

RAP

**REVISTA DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

***LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y
LA PANDEMIA DE COVID 19***

154

Volumen LVI, No. 1
(enero-abril 2021)

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

154

Volumen LVI, No. 1
(enero-abril 2021)

**La Administración Pública en las
entidades federativas y la pandemia de
COVID 19**

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

66
AÑOS
mejorando a las
instituciones públicas
1955 - 2021

© 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.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

Fernando Álvarez Simán
Vicepresidente para los IAPs de los Estados 2021 2022

CONSEJEROS

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

Diana Vicher García
Encargada de la Secretaría 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

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° 154
Volumen LVI, No. 1 (enero-abril 2021)

**La Administración Pública en las entidades federativas
y la pandemia de COVID 19**

Director del número Arturo Huicochea Alanís

COORDINACIÓN EDITORIAL

Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental

Rafael Martínez Puón
Director

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

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

COMITÉ EDITORIAL

Víctor 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.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

154

Volumen LVI, No. 1 (enero-abril 2021)

La Administración Pública en las entidades federativas y la pandemia de COVID 19

ÍNDICE

Presentación	11
<i>Luis Miguel Martínez Anzures</i>	
Introducción	13
<i>Arturo Huicochea Alanís</i>	
Los gobiernos estatales en México: Programas de apoyo a la población contra los efectos de la pandemia por COVID-19, análisis de las páginas electrónicas	23
<i>José Martínez Vilchis, Mayra Leticia Arzate Martínez, Wendy Mariel López Salgado</i>	
La administración pública en tiempos de pandemia: Gestión del personal de servicio público en la Ciudad de México y los Estados de la República	57
<i>Héctor Arámbula</i>	
Los servidores públicos ante la pandemia	95
<i>Mario Raúl Mijares Sánchez</i>	
La importancia de la implementación de las Políticas Públicas en la Educación a distancia en México	111
<i>Víctor M. Jorrín Lozano</i>	
Algunas reflexiones sobre los efectos de la pandemia en la administración pública sonoreNSE	131
<i>Omar Rodríguez Duarte</i>	

Políticas públicas municipales en Veracruz ante COVID-19	145
---	-----

Rosa Aurora Azamar Arizmendi

Pobreza, salud y COVID-19. Un acercamiento en la dinámica diferencial de la epidemia en el Estado de México durante el 2020	175
--	-----

*Víctor Manuel Torres Meza; Elsa Esther García Campos;
Juan Carlos Frías Badillo*

Acciones comunicativas para enfrentar la pandemia en los municipios del Estado de México	209
---	-----

*Lenín Martell Gámez, Iris Monserrat Carrillo Hernández,
Alejandro Herrera Durán*

OPINIÓN

La administración pública en Jalisco y su actuación ante el Covid-19	227
---	-----

José Guillermo Vallarta Plata

Reseña

Valencia Domínguez, Omar (2020). Gobernanza, Transparencia y Rendición de Cuentas: un análisis de programas. Ciudad de México, México: INAP	243
--	-----

Mauricio Rivera Eisenmann

Indicaciones para los colaboradores	247
--	-----

Presentación

El tema de la pandemia del Covid-19 ha sido el objeto de estudio científico y de atención mediática más privilegiado a lo largo del último año. Esto se debe al enorme impacto que ha ejercido en la dinámica de la vida de las personas en todo el mundo. Claro está, su peso ha sido distinto en cada uno de los distintos países y continentes. En gran medida la variable explicativa ha estado, primero, en el poder económico de cada una de las naciones para enfrentar la cuarentena y para adquirir las vacunas después.

En el caso de México, la investigación sobre la materia no ha faltado, distintas instituciones de educación superior y centros de investigación han desarrollado diversos proyectos destinados a analizar el impacto y causas de la pandemia en nuestro país.

En el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) hemos contribuido con esta labor al dedicar dos números de la Revista de Administración Pública a analizar el asunto. Sin embargo, consideramos que aún persisten ámbitos que no han sido del todo explorados. Por tal motivo, tengo el agrado de poner a disposición del lector, el presente número de nuestra revista. Está dedicada al análisis que la pandemia ha tenido en las entidades federativas de México, así como a las estrategias que se han seguido para contener sus efectos.

