en América Latina frente al COVID-19*, Abril 2020, pp. 3 y 20-21, disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45360-opportunidades-la-digitalizacion-america-latina-frente-al-covid-19>

Deloitte y Huawei, *Combating COVID-19 with 5G: Opportunities to improve public health systems*, Marzo 2020.

Expansión Política, “La administración pública cambia su operación para hacer frente al coronavirus”, *Expansión*, Marzo 24, 2020, disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/03/24/gobierno-federal-acuerdo-medidas-laborales-coronavirus>

Gobierno de la República de Corea, *How Korea responded to a pandemic using ICT. Flattening the curve on COVID-19*, Abril 15, 2020, disponible en: http://www.undp.org/content/seoul_policy_center/en/home/presscenter/articles/2019/flattening-the-curve-on-covid-19.html

Gómez, Manuel V., “¿Ha venido el teletrabajo para quedarse?”, *El País*, Abril 27, 2020, disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/04/24/eps/1587724922_355508.html

Gutiérrez, Ana Luisa, “Aumenta 20% tráfico de la Red Compartida en México por COVID-19”, *El Financiero*, Marzo 27, 2020, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/aumenta-20-trafico-de-la-red-compartida-en-mexico-por-covid-19>

Han, Byung-Chul, “La emergencia viral y el mundo de mañana. Byung-Chul Han, el filósofo surcoreano que piensa desde Berlín”, *El País*, Marzo 22, 2020, disponible en: <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html>

Harvard Kennedy School, *How the public sector and civil society can respond to the coronavirus pandemic*, Marzo 10, 2020, disponible en: <https://www.hks.harvard.edu/faculty-research/policy-topics/health/how-public-sector-and-civil-society-can-respond-coronavirus>

Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Circular 02/2020 Unidad de Administración*, Marzo 20, 2020, disponible en: http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/fichas_tecnicas

Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Comunicado de Prensa No. 08/2020*, Enero 31, 2020, disponible en: <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/entra-en-operacion-la-ventanilla-electronica-del-ift-comunicado-082020-31-de-enero>

Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Comunicado de Prensa No. 33/2020*, Abril 6, 2020, disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicado33.pdf>

- Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Comunicado de Prensa No. 36/2020*, Abril 15, 2020, disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicado362020.pdf>
- Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Comunicado de Prensa No. 037/2020*, Abril 19, 2020, disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicado37actualizado.pdf>
- Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Disposiciones por las que se establece el Sistema de Servicio Profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones, artículo 47, Diario Oficial de la Federación*, Febrero 25, 2015, disponible en: http://apps.ift.org.mx/publicdata/DOF_P_IFT_EXT_090215_46.pdf
- Instituto Federal de Telecomunicaciones, *Manual Teletrabajo. Una nueva forma de trabajar*, [sin fecha], 2020, pág. 2, disponible en: http://www.ift.org.mx/sites/default/files/ManualTeletrabajo_2020.pdf
- Noticieros Televisa, “México lanza app Covid-19MX por coronavirus”, México, 1 de abril 2020, disponible en: <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/coronavirus-mexico-lanza-app-covid-19-mx/>
- Organización de Estados Americanos, *Sobre e-gobierno*, [sin fecha], disponible en: <http://portal.oas.org/Portal/Sector//DepartamentoparalaGesti%C3%B3nP%C3%BAblicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “Gobierno Digital en México 2018”, *Policy Brief*, [sin fecha], disponible en: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-mexico-2018-policy-brief.pdf>
- Redacción, “Netflix, Youtube y Facebook están reduciendo la calidad de sus servicios”, *El Universal*, Marzo 24, 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/techbit/netflix-youtube-y-facebook-estan-reduciendo-la-calidad-de-sus-contenidos>

Redacción, “Ganan empresas de cable con pandemia; suben contratos de Internet”, *El Universal*, Mayo 11, 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/ganan-empresas-de-cable-con-pandemia-suben-contratos-de-Internet>

Redacción, “ATIM: El aumento del consumo de datos alcanzó un 25%”, *Plataformas.news*, Mayo 7, 2020. disponible en: <https://plataformas.news/operadores/nota/atim-el-aumento-del-consumo-de-datos-alcanzo-un-25>

Roberts, Siobhan, “This Is the Future of the Pandemic: Covid-19 isn’t going away soon. Two recent studies mapped out the possible shapes of its trajectory”, *The New York Times*, Mayo 8, 2020, disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/05/08/health/coronavirus-pandemic-curve-scenarios.html?auth=login-email&login=email&smid=tw-nytimescience&smtyp=cur>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Acuerdo General número 4/2020, de trece de abril de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la celebración de sus sesiones a distancia mediante el uso de herramientas informáticas”, *Diario Oficial de la Federación*, Abril 15, 2020, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591666&fecha=15/04/2020

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Acuerdo General número 5/2020, de trece de abril de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la celebración de las sesiones de las Salas de este Alto Tribunal a distancia, mediante el uso de herramientas informáticas”, *Diario Oficial de la Federación*, Abril 15, 2020, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591667&fecha=15/04/2020

El impacto diferenciado de la crisis por COVID-19 en la vida de mujeres y hombres

Aída de los Ángeles Cerda Cristerna¹

Resumen: La crisis por COVID-19 se sumó a la desigualdad que ya vivíamos las mujeres en relación con los hombres, afectándonos en mayor medida. Este artículo analiza el impacto de la pandemia en tres aspectos relacionados con los estereotipos y roles de género: desigualdad en el mercado laboral, sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados y riesgo ante la violencia familiar.

Para evitar que las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres se amplíen y se pierdan los adelantos logrados,

¹ Licenciada en Mercadotecnia y Maestría en Ciencias con especialidad en Comunicación, ambas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, donde también trabajó como investigadora durante tres años. 18 años de experiencia en el impulso al empoderamiento económico de las mujeres, la incorporación de la perspectiva de género en políticas y programas de economía y trabajo, y la promoción de prácticas de igualdad laboral al interior de los centros laborales. Formó parte de la Unidad de Género de la Secretaría de Economía; ocupó el cargo de Directora de los Derechos Económicos de las Mujeres en Instituto Nacional de las Mujeres; coordinó el programa de financiamiento Mujeres PYME (ahora Mujeres Empresarias) y la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación. Es autora de publicaciones y artículos en revistas, ha presentado ponencias en foros nacionales e internacionales, entre los que se cuentan Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), EUROsociAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ha dado capacitación al sector público y privado sobre igualdad de género, emprendimiento, clima laboral con igualdad de oportunidades, corresponsabilidad vida laboral-vida personal y acoso y hostigamiento sexual, asimismo ha impartido clases en el Tecnológico de Monterrey y la Universidad La Salle. Actualmente se desempeña como consultora en género, economía e igualdad laboral.

es necesario que la respuesta ante la pandemia y las políticas públicas consideren la perspectiva de género.

El replanteamiento de las prioridades de la administración pública ante la crisis no debe ser un obstáculo para que el Estado garantice los derechos de las mujeres, pues la igualdad de género es un requisito para garantizar la justicia en el desarrollo, así como un elemento que puede ayudar a fortalecer la recuperación.

Palabras clave: mujeres, género, mercado laboral, cuidados, violencia.

The differentiated impact of the COVID-19 crisis on the lives of women and men

Abstract: The COVID-19 crisis added to the inequality that women already lived in relation to men, affecting us in a greater extent. This article analyzes the impact of the pandemic on three aspects related to gender stereotypes and roles: inequality in the labor market, overload of domestic and care work, and risk of family violence. To prevent the inequality gaps between women and men from widening and the progress achieved being lost, it is necessary that the response to the pandemic and public policies consider the gender perspective. Rethinking the public administration's priorities in the face of the crisis should not be an obstacle for the State to guarantee women's rights, since gender equality is a requirement to guarantee justice in development, as well as an element that can help strengthen recovery.

Key words: women, gender, labor market, care, violence.

Fecha de recepción del artículo: 8-junio-2020

Fecha de aceptación: 24-junio-2020

Introducción

El coronavirus nos cambió la vida a todas y todos, de eso no hay duda y seguramente no habrá quien esté en desacuerdo con esa afirmación. Que nos cambió la vida de forma distinta a mujeres y hombres, esa es otra cuestión, una que no todo mundo parece reconocer. Aunque la contingencia sanitaria afectó la vida de la población a lo largo y ancho del planeta, el impacto que tiene sobre las personas es distinto debido a que cada una de nosotras habita el mundo de distinta manera. Las mujeres, históricamente, hemos ocupado una posición de desventaja frente a los hombres y, por lo tanto, las consecuencias de esta crisis se han sumado a la discriminación y desigualdad que ya vivíamos, aquejándonos en mayor medida. Por esta razón es necesario que las políticas públicas consideren la perspectiva de género en la respuesta ante el COVID-19, ya que, de no ser así, las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres se ampliarán, y se perderán los adelantos logrados hasta la fecha.

La igualdad entre mujeres y hombres es un derecho consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en otros instrumentos de la legislación nacional y en tratados internacionales ratificados por México. Sin embargo, a pesar de este sólido respaldo normativo y de los avances que se han alcanzado, no es una realidad en nuestro país. Este concepto debería traducirse en oportunidades reales de las mujeres para acceder a la educación, el empleo, la seguridad social, los cargos públicos y, en general, para participar en la sociedad sin restricciones, en igualdad de circunstancias y de trato en relación con los hombres, las cuales actualmente no tenemos.

Indudablemente, la igualdad de género es una prioridad en materia de derechos humanos y no debe ser abordada sólo con fines instrumentales, si bien, ante la necesidad de recurrir a la innovación y usar todos los recursos disponibles para mitigar los efectos de la pandemia, es oportuno exponer el potencial que tiene como estrategia para fortalecer las acciones de respuesta. De acuerdo con el McKinsey Global Institute, si en México se cerrara la brecha entre mujeres y hombres en la fuerza de trabajo, el Producto Interno Bruto (PIB) incrementaría 43% para

2025. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha calculado que, con la reducción de esta brecha a la mitad, para 2040 el crecimiento adicional se traduciría en un aumento de 1,100 dólares del PIB per cápita. Más que nunca necesitamos de ese crecimiento económico, de ahí la relevancia de plantear la igualdad de género como un requisito para garantizar la eficiencia y la justicia en el desarrollo, así como un elemento que puede ayudar a fortalecer la recuperación.

Es complicado determinar con certeza la totalidad de las repercusiones que esta pandemia tendrá en los diversos aspectos de la vida, pero al examinarlas debemos tener presente que, cualquiera que sea el impacto, afectará de manera distinta a mujeres y hombres y se añadirá a la desigualdad existente, de modo que las necesidades y los derechos de las mujeres deben ser componentes centrales de la respuesta ante la crisis.

Análisis de los efectos de la pandemia desde el enfoque de género

La contingencia sanitaria provocada por el coronavirus ha afectado la vida de las mujeres de múltiples maneras, por lo que en este espacio no pretendo ser exhaustiva al respecto de todos los efectos diferenciados por género que sería posible analizar.