El encargado de coordinar este esfuerzo recayó en el maestro Arturo Huicochea Alanís, actual Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), a quien le agradezco su interés en el proyecto y su dedicación para que pudiera

concretarse. Para ello promovió la participación de destacados miembros de los Institutos de Administración Pública de los estados que convergen en el Sistema INAP, como es el caso del Instituto de Administración Pública (IAP) de Veracruz, el IAP de Guerrero, el IAP de Sonora, el IAP de Jalisco, así como de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, y por su puesto del mismo IAPEM.

Aprovecho la ocasión para reconocer la labor de cada uno de los quince autores que participaron en los 9 artículos que dan forma a este número. Todos ellos destacados profesionales del servicio público y de sólida formación académica, pero por encima de todo, dotados de un conocimiento particular de la situación y características de cada uno de los estados que les correspondió estudiar.

Estoy convencido que el presente número será, por todo lo mencionado anteriormente, objeto de análisis y debate entre los especialistas de la salud pública, pero también de los interesados en los asuntos públicos. Con ello el INAP refrenda su compromiso por el desarrollo y difusión de la administración pública y de los temas relacionados.

Dr. Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente del INAP

Introducción

La dimensión de nuestra oportunidad

Arturo Huicochea Alanís *

La pandemia originada por COVID-19 trajo consigo un cambio radical en las actividades cotidianas. Fue la primera muestra perturbadora de un mundo interconectado e inmerso en la globalización. Hoy podemos observar los efectos sobre las diversas esferas del quehacer humano como la económica, la política, la educativa, la cultural, la ambiental, los sistemas de salud y, por su puesto, en la toma de decisiones gubernamentales.

Nadie hubiera imaginado que en la administración pública sería necesario replantear los paradigmas sobre la gobernabilidad a raíz de una pandemia; ahora diversas instituciones nacionales e internacionales analizan, recuperan, decantan y dan seguimiento a las acciones emprendidas por los gobiernos en sus diferentes ámbitos.

* Maestro en Análisis Político y Medios de Información por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Especialista en Administración Pública por el Institut International d'Administration Publique con sede en París, Francia. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México. Autor del libro "Prospectiva de la Administración Pública del Estado de México, a la Luz de la Teoría de la Organización", con el que obtuvo el Premio de Investigación IAPEM 1995. Ha sido parlamentario en el Senado de la República y en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ha ocupado diversas responsabilidades en mandos medios y superiores de la administración pública. Fue Diputado Federal en la LXIII Legislatura. Es Director General del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

En el ámbito nacional:

- El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) desarrolló una “Plataforma Interactiva sobre Políticas Estatales ante la pandemia Post-COVID-19” con el objetivo de recopilar, analizar y dar a conocer las diversas políticas sociales y económicas que adoptaron los gobiernos estatales para hacer frente a la pandemia, integrando la información en una base de datos denominada “Federalismo en COVID”, la cual toma en consideración instrumentos de medidas sociales y económicas a partir de información recopilada de notas periodísticas, reportes de prensa y canales oficiales.
- México ¿cómo vamos? Se planteó como meta la recopilación de las diferentes medidas anunciadas por las entidades federativas para apoyar sus economías frente a la emergencia sanitaria; recuperando información para clasificarla en estímulos fiscales, incentivos financieros a empresas, transferencias y otros apoyos directos, entre otros.
- El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Inauguró un observatorio “Pensar la pandemia: observatorio social del coronavirus” para interpretar el fenómeno de la pandemia global, organizando la recuperación de la información en 11 dimensiones: educación y cultura, generaciones y ciclo de vida, género, raza/etnia, salud, territorio y movilidad, trabajo e ingresos, violencia, economía, procesos políticos y sociales, geopolítica y situación internacional.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Ha realizado un análisis de la política social en el contexto de la pandemia, tomando como referencia 19 programas sociales prioritarios para apoyar a los sectores más vulnerables. El resultado fue el documento: “La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México”.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Implementó programas especiales para la medición de los impactos del COVID-19, generando información específica en los siguientes aspectos:

- Encuesta sobre el impacto económico generado por COVID-19 en las empresas (ECOVID-IE) 2020: obtiene información sobre las afectaciones de la contingencia originada por COVID-19 en las empresas de México.
- Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral (ECOVID-ML): recopila información básica sobre el efecto de la contingencia sanitaria en el mercado laboral.
- Encuesta Nacional de Agencias Funerarias ante COVID-19 (ENAF) 2020: genera información sobre las afectaciones originales por COVID-19 en la forma de operar de las empresas dedicadas a la prestación de servicios funerarios en el país.
- Recopilación de Información de los Cementerios Públicos en las Zonas Metropolitanas del País (RICPZMP): brinda información sobre la administración capacidad y mantenimiento de los panteones o cementerios municipales y el manejo de los restos mortales.
- Visualizadores de información: permite realizar consultas interactivas para visualizar en mapas los datos sobre el avance e impacto de la pandemia COVID-19, correlacionados con estadísticas sociodemográficas y económicas en cada entorno.
- Simuladores del impacto de COVID-19: indicadores que brindan un panorama de las fluctuaciones en las actividades productivas y económicas de México, donde se estiman los impactos del cierre de actividades no esenciales y la reducción de la movilidad.

En el ámbito subnacional:

- El Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., con un enfoque de política pública, planteó la necesidad de tener un panorama general sobre las acciones realizadas en el ámbito local; para ello centró su análisis en dos vertientes: uno enfocado a las entidades federativas y otro para los 125 ayuntamientos del Estado de México.

El estudio de los municipios del Estado de México es único en su tipo al recuperar información proporcionada directamente por los municipios, publicada en sus páginas oficiales y redes sociales, clasificándola en cuatro rubros: a) acciones en el marco de las disposiciones estatales y federales; b) otras acciones identificadas; c) acciones realizadas por la sociedad civil; y d) notas trascendentes y hechos relevantes. El objetivo era encontrar medidas que pudieran ser replicadas por su éxito, así como entender mejor los alcances y limitaciones de las administraciones públicas municipales.

En el caso de las entidades federativas el estudio se centró en conocer las medidas implementadas para atender la situación que aqueja a nuestro país, clasificando la información en tres aspectos: desarrollo económico, apoyo en materia de impuestos, acciones en materia de salud pública, que se encuentran disponibles en iapem.edomex.gob.mx

En el ámbito internacional:

- El Fondo Monetario Internacional (FMI) implementó un rastreador de políticas, donde resume las respuestas económicas clave que los gobiernos están tomando para limitar el impacto humano y económico de la pandemia por COVID-19. El rastreador incluye 197 países.
- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) inició la publicación de una serie de cuadernillos con recomendaciones para la implementación de políticas públicas con sugerencias para mitigar la emergencia, así como la propuesta de un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas.
- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dedicó una publicación con énfasis de las expectativas de crecimiento económico en América Latina y el Caribe a raíz de la llegada de la pandemia, enriquecido con el análisis de las políticas a implementar por los países como posibles respuestas ante la pandemia denominada: “Políticas para combatir la Pandemia”

- En su informe se analiza la evolución de la economía mundial y la forma en que puede repercutir en la región los efectos de la pandemia COVID-19 y, en específico, las medidas implantadas en el sector financiero y las políticas fiscales implementadas por los países miembros. El BID recomienda que las políticas para mitigar esta crisis deben tener como objetivo proporcionar alivio, preservar la estabilidad económica y mantener el núcleo de la economía intacto para la recuperación.
- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) impulsó el “Observatorio COVID-19 América Latina y el Caribe” que recopila las políticas públicas implementadas por los 33 países de la región latinoamericana y caribeña para limitar el impacto de la pandemia de COVID-19, ofreciendo el análisis de los impactos económicos y sociales que van a tener las economías en diversas publicaciones y seminarios; información enfocada en los tomadores de decisiones.

En la misma línea de pensamiento este número de la “Revista de Administración Pública” del INAP se ha dedicado a la recopilación y exploración de las diversas aristas con las cuales se ha abordado y reflexionado entorno al fenómeno de la pandemia para comprender los efectos y retos que enfrenta la administración pública de las entidades federativas.