Considero relevante poner sobre la mesa ciertos impactos que se relacionan con estereotipos y roles, es decir, con el conjunto de conductas y actitudes que culturalmente se consideran apropiadas para mujeres y hombres, y que encasillan las actividades e identidades de unas y otros, pero que, para fortuna de todas y todos, son cuestiones aprendidas y por lo tanto pueden desaprenderse y modificarse, de modo que deconstruyamos las relaciones entre los sexos y alcancemos la igualdad de género.

Estas construcciones sociales influyen en todos los aspectos de nuestra existencia, entre ellos las carreras que estudiamos, los trabajos que desarrollamos, las tareas que hacemos en los hogares y nuestra vulnerabilidad ante la violencia.

En el presente artículo quisiera destacar los siguientes aspectos:

- Desigualdad en el mercado laboral
- Sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados
- Mayor riesgo de violencia familiar

Desigualdad en el mercado laboral

La contingencia sanitaria tuvo un fuerte impacto sobre el mercado laboral: la tasa de participación en abril de 2020 fue de 47%, lo que representó una disminución de 12% respecto a marzo de ese mismo año y de 12% en relación con abril de 2019. Esta reducción de la fuerza de trabajo se adiciona a la desigualdad que ya existía para las mujeres, empezando por el acceso.

La primera barrera que enfrentamos es la entrada al mercado laboral: en nuestro país, solamente 4 de cada 10 mujeres formamos parte de la población económicamente activa, a diferencia los hombres, entre quienes la proporción es 8 de cada 10. Para aquellas que logramos ingresar, tener un empleo significa enfrentarnos todos los días a estereotipos, desigualdad salarial, segregación ocupacional, hostigamiento y acoso sexual, así como tener conflictos para conciliar la vida laboral con la vida personal.

La responsabilidad del trabajo doméstico y de cuidados, que nos ha sido socialmente asignada en la mayoría de los hogares, ocasiona dificultades adicionales a las que enfrentan los hombres para crecer en la carrera profesional. Todo esto afecta nuestras oportunidades para desarrollarnos y el ejercicio de nuestros derechos.

Uno de los indicadores de desigualdad más notorios es el ingreso: 31% de las mujeres y 17% de los hombres de la población ocupada reciben un salario mínimo; por el contrario, 5% de ellos gana más de 5 salarios mínimos, comparado con 3% de nosotras.

Es un asunto especialmente preocupante porque un ingreso propio posibilita que las mujeres tengamos acceso a otros derechos que fortalecen nuestra independencia y toma de decisiones. Tener autonomía económica ayuda a que con

mayor facilidad podamos salir de una situación de violencia, educarnos y profesionalizarnos, cuidar de nuestra salud o disfrutar del esparcimiento. Cuando la jefatura de hogar está a cargo de una mujer, el porcentaje de receptoras de ingresos es 96%, mientras que en los hogares donde los hombres declaran ser jefes, 67% de las mujeres reciben ingresos. Por consiguiente, la concepción estereotipada de que los hombres son los principales proveedores de las familias debe quedar atrás, ya que, independientemente del rol en la familia, 7 de cada 10 mujeres contribuimos monetariamente al bienestar de los hogares mexicanos.

Otro indicador de desigualdad es la segregación ocupacional, relacionada con los estereotipos acerca de las tareas que pueden hacer mujeres y hombres, que contribuyen a la rigidez del mercado laboral, el cual no responde ante los cambios en la educación y nuestras necesidades y deseos de incorporarnos en una mayor diversidad de sectores. Esto genera oportunidades desiguales de inserción y desarrollo: la ocupación en actividades poco calificadas es mayor para las mujeres (45%) que para los hombres (39%). En relación con la contingencia sanitaria, la presencia de hombres es mayor en actividades que se consideraron esenciales, como trabajo industrial, agricultura, ganadería y pesca, conducción de maquinaria móvil y medios de transporte, y servicios de protección y vigilancia. Por otro lado, las mujeres predominan en ocupaciones que se vieron severamente perjudicadas por el confinamiento: comercio, servicios personales (por ejemplo, atención en restaurantes, hospedaje y belleza) oficinistas y trabajo del hogar remunerado.

En este aspecto es significativo destacar dos grupos ocupacionales con afectaciones particulares desde el análisis de género: las enfermeras y las trabajadoras del hogar.

En el contexto de la contingencia sanitaria, la cuantiosa presencia de mujeres entre el personal de salud significó mayor riesgo de contagio debido a la continua exposición al virus. 8 de cada 10 personas que se dedican a la enfermería y 4 de cada 10 entre el personal médico son mujeres. No obstante, aunque la mayor parte de la fuerza de trabajo del sector salud sean mujeres, no están en los puestos de liderazgo.

Esta segregación ocupacional no es casualidad: la alta proporción de mujeres en la atención a la salud está influenciada por estereotipos de género, pues la medicina y especialmente la enfermería son vistas como profesiones adecuadas para nosotras, ya que coinciden con el rol de cuidadoras que socialmente se nos ha asignado. Esto puede verse en la educación universitaria: aunque actualmente la matrícula es paritaria (51% mujeres, 49% hombres), entre las y los estudiantes de carreras en salud predominan las mujeres (68%) respecto a los hombres (32%).

La sobrerrepresentación de las mujeres entre el personal de salud de la primera línea de atención implicó mayores costos emocionales y físicos para ellas, a causa de turnos de trabajo extenuantes, una doble carga de cuidados o la separación de sus familias, e incluso desafíos en cuanto a la exposición al COVID-19, ya que en ocasiones el equipo de protección personal no ha sido diseñado para mujeres, sino que es fabricado teniendo como modelo el cuerpo de los hombres. El personal de salud desempeña una función indispensable, tanto en general como para afrontar la pandemia, por lo que es necesario reconocer las necesidades de las mujeres que trabajan en ese sector, incorporarlas en la toma de decisiones, procurar su bienestar físico y mental y garantizar que sus condiciones laborales sean adecuadas.

En cuanto al trabajo del hogar remunerado, labor en la que es frecuente que no se cumplan los derechos laborales, 9 de cada 10 personas ocupadas son mujeres. Muchas son indígenas o migrantes, en consecuencia, sujetas a una mayor discriminación.

Los principales problemas que enfrentan son la falta de prestaciones (48%), malas condiciones de trabajo, como horarios extensos y bajo salario (32%), y malos tratos por parte de quienes las emplean (19%). La contingencia sanitaria aumentó todavía más su precariedad laboral. Diversas organizaciones, entre las que destacan el Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar y el Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar, denunciaron despidos injustificados, disminución en los salarios y presión para permanecer en los hogares que las empleaban, con una sobrecarga de trabajo de limpieza y cuidados sin remuneración adicional.

Si bien durante 2019 se dieron valiosos avances para mejorar la situación de las trabajadoras del hogar (como las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo, el lanzamiento del programa piloto de afiliación del Instituto Mexicano del Seguro Social y la ratificación por el Senado de la República del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo sobre trabajo doméstico), estas situaciones muestran que la crisis amenaza los avances logrados, y que todavía queda mucho por hacer para garantizar los derechos laborales de las mujeres que se dedican a esta ocupación.

El sector informal fue duramente afectado por la contingencia sanitaria. La tasa de ocupación en él es 29% para las mujeres y 27% para los hombres. Aunque la brecha no pareciera tan amplia, al analizar los datos por edad se encuentra que entre las personas de 50 a 59 años la proporción cambia a 34% y 28%, respectivamente. La diferencia es todavía mayor conforme aumenta la edad: 51% de las mujeres y 31% de los hombres de la población ocupada que tienen 60 años o más se encuentran en el sector informal.

El nivel de instrucción es otro factor que se suma a las brechas de género en este aspecto, pues la tasa de ocupación en el sector informal es de 50% para las mujeres y 30% para los hombres con la primaria incompleta, mientras que estas cantidades se reducen a 16% para ambos sexos cuando hay estudios de nivel medio superior y superior.

Las desigualdades en el ámbito laboral generan mayor vulnerabilidad. Un ejemplo patente de cómo todo esto impacta la vida de las mujeres es el acceso a una pensión, pues la combinación de las diversas brechas de género provoca disparidades en la protección social que recibimos mujeres y hombres a lo largo de la vida. Solo 12% de las mujeres de 60 años y más, en comparación con 29% de los hombres de la misma edad, reciben ingresos por jubilación o pensión, lo que significa que una mayor proporción de ellas tienen que recurrir a los ahorros, las redes personales, la asistencia social o el trabajo precario para subsistir.

Los efectos de la pandemia de COVID-19 en términos de pérdida de empleos, despidos injustificados y disminución

en los ingresos se añadieron a la discriminación que de por sí ya enfrentábamos las mujeres en la esfera del trabajo remunerado. Razón por la cual es primordial que las acciones que se realicen para contrarrestar los efectos de la crisis laboral y económica sean diseñadas e implementadas con una visión de género, que tome en cuenta las voces de las mujeres y sus derechos laborales, que parta del análisis de estadísticas desagregadas por sexo y que analice el impacto diferenciado que ha tenido la contingencia sanitaria en la vida de mujeres y hombres. Contar con indicadores de género será elemental para medir el efecto de la crisis sobre las circunstancias de las mujeres en el ámbito laboral.

Se presentan retos significativos, como la reprogramación de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo –que debía efectuarse durante la temporada de resguardo, pero implicaba entrevistas en hogares–, y el hecho de que la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo –creada con el objetivo de monitorear la situación en el período de contingencia del COVID-19– no será estrictamente comparable. Sin embargo, no debe perderse de vista la necesidad de contar con datos desagregados por sexo para visibilizar las brechas de género y guiar la toma de decisiones. Asimismo, la realización de análisis, diagnósticos y estudios con enfoque de género permitirá adaptar los planes de respuesta para hacerlos más efectivos, a medida que se disponga de información detallada.

Los planes nacionales para mitigar los efectos del COVID-19 deben promover estrategias específicas de empoderamiento económico de las mujeres, tanto en las estrategias de ayuda inmediata como en las políticas públicas de recuperación a largo plazo. Fomentar la contratación de mujeres en empleos con seguridad contribuirá a disminuir la vulnerabilidad en relación con el acceso a la salud, los servicios de guardería y la jubilación. Impulsar la empleabilidad en sectores menos sensibles a los efectos de la crisis y con mejores oportunidades de desarrollo a futuro reducirá la segregación ocupacional. Apoyar la creación de nuevos negocios de mujeres mediante capacitación y financiamiento ofrecerá una mayor diversidad de opciones para obtener ingresos.

Las acciones de respuesta deben involucrar la participación de las mujeres, la sociedad civil y las organizaciones de

trabajadoras en la toma de decisiones, especialmente de aquellas que fueron más afectadas, como las trabajadoras de la salud, las trabajadoras del hogar y quienes se ocupan en el sector informal, para asegurar que sus necesidades e intereses sean incorporados. ONU Mujeres recomienda adoptar medidas directas de compensación para estos grupos, de manera que les sea posible mantener sus ingresos.

Para combatir la desigualdad laboral al mismo tiempo que los efectos de la crisis más allá de lo inmediato, se requiere transformar la cultura laboral de las organizaciones a fin de que se conviertan en espacios con igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres. Solamente así puede darse un cambio sostenible, que permita a las mujeres ejercer plenamente nuestros derechos laborales.

Dos herramientas con las que cuenta el gobierno federal para impulsar esta transformación son la Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018 Factores de riesgo psicosocial en el trabajo-Identificación, análisis y prevención, que establece los elementos para promover un entorno organizacional favorable y es de observancia obligatoria, y la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación, certificación voluntaria que busca que mujeres y hombres tengamos las mismas oportunidades de desarrollo profesional, y que esto se logre en corresponsabilidad con la vida personal, dentro de un espacio con accesibilidad y libre de violencia. Considerando que la contingencia sanitaria puso a prueba la operación de los centros de trabajo, resulta estratégico fortalecer la adopción de estos instrumentos, que brindan orientaciones tanto al sector privado como al público para generar ambientes de trabajo más igualitarios.

Las instituciones públicas deben ser prueba de que es posible contar con una cultura laboral en la que se viva la igualdad de oportunidades y de trato para todas las personas, y tienen la responsabilidad que esto se traduzca en políticas públicas que consideren su impacto diferenciado en la vida de mujeres y hombres.

La cultura institucional es un elemento clave para la implementación de acciones a favor de la igualdad de género, pues propicia condiciones favorables para que el funcionariado responsable del diseño y ejecución de los

programas dirigidos a la población experimente de manera cotidiana esta igualdad y la transversalice en su operación. Para que las acciones de respuesta al COVID-19 sean implementadas con enfoque de género, se requiere de una administración pública innovadora, flexible, transparente, capaz de liderar la recuperación desde una visión que promueva la igualdad entre mujeres y hombres. Para facilitar la inserción de las mujeres al mercado laboral es indispensable que el Estado y el sector privado sean corresponsables con las tareas de cuidado que la sociedad asigna a las mujeres, por ende, se requieren infraestructura y servicios que disminuyan el tiempo excesivo y desigual que ahora dedicamos las mujeres a estas labores, y que no necesariamente estén ligados a la seguridad social.

Dada la preponderancia que esta sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados tiene como barrera que limita el acceso de las mujeres al trabajo remunerado y a otros derechos, se abordará con mayor profundidad en la siguiente sección.

Omitir la perspectiva de género en las estrategias nacionales para mitigar los efectos del COVID-19 ocasionará que se incremente la desigualdad laboral. Únicamente mediante políticas públicas que desde su origen tengan como objetivos la igualdad sustantiva y la eliminación de situaciones de exclusión o restricción al mercado laboral, se logrará una mayor participación de las mujeres en la esfera productiva y se dará el urgente cambio que necesitamos en México para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres en este ámbito.

Sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados

Históricamente, la sociedad ha asignado a las mujeres un rol reproductivo. Se espera que nos hagamos cargo de las actividades de supervivencia y bienestar de la familia: crianza de hijas e hijos, preparación de alimentos, limpieza, tareas que se realizan en el espacio privado. Por el contrario, la expectativa para los hombres es que tengan un rol productivo, llevando a cabo actividades en el ámbito público, las cuales generan ingresos, reconocimiento y poder. Estos roles definen a las personas a partir de convencionalismos, son simplistas y no reconocen las habilidades y deseos de las personas para realizar todo

aquello de lo que somos capaces. Tanto mujeres como hombres podemos desenvolvernos exitosamente en los ámbitos privado y público, si dejamos atrás las limitaciones de género impuestas por la sociedad respecto a nuestra forma de ser, sentir y actuar.

Uno de los aspectos en los que resulta más evidente esta asignación social de los roles de género es la distribución del trabajo que se hace dentro de los hogares. Las mujeres dedicamos a las actividades domésticas 3 veces más tiempo que los hombres: un promedio de 37 horas a la semana, frente a 12 horas de ellos. Al analizar el detalle se encuentra que las discrepancias persisten: las mujeres empleamos más tiempo que los hombres en cocinar (8 y 3 horas, respectivamente), limpiar la vivienda (10 y 4 horas), y cuidar a niñas, niños y otros miembros del hogar (11 y 5 horas), tareas que se acumulan y constituyen una carga desproporcionada de trabajo para nosotras.

La valoración del trabajo doméstico y de cuidados es uno de los grandes pendientes para alcanzar la igualdad de género, pues sigue siendo de las contribuciones menos reconocidas de las mujeres a la economía de los hogares y al crecimiento del país. ONU Mujeres ha llamado a esta carga el impuesto oculto y más alto de las mujeres en términos económicos y de tiempo. La sobrecarga de responsabilidades y tiempo destinados al mantenimiento del hogar y al cuidado de niñas, niños, personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad, limita las oportunidades de las mujeres de estudiar, cuidar nuestra salud, integrarnos a un empleo, acceder a puestos de toma de decisiones y tener tiempo libre. Todo esto es grave porque restringe el ejercicio de nuestros derechos.

La pandemia de COVID-19 trastocó por completo la manera de habitar nuestros hogares. El espacio doméstico se convirtió en espacio laboral, para quienes tuvimos la oportunidad de realizar desde casa las actividades que nos generan ingresos. A las obligaciones laborales se sumaron necesidades de limpieza y preparación de alimentos mayores a las habituales, apoyo a niñas y niños para cumplir los deberes escolares y cuidado de personas enfermas, lo cual ocasionó que la sobrecarga de trabajo de las mujeres incrementara aún más. Jamás había sido tan innegable la compleja e íntima relación

que tienen el trabajo remunerado y el trabajo doméstico y de cuidados.

Esta crisis ha hecho visible en mayor medida la insuficiencia en la cobertura de la seguridad social y la ausencia de prácticas de corresponsabilidad entre la vida laboral y la vida personal en las organizaciones. Más que nunca se requieren políticas públicas que tengan especial énfasis en el trabajo de cuidados. En la respuesta para mitigar el impacto de la contingencia es elemental incluir estrategias para que las familias, particularmente las mujeres, tengan la posibilidad de compartir con el Estado y el sector privado la atención que requieren niñas, niños, personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad.

La corresponsabilidad social se entiende como la responsabilidad compartida entre los actores encargados de garantizar la reproducción, en particular, los bienes y servicios relacionados con el derecho de las personas a cuidar y ser cuidadas. Esta corresponsabilidad contribuye a incrementar la participación de las mujeres en la vida económica del país y a mejorar las condiciones laborales de mujeres y hombres. El Estado, el mercado laboral y las familias se vinculan como instituciones responsables de proveer bienestar a la población, y cuando alguna no asume su compromiso, las otras tienen que hacer las tareas en sustitución, ya que dichas actividades son fundamentales para la supervivencia y no es posible prescindir de ellas. Los trabajos de cuidado inevitablemente tienen que cubrirse.

En el “Diagnóstico de corresponsabilidad del Estado Mexicano en el trabajo de cuidado” publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 2018, se concluye que la corresponsabilidad del Estado en el trabajo de cuidado, analizada mediante el presupuesto y el número de personas atendidas, resulta escasa e insuficiente, pues no se cuenta con una oferta adecuada para atender a las personas que requieren cuidado, de modo que logre disminuir las cargas de trabajo ejercidas principalmente por las mujeres. Por lo tanto, se precisa de una mayor intervención tanto para la creación de espacios públicos de cuidado, como para el diseño y operación de programas de cuidado.

Una propuesta que se ha explorado e impulsado desde la academia, los organismos internacionales y la propia administración pública, es la creación de un sistema

nacional de cuidados, que garantice estos servicios a la población en situación de dependencia bajo los principios de accesibilidad, calidad y suficiencia, así como la promoción de la autonomía de las personas y la reducción de las desigualdades de género. Dicha estrategia tendría que aprovechar las intervenciones existentes, reorientar otras y construir algunas adicionales para atender la problemática de manera gradual, pero progresiva. Su puesta en marcha implicaría la intervención de varias instituciones gubernamentales, organizaciones sociales y de la iniciativa privada, bajo la coordinación de un organismo articulador.

Es una propuesta ambiciosa, debido a la dimensión del problema público y la intersectorialidad que entraña, pero ciertamente ineludible, pues se requiere una política integral en materia de cuidado para lograr un impacto positivo en la igualdad de género.

En cuanto al mercado laboral, los centros de trabajo – tanto públicos como privados– pueden hacer mucho para contribuir a la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados. La implementación de medidas que permitan conciliar la vida personal con la vida laboral y que tomen en cuenta la diversidad de familias, el impulso a la trayectoria profesional de sus empleadas –sin condenar el tiempo dedicado a la licencia de maternidad y los cuidados, o no extender la jornada fuera de los horarios establecidos–, la instalación de salas de lactancia y las licencias de paternidad más prolongadas, contribuyen a establecer un piso mínimo para el reconocimiento de este tipo de trabajo y a promover su distribución de manera más igualitaria.

El coronavirus impuso el trabajo a distancia como una necesidad, más que como una medida de corresponsabilidad. Organizaciones que anteriormente se negaban a ofrecer la opción se vieron orilladas a experimentarlo. No es la prueba piloto que se hubiera deseado, ya que el confinamiento fue obligado, la gente tuvo que recurrir a sus propios recursos y habilidades para desarrollarlo, las guarderías y escuelas cerraron y hubo pérdida de empleos. Aun así, el hecho de que muchas personas hayan tenido que trabajar desde casa en medio de una crisis mundial nos deja aprendizajes para el futuro: una primera lección es que el teletrabajo es posible, y que es una herramienta valiosa tanto para

las personas como para las organizaciones. Por ejemplo, permite cierta flexibilidad para organizar las tareas de cuidado, lo cual puede aumentar las oportunidades de las mujeres de entrar al mercado laboral y fomentar el involucramiento de los hombres en las actividades domésticas, y proporciona mayor accesibilidad, ayudando a derribar algunas de las barreras que enfrentan las personas con discapacidad para acceder al empleo.

Al abordar el tema del trabajo doméstico y de cuidados, es frecuente que se señale la excesiva carga de las mujeres, la responsabilidad del Estado para ofrecer servicios e infraestructura, la participación del sector privado y la necesidad de redistribuirlo dentro de las familias, pero se habla poco acerca de que esta redistribución implica necesariamente un aumento significativo en la contribución de los hombres. El crecimiento constante en la participación de las mujeres en las actividades económicas no ha sido acompañado por un incremento en la participación de los hombres en las labores del hogar y la atención a sus integrantes. Se requiere que ellos se involucren más en la crianza de sus hijas e hijos, en el cuidado de su propia salud y la de otros miembros de la familia, y en general en el mantenimiento y la dinámica de sus hogares.

Es primordial impulsar este cambio junto con el resto de los desafíos sobre los derechos económicos de las mujeres. Aunque durante la temporada de contingencia sanitaria aparecieron algunas campañas y publicaciones en internet por parte de instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil para promover que los hombres participen más en el trabajo doméstico y de cuidados, es fundamental que este tema se lleve al diseño de políticas públicas y campañas en medios masivos de comunicación, de manera que las intervenciones y mensajes lleguen a un público más amplio.

No es que las mujeres no queramos llegar a puesto directivos, no es que no seamos ambiciosas, como a veces se señala, es que la sociedad y las familias nos exigen cumplir con las labores del hogar y de cuidados, antes de tener la posibilidad de tomar un empleo o abrir un negocio.