José Martínez Vilchis; Mayra Leticia Arzate Martínez; Wendy Mariel López Salgado. Analizan la información que el Gobierno Federal de México y los Gobiernos de las 32 entidades federativas de la república, publicaron en sus páginas electrónicas donde ofrecían programas de apoyo a las personas que fueron afectadas por la pandemia COVID-19 en temas económicos y de salud. Revisión complementada con las investigaciones desarrolladas por dos Instituciones Mexicanas: CIDE-UDG y el Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Héctor Arámbula. El artículo muestra las acciones realizadas por los gobiernos de las entidades federativas en México y la Ciudad de México para hacer frente a la pandemia COVID-19 en la gestión de su personal, hallando que las principales medidas adoptadas fueron: suspensión de

actividades, esquemas de trabajo a distancia o continuación del trabajo presencial, en concordancia con las directrices establecidas por los acuerdos federales. El autor concluye sobre la necesidad de impulsar una mayor flexibilidad en las organizaciones públicas con el objetivo de adaptarse a problemas de mayor complejidad en futuras crisis como la que actualmente se vive.

Guillermo Vallarta Plata. Analiza el comportamiento de la administración pública en Jalisco y su actuación frente a la pandemia, ante la incertidumbre por la falta ausencia de políticas públicas gubernamentales.

Mario Raúl Mijares Sánchez. Reflexiona sobre el impacto de la pandemia COVID-19 y sus repercusiones en los servidores públicos del sector educativo, salud y de los tres ámbitos de gobierno; donde han tenido que adaptarse en sus diferentes áreas de trabajo para disminuir los contagios y colaborar en las estrategias presentadas por la Secretaría de Salud e instituciones enfocadas al control de la emergencia sanitaria. Enfatiza en la importancia de las instituciones dedicadas a la capacitación del servidor público, y considera nuevos escenarios ante los nuevos retos que se han vislumbrado con la pandemia actual.

Víctor M. Jorrín Lozano. Argumenta sobre el cambio de paradigma que realizó el Estado mexicano en sus políticas públicas para afrontar la pandemia. Ejemplo de ello fueron las acciones implementadas en la educación, representando un gran reto para el gobierno, las instituciones educativas y la sociedad, quienes no se encontraban preparadas para el desafío del trabajo a distancia al no contar con los recursos económicos, tecnológicos y pedagógicos para trabajar bajo este concepto. Concluye sobre la importancia de generar políticas públicas que permitan destinar más recursos a la educación en cuanto a infraestructura tecnológica y pedagógica para enfrentar la problemática en el presente y el futuro con problemas similares a la pandemia.

Omar Rodríguez Duarte. Analiza los efectos derivados de la pandemia en cinco ámbitos de la administración pública (planeación, uso de nuevas tecnologías, control interno, rendición de cuentas y fiscalización), propiciando la reflexión sobre los ajustes internos, reformas, capacidad de respuesta y adaptación de la administración pública en sus procesos internos para responder ante circunstancias como la pandemia.

Rosa Aurora Azamar Arizmendi. Centra su análisis en las políticas públicas aplicadas en cuatro municipios del Estado de Veracruz, destacando la importancia de los gobiernos locales como parte fundamental de nuestro sistema de gobierno para mitigar los efectos ante esta inesperada pandemia.

Víctor Manuel Torres Meza; Elsa Esther García Campos; Juan Carlos Frías Badillo. Presentan un estudio que tuvo como objetivo determinar si los pacientes de COVID-19 que viven en municipios del Estado de México con altos niveles de pobreza tienen menores tasas de supervivencia en comparación con los que viven en municipios más ricos; analiza las características de la población que está expuestas al virus y los efectos diferenciados que puedan tener sobre ella, detallando el comportamiento en las cuatro zonas estratégicas identificadas en el Estado de México.

Lenin Martell Gámez; Iris Monserrat Carrillo Hernández; Alejandro Herrera Durán. El trabajo aborda la importancia de los medios de comunicación (tradicionales y digitales) utilizados por los ayuntamientos para difundir información a los ciudadanos con el fin de enfrentar la pandemia. Los resultados obtenidos invitan a valorar la importancia de la comunicación institucional en la administración municipal.