Para poder acudir a entrevistas de trabajo, capacitarse en nuevas habilidades, aprender otro idioma o crear redes se requiere disponer de un tiempo con el cual no contamos.

Resulta esencial dar al trabajo doméstico y de cuidados el valor que tiene. La pandemia de COVID-19 evidenció en mayor grado realidades que ya conocíamos: la importancia que tiene para la supervivencia de todas y todos, el subsidio que representa para el trabajo remunerado y la cantidad de horas y energía que las mujeres le dedicamos, a costa de nuestra propia salud, ingresos y autonomía.

Por ello es indispensable que las políticas públicas reconozcan la productividad que genera y su aportación tanto al desarrollo económico del país como al bienestar de la sociedad, los hogares y las personas.

Mayor riesgo de violencia familiar

México es un país peligroso para nosotras. Durante 2019 fueron asesinadas 11 mujeres diariamente. Dos terceras partes de las mujeres hemos sido víctimas de violencia de género por lo menos una vez en la vida. Esta expresión extrema de la discriminación estructural contra las mujeres y las niñas se manifiesta cotidianamente en los hogares, las calles, los centros de trabajo, las escuelas, en los ámbitos político, institucional y comunitario.

A pesar de que existen diversos mecanismos en todos los niveles y órdenes de gobierno que tienen como propósito prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres, no prevalecen la seguridad y el acceso a la justicia.

La violencia de género es la violación a los derechos humanos más extendida contra las mujeres en todo el mundo. Las marchas efectuadas a lo largo y ancho del país el 8 de marzo de 2020, así como el paro de mujeres que tuvo lugar un día después, mostraron el nivel de hartazgo ante la situación de inseguridad y visibilizaron las exigencias de las mexicanas, que unidas demandamos al Estado y la sociedad nuestro derecho a una vida libre de violencia. Un derecho consignado tanto en instrumentos internacionales ratificados por México, como en la legislación nacional.

Desde el inicio de la época de resguardo por COVID-19, organizaciones la sociedad civil, organismos internacionales y algunas voces desde la administración pública señalaron que el aislamiento dictado para combatir la propagación de la enfermedad podía contribuir a que la violencia contra las mujeres aumentara, particularmente en la modalidad familiar. ONU Mujeres México advirtió que las emergencias humanitarias, los desastres y las pandemias ponen a mujeres y niñas en mayor riesgo de violencia, y que esta contingencia sanitaria no sería la excepción.

La desigualdad y discriminación de género, las normas sociales y las masculinidades nocivas vigentes en nuestra cultura, sumadas al estrés, incertidumbre económica, disminución en los ingresos y desempleo ocasionados por el confinamiento, generaron una situación de riesgo para las mujeres e incrementaron las barreras para abandonar a los agresores o activar redes de apoyo.

Durante la temporada con mayor riesgo de contagio se asumía que el lugar más seguro para todas las personas era dentro de los hogares, pero esto no era cierto para muchas mujeres: la mitad de nosotras hemos experimentado violencia de pareja en algún momento. El alarmante promedio de 11 mujeres asesinadas al día se mantuvo durante marzo y abril de 2020, meses en los que ya había iniciado el resguardo. La obligación de permanecer en confinamiento favoreció el control de los agresores sobre las víctimas. Con la circulación restringida y la oferta de servicios de apoyo aminorada, la denuncia se dificultó todavía más, y salir del domicilio para acudir a un sitio seguro implicaba el riesgo de contraer coronavirus.

La Red Nacional de Refugios, que agrupa 69 espacios de prevención, atención y protección a nivel nacional, informó que entre marzo y mayo de 2020 se incrementó 80% la cantidad de orientaciones que brindaron por teléfono y redes sociales, aumentó 50% la solicitud de ingreso a los refugios y se atendió a 77% más mujeres, niñas y niños, en comparación con el mismo período del año anterior. Una quinta parte de la orientación fue brindada a personas que formaban las redes de apoyo de las víctimas, pues ellas no podían comunicarse para pedir ayuda debido a la presencia de los agresores.

Las medidas de aislamiento, aunque necesarias, obstaculizaron el acceso a la justicia. De acuerdo con una investigación realizada por EQUIS Justicia para las Mujeres, la contingencia sanitaria dejó ver que el Poder Judicial está lejos de comprender la violencia contra las mujeres como un problema sistemático y estructural frente al cual tiene obligaciones, pues en la mayor parte de las entidades federativas no se tomaron medidas para proteger a las mujeres en los esquemas de disminución de labores. Una muestra es que sólo 17 estados determinaron guardias para emitir órdenes de protección en materia familiar. Como el informe señala, las medidas de resguardo eran inevitables, pero debieron diseñarse y ejecutarse de tal forma que no condujeran a la desprotección de los derechos de otras personas, en este caso, a la falta de protección judicial para las mujeres víctimas de violencia.

Ante la dificultad para medir la violencia contra las mujeres durante la contingencia sanitaria, uno de los indicadores que generó considerable atención fueron las llamadas al número nacional de emergencia 911 relacionadas con incidentes de violencia contra las mujeres. Durante marzo y abril de 2020 se recibieron 26,171 y 21,722 llamadas, respectivamente. Estas cantidades son 61% y 44% mayores a las 16,289 y 15,084 que hubo en los mismos meses de 2019.

Aunque la diferencia entre un mes y otro del confinamiento es a la baja, es significativo destacar el incremento en la demanda de ayuda respecto al año anterior.

Se requiere contar con datos posteriores para realizar observaciones precisas, pero un factor que no puede dejar de considerarse en el análisis es la dificultad adicional para pedir apoyo y para denunciar que se experimentaba durante este período. Además de ser una de las violaciones a los derechos humanos más flagrantes y de los efectos negativos que tiene sobre el bienestar físico y emocional, la violencia contra las mujeres afecta nuestra independencia económica, pues se estima que en promedio cada mujer ha perdido al año 30 días de trabajo remunerado y 28 días de trabajo no remunerado a causa de la violencia de pareja.

Las repercusiones de la pandemia en los ingresos personales pueden contribuir a la dependencia de las mujeres hacia

los agresores, por lo que la autonomía económica, por sí misma un elemento indispensable para la igualdad, toma particular relevancia como estrategia para erradicar la violencia de género.

La violencia contra las mujeres ha sido un problema grave desde mucho antes de la aparición del coronavirus y es en sí misma una pandemia. Si no se aborda debidamente, el incremento en su prevalencia se añadirá al impacto del COVID-19 en la salud y la economía. Las acciones para combatirla tienen que partir de un enfoque multidimensional, de manera que logren atacar sus numerosas causas, y deben involucrar en su diseño y ejecución no solamente a las instituciones públicas, sino también a las mujeres que han vivido violencia, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, la academia y los medios de comunicación.

La prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres debe ser un componente sustancial en la respuesta ante el COVID-19. Todas y todos tenemos algo que aportar en este sentido. Las empresas pueden compartir información con su personal para identificar las señales previas a un episodio de violencia, junto con las vías de atención, y fomentar la igualdad en la participación de mujeres y hombres en el trabajo doméstico y de cuidados. A la academia le corresponde incorporar la perspectiva de género en las discusiones e investigaciones acerca de la pandemia que seguramente acontecerán en los próximos meses, e incluir las voces y las experiencias de más científicas. Los medios de comunicación pueden hacer visible la problemática y difundir contenidos que desafíen los estereotipos de género y la masculinidad tradicional, invitando a la sociedad a construir relaciones más igualitarias.

Pero sin duda la mayor responsabilidad está en manos del Estado, principal garante del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Tal como apunta la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), ratificada por nuestro país en 1998, el Estado tiene el compromiso de adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar este tipo de violencia, y actuar con la debida

diligencia para evitarla, investigarla y castigarla, puesto que constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, y su eliminación es imprescindible para el desarrollo individual y social y la plena e igualitaria participación de las mujeres en todas las esferas de vida.

ONU Mujeres México ha emitido las siguientes recomendaciones a los poderes del Estado en los tres órdenes de gobierno, para generar respuestas efectivas tras la crisis:

- Integrar medidas para eliminar la violencia de género en los planes nacionales para mitigar los efectos del COVID-19, así como recursos para ello.
- Adoptar una estrategia de Estado de modo que todos los niveles y poderes de gobierno participen de manera coordinada y garanticen el acceso oportuno a los servicios y la justicia.
- Incluir a las mujeres, movimientos de mujeres y organizaciones de la sociedad civil en la construcción de la respuesta frente a la crisis.
- Garantizar la operación de las líneas de atención telefónica, los refugios y los centros de atención a las mujeres.
- Asegurar que el funcionariado público, específicamente de seguridad pública y del Poder Judicial, esté capacitado sobre violencia contra las mujeres.
- Disponer de mejor información y estadísticas que orienten la toma de decisiones.
- Ampliar los recursos económicos que se otorgan a los refugios, y apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios de emergencia, especialmente a aquellas que trabajan con mujeres en situación de vulnerabilidad y en ubicaciones remotas.
- Proteger los derechos de las mujeres privadas de su libertad.
- Involucrar a los medios de comunicación para visibilizar el aumento de la violencia contra las mujeres y las niñas.
- Reforzar las acciones de prevención y promover

la construcción de relaciones sociales y familiares igualitarias, que incluyan masculinidades positivas.

Es urgente que el Estado garantice la seguridad y la vida de las mujeres. Las dimensiones del problema hacen necesaria una estrategia coordinada y multidimensional para combatirlo, que articule acciones gubernamentales para abordarlo de manera integral, y que a la fecha no existe. El Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres reportó en septiembre de 2019 haber aprobado el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2019-2024, sin embargo, hasta mayo de 2020 no se había publicado en el Diario Oficial de la Federación ni se encontraba disponible al público mediante internet. Esperemos que para la fecha de publicación de este artículo se cuente con esta esencial herramienta, estipulada en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Ante el riesgo que representaba la propagación del COVID-19 y la crisis social y económica que ha generado, otras problemáticas parecieron pasar a segundo plano durante algunos meses. No obstante, para muchas mujeres, la probabilidad de ser asesinadas dentro de sus propios hogares era mayor que la de perder la vida debido al coronavirus. No podemos permitir que esta otra pandemia continúe afectando la salud física y mental de las mujeres, y nos siga arrebatando la vida. La erradicación de la violencia de género debe ser una prioridad de las políticas públicas.

Conclusiones

Además del incuestionable impacto en términos de salud, el coronavirus ha tenido efectos sociales y económicos que pueden agravar todavía más los profundos niveles de desigualdad existentes en nuestro país. La contingencia sanitaria nos puso a prueba de maneras que la mayoría de las personas no habíamos experimentado nunca, y ha tenido fuertes repercusiones en todos los aspectos de la vida, algunas que quizá todavía no alcanzamos a ver. Idealmente, la respuesta ante esta crisis debería implicar, además de la mitigación de sus efectos, un

análisis las causas de la desigualdad y el planteamiento de estrategias para combatirla, de modo que esa nueva normalidad de la que se habla conlleve también una nueva manera de relacionarnos, con los derechos humanos al centro del desarrollo.