Los trabajos aquí descritos permiten reflexionar en torno a los cambios de paradigma a los cuales se enfrentó la administración pública lo que ha permitido construir nuevos escenarios para enfrentar futuras pandemias. Se reconoce que uno de los elementos que más destacó fue la innovación en los gobiernos municipales, quienes aún con pocos recursos ayudaron a mitigar los efectos de una pandemia que parecía dejar efectos aún más agresivos sobre una población con mucha resistencia a adoptar medidas sanitarias a las cuales no estaba acostumbrada.

La pandemia nos ha dejado como principal reflexión que vivimos tiempos donde los referentes cambian constantemente, y no existen fórmulas ideales para hacer frente a problemas con influencia global. La pandemia no ha terminado y la acción gubernamental tampoco. A partir de ahora ambas están indisolublemente asociadas. El INAP propone y da el primer paso a la reflexión y la acción

conjunta, analítica y crítica de la acción gubernamental para que, efectivamente, construyamos un mundo pospandemia, mejor que el que nos condujo a ella. El reto para las ciencias administrativas es enorme, solamente superado por la dimensión de nuestra oportunidad, aprovechémosla. Dejamos al lector generar sus propias reflexiones.

Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2021). “Políticas para combatir la Pandemia” Disponible en: <https://flagships.iadb.org/es/MacroReport2020/Políticas-para-combatir-la-pandemia>.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE (2021). Federalismo en COVID. Plataforma Interactiva sobre políticas estatales ante la pandemia por COVID-19. Disponible en: <https://www.cide.edu/saladeprensa/lnpp-del-cide-lanza-plataforma-interactiva-federalismo-en-covid/>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE (2021). Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER). Disponible en: <https://www.cide.edu/coronavirus/federalismo-covid/>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE (2021). Conferencia de la Unidad de Inteligencia Epidemiológica y Sanitaria (UIES). Disponible en: <https://youtu.be/R3kWpQ5MHeo>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2021) La formulación e implementación de las políticas públicas en América Latina. Disponible en: [PolíticaspublicasenALC_Winchester.pdf](#)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2021). Observatorio COVID-19 América Latina y el Caribe <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2021) Evaluación de la política Social. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO (2021). Observatorio “Pensar la pandemia: Observatorio Social del Coronavirus” Disponible en: <https://www.clacso.org/pensar-la-pandemia-observatorio-social-del-coronavirus/>
- Fondo Monetario Internacional, FMI (2021) Observatorio de Políticas COVID-19 Disponible en: LINK: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>
- Instituto de Administración Pública del Estado de México (2021) Disponible en: <https://iapem.edomex.gob.mx/sites/iapem.edomex.gob.mx/files/files/ACovid040321M.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2021) Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en la política. Disponible en: [UNDP-RBLAC-CD19-PDS-Number1-ES-final.pdf](#)
- México ¿Cómo vamos? (2021) COVID-19: Medidas de apoyo económico implementados por los estados. Disponible en: <https://mexicocomovamos.mx/?s=seccion&id=217>

Los gobiernos estatales en México: Programas de apoyo a la población contra los efectos de la pandemia por COVID-19, análisis de las páginas electrónicas.

José Martínez Vilchis *

Mayra Leticia Arzate Martínez **

Wendy Mariel López Salgado **

Resumen: Este artículo analiza la información que el Gobierno Federal de México y los Gobiernos de las 32 entidades federativas de la república, publican en sus páginas electrónicas para ofrecer programas de apoyo a las personas que han sido afectadas por la pandemia COVID-19 en temas económicos y de salud.

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Administración para el Desarrollo por la Universidad de Birmingham, Inglaterra. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha sido Rector de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y Presidente del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.

** Estudiante de la Maestría en Administración Pública y Gobierno por la UAEM. Licenciada en Administración por la UAEM. Diplomado “De la Gobernabilidad a la Gobernanza” por el Instituto de Profesionalización de los servidores públicos del Gobierno del Estado de México”. Ha sido Jefa del Departamento de nóminas y control de pagos en el H. Ayuntamiento de Toluca y Encargada de la Subdirección de Recursos Humanos en el H. Ayuntamiento de Toluca.

*** Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEM, con mención honorífica. Especialista en Organización Industrial por Mondragon Unibertsitatea, España. Ha sido galardonada con la presea Ignacio Manuel Altamirano Basilio 2019, por su excelencia académica. Ha realizado pasantías de investigación en la Universidad de Costa Rica (2018) y la Universidad Católica de Manizales, Colombia (2017).