Las consecuencias de la crisis generada por el COVID-19 se han sumado a la discriminación y desigualdad que ya vivíamos las mujeres. Históricamente, hemos estado relegadas a una posición de desventaja frente a los hombres y, por lo tanto, la pérdida de empleos, la disminución en los ingresos, las dificultades para hacer compatibles las actividades productivas con las responsabilidades del hogar –sobre todo en la temporada de resguardo– y el aumento en la violencia familiar, se superpusieron a la baja participación y la precariedad en el mercado laboral, la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados y la inseguridad que definían nuestra cotidianidad.

Por ello es indispensable incluir la perspectiva de género en los planes nacionales de respuesta, usándola como herramienta para transformar los roles de género y las relaciones de poder desiguales, al mismo tiempo que se busca la recuperación. Las acciones deben ser diseñadas e implementadas tomando en cuenta las voces de las mujeres y sus derechos, partiendo del análisis de datos desagregados por sexo y considerando el impacto diferenciado de la crisis en la vida de mujeres y hombres. De no incluir esta mirada de manera transversal, las brechas de desigualdad aumentarán, y se corre el riesgo de perder los adelantos logrados a la fecha.

Es importante destacar que la desigualdad de género se cruza con todos los otros posibles factores de discriminación que conocemos, tales como edad, etnia, color de piel, discapacidad, orientación sexual, migración, habitar en zonas rurales. Por ello es elemental contar con datos desagregados por sexo para examinar la situación de las mujeres e identificar las brechas, e incluir también estas variables interseccionales en los diagnósticos y análisis relacionados con las acciones de mitigación. Aunque hay problemáticas compartidas, las mujeres rurales, indígenas, con discapacidad, jóvenes, adultas mayores, migrantes, tienen necesidades específicas que precisan una atención particular.

Al implementar las medidas de respuesta al COVID-19, no es posible preocuparnos únicamente por el desarrollo social y económico en sí, pues esa visión no asegura que los beneficios del crecimiento se distribuyan de manera igualitaria entre mujeres y hombres, sino que para cerrar las brechas de género es necesario que las políticas públicas y acciones busquen erradicar las desigualdades entre unas y otros de manera paralela e intencional, y tomen en cuenta la interrelación entre el trabajo remunerado y el trabajo doméstico y de cuidados, que caracteriza de modo particular la vida de las mujeres y que demanda la corresponsabilidad del Estado, del sector privado y de todas las personas que integran los hogares.

Ante la crisis social y económica generada por la contingencia sanitaria, las prioridades de la planeación nacional y las políticas públicas se han replanteado. Esto no debe ser un obstáculo para que el Estado garantice la igualdad de género y erradique la violencia contra las mujeres, pues omitir dichos elementos en las acciones de respuesta ocasionará que la desigualdad entre mujeres y hombres se incremente, y que la otra pandemia, esa que arrebató la vida de 11 mujeres al día, continúe afectando gravemente nuestra salud física y mental. El derecho de las mujeres a la igualdad sustantiva y a una vida libre de violencia debe ser una prioridad de las políticas públicas.

Para ello se requiere que los mecanismos establecidos en relación con ambos temas funcionen de manera efectiva, junto con la creación de nuevos esquemas que conduzcan a los resultados que deseamos, pues las estadísticas nacionales permiten ver que los esfuerzos realizados hasta ahora han sido insuficientes. La dimensión y complejidad de los problemas de desigualdad y discriminación hacia las mujeres exigen una estrategia coordinada, multidimensional e interinstitucional. La publicación del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2019-2024 y del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2019-2024 serán determinantes para articular acciones gubernamentales que los aborden de manera integral. Por supuesto, asegurar la transversalización del enfoque de género en la respuesta a la crisis y en las políticas públicas a largo plazo supone destinar presupuesto suficiente para esta tarea.

Más allá de las respuestas de emergencia, todos los ajustes estructurales para apoyar la recuperación sostenible deben pasar por un sólido análisis de género. El impacto más severo del COVID-19 sobre el bienestar de las mujeres evidenció que es primordial fortalecer las instituciones y los programas que trabajan a favor de la igualdad de género, pues se requiere una estructura eficiente y con recursos. Un liderazgo inclusivo, una administración pública sensible a las brechas de género y la participación de las funcionarias en la toma de decisiones son pilares clave para la recuperación que beneficiarán tanto a mujeres como a hombres.

Nuestra vida cambió a causa de la pandemia de coronavirus, tanto en lo individual como en lo colectivo. Nuevas dinámicas y una crisis global desafiaron nuestras ideas y costumbres, obligándonos a hacer las cosas de manera diferente. Un aprendizaje valioso que podría dejarnos esta contingencia sanitaria sería una mejor comprensión de las profundas implicaciones que tienen los estereotipos y roles de género en todos los ámbitos, el reconocimiento de las desigualdades existentes, así como un compromiso auténtico para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres, tanto al interior de nuestros hogares como en las políticas públicas.

Bibliografía

Cadena, Andrés; Remes, Jaana; Grosman, Nicolás y de Oliveira, André, "Where will Latin America's growth come from?", *McKinsey Global Institute*, 2017 [sin pie de imprenta], disponible en: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/how-to-counter-three-threats-to-growth-in-latin-america>

CARE y ONU Mujeres, *Análisis rápido de género para la emergencia de COVID-19 en América Latina y el Caribe*, CARE y ONU Mujeres, 2020 [sin pie de imprenta], disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2020/06/analisis-rapido-de-genero-care-onu-mujeres>

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, “Presenta CONAVIM el PIPASEVM ante el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres”, *Prensa*, 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/prensa/presenta-conavim-el-pipasevim-ante-el-sistema-nacional-para-prevenir-atender-sancionar-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres>

Deloitte, “Reforma en materia de las personas trabajadoras del hogar”, *Sueldos y beneficios*, Núm. 3, 2019 [sin pie de imprenta], disponible en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/audit/2019/Reforma-personas-trabajadoras-hogar.pdf>

Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C. *Diagnóstico de corresponsabilidad del Estado Mexicano en el trabajo de cuidado*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/DCEMTC.pdf>

EQUIS Justicia para las Mujeres, *(Des)Protección Judicial en tiempos de COVID-19*, México, EQUIS Justicia para las Mujeres, 2020, disponible en: <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2020/03/DESProteccionInforme.pdf>

Instituto Mexicano del Seguro Social, *Personas trabajadoras del hogar*, 2020, disponible en: <http://www.imss.gob.mx/personas-trabajadoras-hogar>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Indicadores de género*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Mujeres y hombres en México 2019*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019.

Instituto Nacional de las Mujeres, *Sistema de Indicadores de Género*, 2020. disponible en: <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/>

- Instituto Nacional de las Mujeres, *El trabajo de cuidados. ¿Responsabilidad compartida?*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2013.
- Instituto Nacional de las Mujeres, *Desarrollo económico con perspectiva de género. Buenas prácticas en la administración pública federal*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2010.
- Instituto Nacional de las Mujeres, *Glosario de género*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2007.
- Instituto Nacional de las Mujeres y ONU Mujeres, *Bases para una estrategia nacional de cuidados*, México, Instituto Nacional de las Mujeres y ONU Mujeres, 2018.
- Medina Domínguez, María Eugenia; Neves Nogueira Leite, Paula Cristina y Jácome del Moral, Teresa, *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. Resultados sobre mujeres*. México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación e Instituto Nacional de las Mujeres, 2019 [sin pie de imprenta]. disponible en: <http://sindis.conapred.org.mx/investigaciones/encuesta-nacional-sobre-discriminacion-2017-resultados-sobre-mujeres/>
- ONU Mujeres, *COVID-19 en América Latina y el Caribe: Cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*. Panamá, ONU Mujeres, 2020, disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/03/covid-como-incorporar-a-las-mujeres-y-la-igualdad-de-genero-en-la-gestion-de-respuesta>
- ONU Mujeres, *Trabajo doméstico y de cuidados no remunerado*, México, ONU Mujeres, 2016.
- ONU Mujeres México, *COVID-19 y su impacto en la violencia contra las mujeres y niñas*, México, ONU Mujeres México, 2020, disponible en: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020-nuevo/abril-2020/covid19-y-su-impacto-en-la-violencia-contra-las-mujeres-y-ninas>

- Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belém do Pará»*, 1994, disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Organización Internacional del Trabajo, *OIT: El Senado de México ha dado un importante paso al aprobar la ratificación del Convenio 189 sobre trabajo doméstico*, 2019, disponible en: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_732396/lang-es/index.htm
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Women at the core of the fight against COVID-19 crisis*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2020 [sin pie de imprenta], disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127_127000-awfnqj80me&title=Women-at-the-core-of-the-fight-against-COVID-19-crisis
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos e Instituto Nacional de las Mujeres, *Construir un México inclusivo: Políticas y buena gobernanza para la igualdad de género*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2017.
- Piras, Claudia, “Las mujeres en América Latina y el Caribe enfrentan mayores riesgos ante el coronavirus”, *¿Y si hablamos de igualdad?*, 2020, disponible en: <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/mujeres-enfrentan-mayores-riesgos-ante-coronavirus/>
- Ripani, Laura, “Coronavirus: Un experimento de teletrabajo a escala mundial”, *Factor Trabajo*, 2020, disponible en: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/coronavirus-un-experimento-de-teletrabajo-a-escala-mundial/>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres*, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/incidencia-delictiva>

El Gobierno digital en la administración pública en el contexto del COVID-19

Guillermo Fernández Martínez¹

Resumen: Las instituciones de la administración pública se están viendo fuertemente impactadas por la pandemia originada por el COVID-19. Las nuevas circunstancias que se viven para la promoción y el cuidado de la salud de los ciudadanos hacen más apremiante la necesidad de las instituciones gubernamentales sobre la transformación y modernización sus procesos y herramientas tecnológicas.

En el presente artículo se propone que una forma de atender esta necesidad es con la adopción de un modelo de gobierno electrónico en las organizaciones, a través de un proceso por el cual se rediseñen y modernicen sus procesos internos y los servicios públicos que proveen, a la par de aprovechar al máximo las herramientas digitales disponibles, cumpliendo la misión de las instituciones y al

¹ Licenciatura en Ciencias de la Informática en el Instituto Politécnico Nacional. Maestría en Administración de Empresas en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Con 25 años de experiencia profesional en empresas de la iniciativa privada y en la administración pública. Cuenta con más de 10 años de experiencia administrando operaciones de TI y definiendo estrategias de uso de tecnologías. Durante los últimos 5 años se ha desempeñado como Director General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones en el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), donde es responsable del diseño, operación y administración de toda la infraestructura de cómputo, de la ciberseguridad y de los sistemas del Instituto. Ha participado como ponente en diversos foros de la industria informática y representó al IFT en el Internet Government Forum 2018, en París, Francia. En 2016 publicó el artículo “Teletrabajo, un nuevo esquema laboral en el Instituto Federal de Telecomunicaciones” en la revista u-Gob, que se especializa en Gobierno Digital e Innovación gubernamental.

mismo tiempo promoviendo medidas que protejan la salud de la ciudadanía.

Palabras clave: COVID-19, Gobierno electrónico, Herramientas digitales, Modernización.

Digital government in public administration in the context of COVID-19

Abstract: Public administration institutions are being strongly impacted by the pandemic caused by COVID-19. The new circumstances experienced for the promotion and health care of citizens make more urgent the need for the transformation and modernization of technological processes and tools of the government. In this article, it is proposed that one way of meeting this need is by adopting an electronic government model, through a process by which their internal processes and the public services they provide are redesigned and modernized. to take full advantage of the digital tools available, fulfilling the mission of the institutions at the time of promoting measures that protect the health of citizens.

Keywords: COVID-19, Electronic government, Digital tools, Modernization.

Fecha de recepción del artículo: 6-junio-2020
Fecha de aceptación: 3-julio-2020

Hallazgos clave

- La modernización y transformación de las instituciones de la administración pública es una necesidad constante y vigente desde el establecimiento de dichas instituciones y su evolución con la sociedad.
- A raíz de la pandemia originada por el COVID-19, existe una mayor presión para reducir el tiempo de contacto entre personas, lo que aumenta la demanda de servicios en línea que puedan ser

accedidos desde distintos medios y dispositivos de comunicación.

- Se están dando grandes cambios en la priorización de gastos y servicios, lo que conlleva la necesidad de resolver temas de seguridad de la información y esquemas de teletrabajo para los funcionarios de las instituciones.

Recomendaciones

- La adopción de un modelo de Gobierno electrónico en las instituciones es una manera en que éstas pueden atender las necesidades actuales y resolver los nuevos problemas que enfrentan la sociedad y los gobiernos.
- En la adopción de ese modelo, deberá priorizarse la implementación de servicios en línea que puedan ser solicitados desde distintos canales y dispositivos, teniendo en cuenta los recursos con que cuenten y el dominio que tengan los usuarios sobre las tecnologías que se ponga a su disposición.
- En el proceso de diseño y planeación del Gobierno electrónico, es necesario replantear la prioridad y orden de implementación de los proyectos a desarrollar, ponderando su valor hacia los usuarios e integrando las medidas de seguridad de la información, y ahora las medidas para el cuidado de la salud derivadas por la pandemia del COVID-19.

Introducción

El término Gobierno electrónico (o Gobierno digital) es un concepto que ha tomado fuerza desde hace varios años, con el aumento generalizado y la evolución de las tecnologías de la información en todos los ámbitos de la sociedad. Para la Organización de Estados Americanos (OEA) “El Gobierno Electrónico es la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) al funcionamiento del sector público, con el objetivo de

brindar mejores servicios al ciudadano e incrementar la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana”².

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “El gobierno electrónico no consiste en automatizar todos los procedimientos que se hacen manualmente. Se trata de determinar si es necesario agregar, eliminar o reformular los procesos con base a los lineamientos que tenga la planificación estratégica de la organización”³.

Bajo estos conceptos, se puede decir que la implementación de un modelo de Gobierno digital en las instituciones públicas abarca las interacciones digitales entre un ciudadano y su gobierno (C2G), entre gobiernos y otras agencias gubernamentales (G2G), entre gobierno y ciudadanos (G2C), entre gobierno y empleados (G2E), entre gobierno y empresas (G2B); es decir, su ámbito de aplicación puede ser tan amplio que puede involucrar la totalidad de los quehaceres de la institución misma.

De la misma manera, como puede entenderse, la adopción de un modelo de Gobierno electrónico se da, generalmente, de manera incremental. Tomando como referencia lo definido por la OEA⁴ podemos identificar 4 fases:

Presencial: Implica poner en línea información a la que pueden acceder los ciudadanos y las empresas, pero no hay interacción; en esta primera fase, contar con un portal de internet podría considerarse como suficiente.

2 Organización de los Estados Americanos (OEA), *Sobre e-Gobierno*, [Sin pie de imprenta], disponible en: <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGestiónPúblicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx>

3 Alejandra Naser, *Gobierno electrónico y Gestión Pública*, CEPAL, [Sin pie de imprenta], disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39255/gobierno_electronico_anaser.pdf

4 OEA, *Guía de Mecanismos para la Promoción de la Transparencia y la Integridad en las Américas*, [Sin pie de imprenta], disponible en: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_egov.asp

Interaccional: Se abren canales de comunicación como: correo electrónico, envíos de formularios, etc. Permite al ciudadano realizar consultas, obtener información y efectuar reclamos, generando así las primeras interacciones con el gobierno, incrementando la participación ciudadana.

Actualmente, podemos pensar que la mayoría de las organizaciones públicas se encuentran al menos en esta fase.

Transaccional: Comprende la realización de trámites por medios electrónicos. Permite a los particulares realizar transacciones a través de este canal. Los gobiernos remodelan sus procedimientos, instancia que a futuro implicará un ahorro en costos, tiempo y mejora de la productividad.

Transformadora: Se producen importantes transformaciones en la forma de actuar del gobierno. La transformación requiere de disponibilidad presupuestaria, compromiso político, recursos humanos capacitados y campañas educativas tendientes a la capacitación ciudadana.

En resumen, el Gobierno electrónico consiste en automatizar los procesos que se estén ejecutando de manera tradicional o física en una organización pública, analizando cómo se están haciendo y determinando la necesidad de agregar, eliminar o reformular dichos procesos, haciendo uso de las herramientas digitales con las que se cuente o se esté en posibilidades de adquirir.

El Gobierno electrónico en el contexto actual

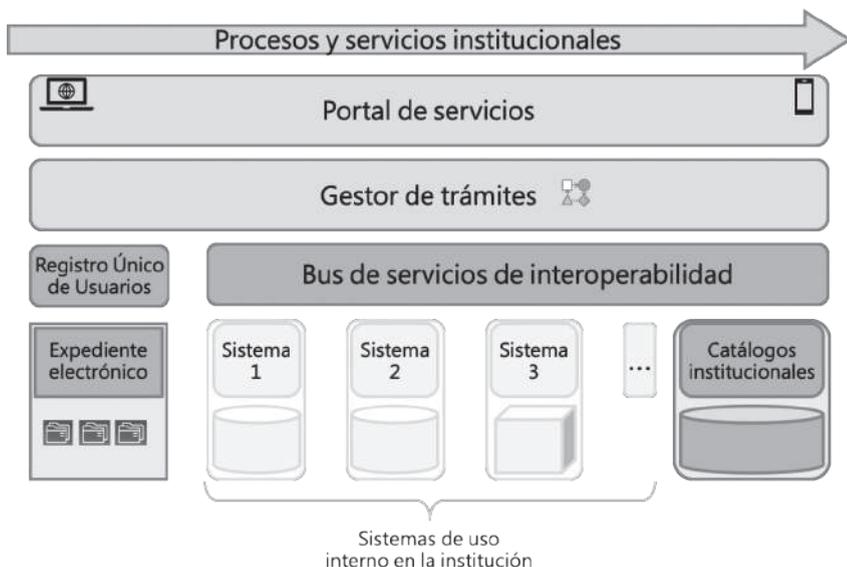
Como respuesta a la situación derivada de la pandemia por el brote del virus SARS-CoV2 (comúnmente llamado COVID-19), los países más avanzados han establecido políticas y guías de teletrabajo y muchas instituciones de gobierno han aplicado medidas de emergencia para mitigar los riesgos de impacto a los sistemas de salud y

en última instancia, proteger las vidas de los ciudadanos. Este contexto, aunado a la inherente complejidad que tiene la adopción de un modelo de Gobierno digital en las instituciones públicas, llama a dos acciones:

1. Acelerar los procesos de adopción de un modelo de Gobierno electrónico en las instituciones, que lleve a las mismas al menos a la fase transaccional del modelo evolutivo expuesto anteriormente, generando ahorros en tiempo y dinero para los ciudadanos.
2. Implementar dicho modelo aplicando no sólo las tecnologías de la información y comunicación disponibles, sino también las medidas de sana distancia que, aparentemente y de forma indefinida, será necesario aplicar en la interacción, ya no sólo de los ciudadanos que hagan uso de los servicios públicos, sino de los funcionarios que las operen.

La ejecución de un proyecto de esta naturaleza implica tener un profundo conocimiento sobre los procesos de una institución y el nivel de madurez en que se encuentra, el compromiso al más alto nivel para mejorarlos e incluso (siendo necesario muchas veces) transformarlos.

No existe un modelo único de gobierno electrónico que deba implementarse en todas las instituciones públicas, se trata –en todos los casos– de un “traje a la medida”. Sin embargo, de modo ilustrativo, se propone la siguiente arquitectura general de componentes tecnológicos que son comunes a la mayoría de los modelos de Gobierno digital y que servirá para exponer una propuesta de cómo desarrollarlos, dando especial énfasis a aquellos que se ven más impactados en medio de los contextos sociales y tecnológicos actuales:

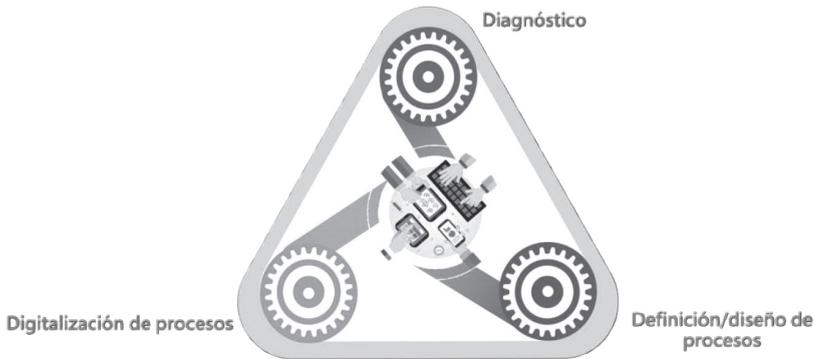
Figura I. Procesos y Servicios Institucionales

Fuente: Elaboración propia

Procesos y servicios institucionales

Como se observa en la Figura I, la identificación y mapeo de los procesos y servicios institucionales es transversal a toda iniciativa de Gobierno electrónico; es el primero y más importante elemento de su arquitectura. Es una actividad incremental que conlleva ciclos de diagnóstico, definición y diseño de procesos, digitalización de los mismos en soluciones informáticas y regreso al diagnóstico para continuar con nuevos procesos o mejora de los ya implementados.

Figura II. Procesos y Servicios Institucionales



Fuente: Elaboración propia

Típicamente el diagnóstico y la definición y diseño de los procesos de la organización debe ser realizado por las áreas de planeación estratégica en conjunto con las unidades sustantivas, con el acompañamiento de las áreas normativas y de tecnologías la información, para que desde un inicio cuente con un enfoque holístico a todas las disciplinas que estarán involucradas. Adicionalmente, al concluir estas etapas es necesario contar con el aval de la alta dirección de la organización, quien deberá fungir como la promotora del proyecto, empoderando a las áreas ejecutoras y aprobando el uso de los recursos económicos, de tiempo y personal que se requieran.

Normalmente la selección de los procesos y servicios que se integrarán al modelo de gobierno digital tomaba el criterio de costo de implementación, ahorros generados a la ciudadanía (económicos y de tiempo) y los ordenamientos legales que está obligada a cumplir la institución. Sin embargo, en el contexto actual del COVID-19 se debe integrar a estos criterios –con un peso preferentemente mayor a los anteriores– el mantenimiento y promoción de las medidas de sana distancia y de salud vigentes. Es decir, que desde su concepción y sobre todo su diseño, se contemple la ejecución de los procesos con el mínimo (si no es que nulo) contacto físico entre los actores, ciudadanos e incluso de los funcionarios.