Nuestro propósito es analizar cada página electrónica en cada estado y la página electrónica del gobierno federal y clasificar las medidas de política pública mostradas en esas páginas en temas económicos y de salud. Resumimos 369 programas diferentes, 118 relacionados con actividades de salud que el gobierno local ha tomado y 251 vinculados a las políticas económicas y fiscales para ayudar a las personas y empresas a superar las malas consecuencias de la pandemia.

Al mismo tiempo, estudiamos la reciente investigación desarrollada por dos Instituciones Mexicanas, CIDE-UDG y el Instituto de Administración Pública del Estado de México. Esas instituciones y el profesor Rodrigo Sandoval Almazán de la Universidad Autónoma del Estado de México, han publicado los resultados de la investigación realizada sobre los programas que diseñaron los gobiernos federal y estatal para apoyar a la población necesitada debido a los efectos de la pandemia de COVID-19.

Palabras Clave: COVID-19, Programas de apoyo, Páginas electrónicas, Gobiernos estatales.

State governments in Mexico: Programs to support the people against the effects of the COVID-19 pandemic, review of the electronic pages.

Abstract: This article looks at the information that the Mexican Federal Government and the Government of the 32 states of the republic, post in their web pages to offer support programmes to people that have been affected by the COVID-19 pandemic regarding economic and health issues.

Our purpose is to analyse each web page in each state and the federal government web page and classify the public policy measures showed in those pages into economic and health issues. We summarise 369 different programmes, 118 related to health activities that local governments have been taken and 251 vinculatted to economic and fiscal policies to help people and businesses to overcome pandemic bad consequences.

At the same time, we studied the recent research developed by two Mexican Institutions, CIDE-Guadalajara University and the Public Administration Institute of the state of Mexico. Those institutions and Professor Rodrigo Sandoval Almazán of the Autonomous University of the State of Mexico have published the results of the research about the programmes that Federal and state governments designed to support population in need due to COVID-19 pandemic effects.

Keywords: COVID-19, Support programs, Web pages, State governments.

Fecha de recepción del artículo: 20 abril 2021

Fecha de aceptación: 12 mayo 2021

Introducción

Hace un año, el 18 de marzo de 2020, la Secretaría de Salud del gobierno federal informó de la primera muerte por coronavirus en México.

Desde ese momento, se han sucedido una serie de medidas gubernamentales a nivel federal y en los ámbitos estatal y municipal, para superar la pandemia. El virus COVID-19 y nuevas cepas, han cobrado millones de vidas, han dejado lesiones con muchas secuelas a millones de contagiados y han disminuido la actividad económica en prácticamente todo el planeta. Se comprende que los retos de gobierno y sociedad para superar este problema son enormes en una gran cantidad de temas sobre todo en materia de salud y de recuperación económica.

Nos ocuparemos en este artículo de revisar la información que se pone a disposición de los ciudadanos en las páginas electrónicas de las diferentes entidades federativas y en la página electrónica del gobierno federal, en lo referente a los apoyos económicos y fiscales que se ofrecen para paliar esta crisis, y también con relación a la información en materia de salud, principalmente la que consideramos más útil para que las personas eviten contagiarse, recuperen

la salud si se contagian, o tengan información de calidad sobre dónde y cuándo vacunarse.

Este trabajo pretende, asimismo, realizar algunas reflexiones sobre las que consideramos tareas muy relevantes con las que los gobiernos de los tres órdenes pueden mejorar su desempeño en el combate contra la pandemia en los meses y años por venir, a través de la mejora de sus páginas electrónicas y redes sociales, ya que estos medios electrónicos se han utilizado de una manera más abundante que antes de la pandemia y se prevé que continúen incrementándose el número de personas que los utilizan, aún después de que disminuya el confinamiento como medida sanitaria y la actividad económica se acelere cada día. La información electrónica tendrá que mejorar sus contenidos y accesibilidad obligatoriamente sobre todo si consideramos que en lo sucesivo, la humanidad deberá estar mejor preparada y mejor organizada para enfrentar fenómenos similares, debido al cambio climático en el mundo y al descuido que tenemos los seres humanos en el respeto a nuestro medioambiente, que se deteriora a una velocidad mayor que la velocidad que imprimimos al adoptar medidas sociales y políticas públicas de concientización del problema grave al que ya nos estamos enfrentando.