Deberán considerarse ya no sólo el uso de soluciones web tradicionales, como los sitios de internet donde se puedan solicitar servicios, sino también el uso de aplicaciones para dispositivos móviles en los ambientes más comunes de uso de la ciudadanía. Es necesario conocer el contexto social del público objetivo y el acceso y nivel de uso que éste pueda tener de las herramientas tecnológicas disponibles, para que puedan considerarse también uso de robots, de chat, uso del servicio de mensajes cortos (SMS) e incluso (en un futuro cada vez más cercano) el uso de asistentes de voz como Siri, Alexa y Google Now.

Todas esas opciones disponibles actualmente deben ser consideradas, ponderadas e integradas (en la medida de lo posible) desde la concepción de los procesos y servicios que se vayan a implementar en las herramientas digitales de un gobierno electrónico, pues facilitarán y promoverán la interacción de los diferentes participantes con el mínimo necesario de desplazamiento e interacción física y, dependiendo de la naturaleza de los servicios, deberán buscar que el ciudadano mejore sus condiciones y tenga un menor impacto por las condiciones económicas, sociales y de salud actuales.

Portal de servicios

El Portal de servicios, en la arquitectura propuesta de Gobierno electrónico, debe ser el punto de entrada de los usuarios hacia los servicios e información provista por las instituciones de gobierno. Se trata de soluciones tecnológicas que deben tener interfaces sencillas, amigables y fáciles de usar, haciendo el mejor uso posible de los medios de comunicación y los dispositivos desde los que se accede a ellas.

En la situación actual, derivada por el COVID-19, con base en el caso de cada servicio que se brinde y al diseño que se haga para su digitalización, se deberá buscar que los ciudadanos tengan la menor necesidad posible de desplazamiento, privilegiando en todo momento que puedan consumirlos desde sus casas o localidades; por esto es de suma importancia poderlos ofrecer en un esquema de multicanalidad de los medios a través de los cuales se pueda acceder a ellos.

Aquí de nuevo, típicamente un Portal de servicios se definía como un sitio web desde donde los ciudadanos y usuarios de los servicios provistos por la institución de gobierno pueden acceder a los mismos, comunicarse con la institución e interactuar con ella.

Con la evolución de las herramientas tecnológicas de que disponemos actualmente, dicha concepción debe evolucionar también. Un Portal de servicios debe ser visto ahora como un conjunto de herramientas digitales que se pongan a disposición de los usuarios, debe evitar asumir que todos los ciudadanos tienen acceso a las mismas herramientas y debe conocer los medios de que disponen. Si abrimos la concepción del Portal de servicios a este panorama, damos cabida al uso de los distintos dispositivos y medios a que tienen acceso los usuarios; desde celulares inteligentes y tabletas de distintos niveles de sofisticación, hasta los asistentes de voz, cada vez más en boga.

Gestor de trámites

El componente de Gestor de trámites, en la arquitectura propuesta en la Figura I, es el primer elemento de uso interno por las instituciones de gobierno. Se trata –idealmente– de un sistema informático donde serán programados los distintos flujos de trabajo de cada trámite o servicio que brinde la institución. Este sistema debe tener diversas características, tales como: flexibilidad, para agregarle nuevos flujos de trabajo o aplicar mejoras a los existentes; escalabilidad, para aumentarle las capacidades de procesamiento de información, almacenamiento de datos, rapidez de ejecución; e interoperabilidad, que permitirá conectarlo con los otros componentes de la arquitectura de Gobierno electrónico.

Es a través de este componente que se registra, controla y se da seguimiento al estado que guarden los distintos trámites que solicitan los usuarios de los servicios que provee la organización. Por esta razón, debe estar conectado con el Portal de Servicios en primera instancia, para permitir el registro inicial de los servicios que soliciten los ciudadanos y darles cauce interno en los distintos sistemas o bases de datos que estén involucradas, de acuerdo con el modelado de procesos que se haya realizado y aprobado previamente.

Para la implementación de este componente existen diversas alternativas, desde un desarrollo hecho a la medida y desde cero, hasta herramientas comerciales ampliamente probadas y difundidas en la industria.

El elemento fundamental para la selección de este componente deberá basarse en la facilidad de integración con la plataforma tecnológica existente, las políticas de seguridad aplicadas por la institución para el resguardo y almacenamiento de la información, así como las políticas de TIC que se tengan respecto a su ejecución en nube o local desde los centros de datos de la organización, entre otras.

Otro elemento fundamental para esta selección es la interacción que tenga el Gestor de trámites con los mecanismos de comunicación hacia los usuarios involucrados –internos y externos– pues aquí, nuevamente, se deberán privilegiar las notificaciones por medios electrónicos, ya no sólo correos electrónicos, sino mensajes de texto, notificaciones directas en las aplicaciones móviles, y cualquier otra que, desde el diseño de comunicación con los usuarios, se juzgue pertinente y evite en lo posible desplazamientos e interacción directa entre personas.

Registro único de usuarios

Dependiendo de la naturaleza y requerimientos de los servicios que se provean, generalmente es necesario identificar a los usuarios que los solicitan, ya sea desde con un simple correo electrónico para contactarlo y enviarle notificaciones, hasta datos personales como nombre, domicilio, número telefónico, entre otros, según se requiera, de acuerdo al análisis de cada servicio y a las atribuciones de cada institución. A un proceso de registro de usuarios de esta naturaleza se le conoce como “enrolamiento”.

El enrolamiento es otro proceso que debe ser repensado en el contexto actual del COVID-19, pues típicamente, cuando se requiere identificar fidedignamente a un usuario, se solicitaban documentos que lo acreditaran e incluso se llegaba a pedir copia física o certificada de dichos documentos, implicando el desplazamiento de aquellas personas que fueran a enrolarse a las instalaciones

definidas por la institución para realizar su registro y entrega de papeles, lo que conlleva no sólo costo económico y de tiempo, sino ahora un riesgo a la salud.

En el nuevo paradigma que vivimos, es necesario rediseñar los procesos de enrolamiento y por lo tanto las soluciones tecnológicas donde se realizan. Las tecnologías disponibles permiten ahora la identificación de una persona por medios totalmente digitales, existen aplicaciones que pueden usar la cámara un teléfono inteligente para que se realice un “reconocimiento remoto” en tiempo real de los usuarios. Existen también herramientas que permiten escanear documentos como identificaciones oficiales y que, a través del reconocimiento de patrones, pueden extraer la información que se necesite y verificarla con diversos servicios públicos como los provistos por el Sistema de Administración Tributaria o el Instituto Nacional Electoral.

En este punto cabe hacer mención que, desde la definición del proceso de enrolamiento, deben tenerse en cuenta los ordenamientos legales vigentes y aplicables, un escrupuloso diseño del manejo y resguardo de la información que garantice su confiabilidad, integridad y accesibilidad únicamente por los canales autorizados, así como el establecimiento de convenios de uso de servicios públicos provistos por instituciones como las mencionadas en el párrafo anterior.

Bus de servicios de interoperabilidad

Este elemento es el menos visible para todos los usuarios dentro del modelo de arquitectura de Gobierno electrónico propuesto. Es, por verlo de una manera sencilla, un hilo conductor a través del cual se conectan y comunican, por ejemplo, el Portal de servicios con el Registro único de usuarios para identificar y validar los accesos y los permisos de los mismos, o por el cual se comunica el Gestor de trámites con los distintos sistemas y bases de datos de la institución para registrar y extraer la información requerida; se trata, en resumidas cuentas, de un componente de software que permite la comunicación entre todos los módulos, sistemas y servicios involucrados en la arquitectura de gobierno digital que implementa una organización.

Dentro de las alternativas para la integración de este componente existe también la opción de un desarrollo a la medida, así como diversas ofertas comerciales e incluso de código abierto, que deberán ser evaluadas conforme las capacidades y recursos de cada institución.

Expediente electrónico

De acuerdo al anteproyecto de “Lineamientos para la operación del expediente para trámites y servicios”, actualmente en proceso de consulta por el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER)⁵: “El Expediente (electrónico) es una herramienta tecnológica que facilitará de manera segura, a los Sujetos Obligados, el acceso, consulta y transferencia de las actuaciones electrónicas que se generen con motivo de un Trámite o Servicio; para estos efectos contará con altos estándares de seguridad y trazabilidad en todas las actuaciones y considerará mecanismos confiables de disponibilidad, integridad, autenticidad, confidencialidad y custodia.”

Basados en dicha definición y como parte de la arquitectura de Gobierno electrónico propuesta, corresponde a esta herramienta tecnológica almacenar y dar acceso a los documentos electrónicos recibidos y generados por las instituciones de gobierno durante la solicitud y seguimiento de los servicios que proveen; reiterando la importancia que tiene que cuente con las medidas necesarias y suficientes para conservar la confidencialidad, integridad y accesibilidad de los documentos que resguarda.

La comunicación entre el Expediente electrónico y el resto de los componentes del Gobierno digital deberá realizarse a través del Bus de servicios, garantizando de esta manera la correcta comunicación y transferencia de los archivos e integrando un repositorio documental centralizado y eficiente.

5 Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, *LINEAMIENTOS para la operación del Expediente para Trámites y Servicios*, [Sin pie de imprenta], disponible en: <http://187.191.71.192/portales/resumen/49346>

Catálogos institucionales

Una situación común de muchas instituciones, en la medida que su crecimiento orgánico y de atribuciones es atendido a través de diversos sistemas, es que se cuenta con una gran cantidad de bases de datos que no comparten información entre sí, aun cuando en un análisis profundo se puede observar que muchas veces hay información común entre ellas (v. gr. catálogos de estados de la república, estado civil, funcionarios adscritos a la dependencia, otras instituciones de gobierno con quienes se tiene interacción, así como de información relativa a sus atribuciones particulares).

El problema que esto genera es que puede haber diferencias entre catálogos que debieran tener los mismos datos, lo que dificulta la interacción y flujo de información cuando se quiere conectar los distintos sistemas y aumenta el riesgo de errores en la comunicación, adicional a una innecesaria complejidad en la administración operativa de dichas bases de datos y un mayor esfuerzo de análisis al diseñar las interfaces de conexión entre las mismas.

Una solución a esta complejidad es el desarrollo de un componente de Catálogos institucionales, que en esencia es una base de datos que es accedida por todos los sistemas que se conecten a través del Bus de servicios.

Dicha base de datos deberá almacenar toda la información que es común y compartida entre los diversos sistemas de una organización, optimizando los recursos de almacenamiento y facilitando la integración de nuevas aplicaciones. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que se debe tener un equipo de arquitectura de base de datos que, en conjunto con las áreas sustantivas, se encarguen de aprobar las actualizaciones a los catálogos, integrar los nuevos que durante la evolución de los sistemas y los servicios se vayan requiriendo, así como de hacer del conocimiento del resto de las áreas usuarias conforme se hagan estas actualizaciones.

Sistemas de uso interno en la institución

El último componente de la arquitectura de Gobierno electrónico se refiere más bien al conjunto de sistemas que típicamente se encuentran en operación antes de la implementación de este modelo, son todos los sistemas que pueden ser de uso particular y de propósito específico para un área pero que, durante el tránsito de la atención de un servicio provisto por la institución gubernamental, deben interactuar, comunicarse y compartir información.