En este trabajo haremos una revisión de los resultados obtenidos por el CIDE en su investigación “Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?”, que publica el CIDE y la Universidad de Guadalajara en el 2020, en el que ellos realizaron un seguimiento exhaustivo a los instrumentos de política gubernamental utilizados por las 32 entidades federativas para disminuir los efectos de la pandemia; echaremos un vistazo al trabajo de revisión de páginas electrónicas de transparencia de los 32 estados que realiza Rodrigo Sandoval Almazán desde el año 2007, y comentaremos del muy documentado esfuerzo que realizó el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) que visitó las páginas electrónicas de los municipios del Estado de México para indagar los apoyos que han publicado, con el objetivo de paliar los efectos perniciosos del COVID-19 en materia económica y de salud.

Se trata de 3 esfuerzos de revisión de páginas electrónicas que comparamos en este artículo, y a partir de eso,

realizamos una exploración propia de los datos que encontramos en los sitios web tanto del gobierno federal en lo referente a lo que están haciendo los estados, como en cada uno de los sitios que publican las 32 entidades federativas. Esta tarea se realizó entre el 25 de marzo y el 02 de abril de 2021. Esperamos resulte interesante para los lectores.

La “mala” información y sus peligros

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la infodemia es una cantidad excesiva de información (correcta o no), que dificulta que las personas encuentren fuentes confiables y orientación fidedigna cuando las necesitan (OPS, 2021). Por su parte la desinformación es la información falsa o incorrecta con el propósito deliberado de engañar.

El gran acceso a la información que tienen las personas que disponen de un teléfono celular, una computadora o bien aparatos electrónicos con acceso a internet, crea riesgos para la salud y para la economía de las personas cuando su contenido es falso deliberadamente.

La gente puede, por ejemplo, tomar medicina incorrecta para tratar el coronavirus y otros males que se padecen o bien pueden administrarse vacunas falsas; en el plano económico, pueden gastar en medicamentos o tratamientos peligrosos, pueden perder empleos por consejos inadecuados acerca de la contingencia, por ejemplo, renunciando a sus empleos, entre mucha mala información posible.

Ciberdelito: cómo cuidarse

El 31 de marzo de 2020, Neil Walsh, jefe de la sección de lavado de dinero y ciberdelito de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito emitió un consejo a la gente, sobre la relevancia de obtener información de fuentes confiables como las de la ONU y la OMS (ONU, 2020). Explicó que en esta crisis y debido al incremento del tiempo que la gente pasa frente a la computadora y aparatos electrónicos, se vuelven más susceptibles al ciberdelito. Enfatizó en la relevancia de cuidar a los niños a este respecto porque también pasan más tiempo frente a la pantalla de TV y computadoras, por la necesidad de atender la educación en línea.

La infodemia vuelve más grave el crimen a través de medios electrónicos. La OMS ha estado trabajando con compañías de redes sociales como Facebook, Google, Twitter, YouTube, TikTok, Pinterest y otras, para contener la avalancha de desinformación intencionada.

Fuentes de consulta confiables sobre COVID-19

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) elaboró una hoja informativa para aportar información valiosa y útil para que pueda ser consultada con confianza por los ciudadanos, acerca de los temas vinculados con la pandemia y sugiere al menos las siguientes fuentes de consulta:

Portal de la OMS sobre la COVID-19

Portal de la OPS sobre la COVID-19

Orientación sobre la COVID-19 y últimas investigaciones en las Américas (OPS/OMS).

Ante todos estos riesgos por la infodemia y la desinformación, la importancia de la buena información toma dimensiones muy relevantes. Por eso, los gobiernos adquieren mayores responsabilidades al publicar datos en sus páginas electrónicas y redes sociales. Las evaluaciones a esos esfuerzos informativos vía electrónica que realizan los gobiernos se muestran a continuación.