Asimismo, comprende a los nuevos sistemas que se desarrollen o adquieran ya operando el modelo de Gobierno digital y que también deban compartir información.

Un aspecto fundamental para esta integración es que se analice, diseñe e implemente con una visión de arquitectura empresarial que le de orden y eficiencia en la ejecución, operación y uso de los recursos disponibles, a fin de que se obtengan los resultados deseados y se mantenga la consistencia y el uso adecuado de la información que se comparta entre la organización y sus sistemas.

Seguridad de la información

Una vez explicado el modelo de Gobierno electrónico propuesto en el presente artículo, mención especial merecen las consideraciones que en un proceso de esta naturaleza deben tenerse respecto las medidas de seguridad de la información y ciberseguridad que todas las instituciones gubernamentales están obligadas a adoptar.

Asumiendo que toda organización debe contar con sólidas políticas de seguridad de la información y controles de ciberseguridad ya implementados, es momento de actualizarlos con base en lo aprendido durante este periodo.

Es necesario que, pasada la improvisación que pudo haber tenido lugar en el movimiento hacia el trabajo remoto de los funcionarios, se establezcan nuevas políticas de cómo éstos deberán interactuar con la gente con quien trabajan y a quienes brindan servicios. Independientemente de si, previo a la pandemia del COVID-19, se contaba con políticas para el trabajo desde casa, será necesario

actualizarlas (o crearlas) contemplando ahora las herramientas de software y equipos que hayan sido desplegados o instalados en este periodo y que se determinen útiles y eficientes.

En la actualización de estas políticas se debe repensar donde y como se realiza el trabajo, considerando la viabilidad y conveniencia de pasar de un esquema de trabajo desde las oficinas, hacia el teletrabajo como la opción de facto en el retorno a las actividades y como una modalidad siempre disponible. Igualmente importante será evaluar las políticas y recursos para el manejo de crisis en la organización.

Es muy probable que varias de las lecciones de este periodo puedan aplicarse en futuras situaciones, no necesariamente relacionadas con una pandemia pero sí a otras crisis, o incluso que hayan revelado áreas de oportunidad que no habíamos tenido ocasión de descubrir, desde provisionar software con el que no se contaba y que es necesario para que los funcionarios realicen sus actividades; equipos de cómputo o periféricos que se deben tener disponibles; nuevas herramientas de protección de la información y ciberseguridad correspondientes a la nueva distribución de equipos, distintas localidades desde donde se conectan y los nuevos riesgos o vectores de ataque que se descubren.

Habrá que evaluar si las excepciones que se debieron conceder durante este periodo, privilegiando mantener la operación y la disponibilidad de los servicios, en realidad deben convertirse en parte de la nueva forma de trabajar y, por lo tanto, es mejor reconocerlas y documentarlas en las políticas de seguridad y los procedimientos de manejo de crisis.

Si hacemos todo esto mientras la experiencia de lo vivido por el COVID-19 aún es reciente, tendremos mayor oportunidad de aprovechar mejor el conocimiento y las lecciones aprendidas. Debemos lograr que las nuevas políticas de seguridad, controles y recursos asociados sean concebidos y diseñados para que sean vigentes en el largo plazo y deberán estar presentes en todo momento durante la redefinición de los procesos y servicios institucionales.

Conclusiones

La implementación de un modelo de Gobierno electrónico implica atreverse a repensar una institución desde sus procesos más básicos, dando cumplimiento y observando siempre los ordenamientos legales que les dan origen.

Sin embargo, ahora habrá que integrar la implementación de medidas de sana distancia, ya no sólo para la interacción con la ciudadanía o los usuarios de los servicios provistos, como se recomendó en la descripción de los procesos y servicios institucionales; ya no sólo habrá que “pensar y diseñar” en digital y a la distancia, habrá que “operar y trabajar” también en este modo, entre los funcionarios que evalúen, diseñen e implementen las distintas herramientas digitales.

Los gobiernos de la mayoría de las naciones afectadas han respondido a la afectación provocada por la pandemia del COVID-19 instruyendo a sus funcionarios a evitar la presencia física y a realizar sus actividades desde casa; esta situación los lleva a que deban aprender a utilizar las herramientas de trabajo a distancia para sus reuniones de planeación y diseño de los procesos y los servicios mismos. La alta dirección de las instituciones gubernamentales debe lidiar con los retos inmediatos que las condiciones actuales imponen, deben definir como repriorizar sus iniciativas estratégicas y proyectos a emprender en un futuro aún muy incierto, deben actuar proactivamente planeando y guiando el cambio en el rol de las TIC y como son aprovechadas.

En el nuevo ambiente de trabajo y colaboración, para lograr concretar exitosamente una iniciativa de alcance transversal a la organización, como es la implementación de un modelo de Gobierno electrónico, es muy importante que la alta dirección esté atenta y lista para evitar o en su caso corregir, las desviaciones en la comunicación entre los cuerpos directivos que definen las estrategias y proyectos el personal que las implementa. Y en la definición de los servicios que se diseñarán e implementarán deberán atender primeramente a los sectores de la ciudadanía e industrias que se han visto más afectados y priorizar su atención y proveerles apoyos.

El llamado a la acción y la presión que se tiene por acelerar los procesos de transformación digital de las

organizaciones públicas debe estar siempre acompañado de una conciencia social sobre los usuarios a los que debemos nuestros esfuerzos.

Parafraseando lo que Winston Churchill dijo una ocasión: no estamos en el final, o ni siquiera en el inicio del final; sino tal vez, en el final del inicio. La transformación de las instituciones de la administración pública, a través la adopción de modelos de Gobierno digital, presenta una gran oportunidad para brindar los servicios que requiere la ciudadanía haciendo uso de las nuevas tecnologías disponibles, atendiendo las medidas de seguridad necesarias para proteger la salud de los usuarios y respondiendo al llamado de contar con instituciones gubernamentales eficientes, tecnificadas y de vanguardia.

Bibliografía

Consejo Nacional de Mejora Regulatoria, *Lineamientos para la operación del expediente para trámites y servicios*, consultado el 30 de mayo de 2020, disponible en: <http://187.191.71.192/portales/resumen/49346>

Naser, Alejandra, *Gobierno Electrónico y Gestión Pública*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, consultado el 20 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39255/gobierno-electronico-anaser.pdf>

Organización de los Estados Americanos, *Guía de Mecanismos para la Promoción de la Transparencia y la Integridad en las Américas*, consultado el 24 de mayo de 2020, disponible en: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_egov.asp

Organización de los Estados Americanos, *Sobre e-Gobierno*, consultado el 20 de mayo de 2020, disponible en: <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGestiónPúblicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx>

Indicaciones para los colaboradores

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la **Revista de Administración Pública** (RAP) deberán ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deberán ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Se entregarán, para su dictamen y publicación, en idioma español, totalmente concluidos. Una vez iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5 y márgenes superior-inferior 2.5 cms., derecho-izquierdo 3 cms.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:
 - a) El título del trabajo deberá ser breve y tener una clara relación con el contenido desarrollado.
 - b) Las siglas empleadas deberán tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
 - c) Las notas deberán aparecer numeradas al pie de página. Las referencias bibliográficas en el texto, y la bibliografía que deberá aparecer al final del artículo utilizarán los siguientes formatos:

- **Libro impreso.**

- En texto: (Easton, 2006: 48)
Como lo expone Easton (2006: 48)

- En Bibliografía:

Easton, David (2006), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

- **Libro electrónico.**

- En texto: (Guardián, 2010: 76)
Como lo expone Guardián (2006: 48)

- En Bibliografía:

Sandoval Almazán, Rodrigo (2010), *Larga marcha del Gobierno Abierto: Teoría, medición y futuro*, México, Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible en: http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/larga_marcha.pdf.

Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2016.

- **Capítulo de libro.**

- En texto: (Cejudo, 2015: 107)
Como lo expone Cejudo (2015: 107)

- En Bibliografía:

Cejudo Montes, Guillermo (2015), “Gobierno Abierto en México ¿etiqueta, principio o práctica”, en: Pereznieto Bojórquez, José Antonio e Issa Luna Pla (Coords.), *Gobierno Abierto y el valor social de la Información Pública*, México, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública/Universidad Nacional Autónoma de México.

- **Libro de dos autores:**

- En texto: (Ramírez y Dassen, 2014: 100)
Ramírez y Dassen (2014: 100) afirman...

- En Bibliografía:

Ramírez Alujas, Álvaro y Nicolás Dassen (2014), *Vientos de Cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

- **Artículo de revista:**

- En texto: (Sandoval, 2015: 207)
Como lo expone Sandoval (2025: 207)

- En Bibliografía:

Sandoval Almazán, Rodrigo (2015), “Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual”, en: *Revista Convergencia*, número 68, mayo-agosto, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.

e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben indicar la fuente completa correspondiente y se incluirán en un archivo en cualquier programa de Microsoft Office.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (*Peer System*) con carácter anónimo.

5. Resumen

En archivo separado se entregará un resumen del artículo –en español e inglés– con una extensión máxima de 150 palabras. También se indicarán un mínimo de 3 y un máximo de 5 palabras clave/*Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

• Los autores deberán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx o a la dirección postal:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental
Carretera Federal México-Toluca No. 2151 (Km. 14.5)
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Ciudad de México, México

9. Identificación

- En el archivo del trabajo se indicarán la fecha de elaboración, el título, y nombre del autor.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a. Nombre completo del autor, datos de contacto: domicilio, teléfono y correo electrónico.
 - b. Breve currículum académico y profesional del autor o autores, indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado (incluyendo la disciplina e institución) y, de ser el caso, los que haya en curso. Indicar la actividad actual y centro de trabajo. Mencionar líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 o 4 publicaciones, en su caso.

Se terminó de imprimir en
Octubre de 2020, en los talleres de
Altergraf, en Antonio García Cubas #118,
Col. Obrera, Del. Cuauhtémoc, CDMX
altergraf.ventas@hotmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

COVID-19 Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA OPORTUNIDAD PARA SU TRANSFORMACIÓN

Presentación

Luis Miguel Martínez Anzures

Introducción

Mario Alberto Fócil Ortega

El rol de los gobiernos en la implementación de políticas económicas de alivio ante la pandemia de COVID-19: Un enfoque en el desarrollo del sector privado.

Luis Aldo Sánchez Ortega

Las capacidades del Estado en la gestión de la pandemia por COVID-19 en México

Gisela Morales González

Efectos internos y externos de la pandemia en las administraciones públicas mexicanas: algunos futuros posibles

Javier González Gómez

Pensar el futuro en tiempos de Covid-19: ¿Regresión o transformación?

María de Lourdes Melgar Palacios

TIC, herramienta esencial en emergencias y su necesaria adopción en la administración pública.

Javier Juárez Mojica

El impacto diferenciado de la crisis por COVID-19 en la vida de mujeres y hombres

Aída de los Ángeles Cerda Cisterna

El Gobierno digital en la administración pública en el contexto del COVID-19

Guillermo Fernández Martínez

Indicaciones para los colaboradores