Instrumentos de política pública que han utilizado los gobiernos de los estados del país para atender los efectos de la pandemia, publicados entre marzo y julio de 2020

El CIDE-UDEG han realizado un seguimiento a estos instrumentos de política en los Estados. En un documento publicado en agosto de 2020, mencionan un total de 629 instrumentos, en donde contabilizan: estímulos fiscales 152, apoyos económicos 147, apoyos alimentarios 111, créditos 100 y “otros” 119. Este trabajo señala que Chihuahua, Guanajuato, Yucatán, Aguascalientes y Zacatecas anunciaron, al iniciar la pandemia, un paquete importante de medidas e instrumentos, en tanto que otros como Tabasco, Nayarit, Baja California Sur y Guerrero fueron incorporando medidas conforme se manifestaban los efectos del problema.

Los Estados que más han anunciado apoyos son:

Tabla 1. Instrumentos de política pública utilizados por los gobiernos de los estados

Estado	Apoyo Económico	Apoyo Alimentario	Créditos	Estímulos Fiscales	Total
Chihuahua	15	11	4	7	37
Zacatecas	16	14	5	1	36
Yucatán	13	4	8	7	32
CDMX	20	1	3	5	30
Aguascalientes	5	2	6	14	27
Jalisco	12	5	3	0	20
Baja California	9	1	6	1	17
Querétaro	8	5	0	4	17
Edo. Méx.	9	2	1	3	15
Hidalgo	7	2	1	3	13

Elaboración propia con base en Cejudo, Guillermo, et al. (2020). “Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?” Versión 4, 27 de agosto de 2020. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas: México. Disponible en: <https://lnp-micrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/>

Presupuesto

Con relación al presupuesto que se asigna a cada instrumento o programa, en el 89% de los casos no fue posible conocer el monto asignado; el 3% tiene un monto igual o menor a 10 millones de pesos; 3% mayor a 10 millones, pero menor a 50 millones, y el 5% es mayor a 50 millones de pesos.

Beneficiados

En casi la mitad de los instrumentos (48%), la meta de personas beneficiadas asciende a 10 mil o menos, 30% beneficia a entre 10 mil y 50 mil personas, 4% entre 50 mil y 100 atendidos y 17% a más de 100 mil personas.

Transparencia

El trabajo encuentra vacíos de información a cuanto a la frecuencia de entrega de los apoyos económicos, duración y montos. Únicamente el 30% de los instrumentos de apoyo económico brindan información completa sobre la duración, frecuencia y monto, por lo que hay opacidad muy marcada al respecto. El 50% contiene información parcial y el 20% ninguna información de las mencionadas.

La evaluación de los portales de los estados de la república

El ranking de Rodrigo Sandoval Almazán (UAEMEX)

Existe un ranking de los portales web de transparencia de los 32 estados del país que declara que es el único que ha recolectado de manera sistemática desde el 2007 la información que utiliza para hacer su evaluación. El ranking lo realiza el Dr. Rodrigo Sandoval Almazán, profesor de la Universidad Autónoma del Estado de México.

La medición considera 5 componentes: arreglos institucionales, datos abiertos, colaboración vertical, coproducción o colaboración horizontal e interfase. Resulta interesante que en las conclusiones de la medición de los últimos 5 años 2015-2020, el autor afirme que hubo un avance en los años 2015-2017 y a partir del año 2018 se observa un retroceso en todos sus componentes.

Los relativos a arreglos institucionales que evalúa el marco normativo, y el de interfaz que evalúa la mejora tecnológica del portal, han tenido menos retrocesos; en tanto que llama la atención que los datos abiertos, que es el más importante y evalúa la digitalización y publicación en secciones o portales cayó 8 puntos en el año 2020.

Situación similar ocurrió con colaboración horizontal, que mide la participación ciudadana y el uso de redes sociales para impulsarla, bajó 11 puntos en 2020, y colaboración vertical cae 15 puntos (Cfr. Sandoval, 2020).

Los estados con más altos puntajes son Zacatecas, Sonora, Oaxaca, Durango y Colima, en tanto que los de más bajo puntaje son Campeche, Guerrero, Ciudad de México y Morelos. La evaluación se realizó entre febrero y marzo 2020.

Vale la pena puntualizar que el Dr. Sandoval señala que el componente de disposiciones legales es el que más ha aumentado su calificación, porque se trata de actualizaciones a la normatividad que se coloca en los sitios de los Estados. Sin embargo, el componente más importante que es el de datos abiertos, el más relevante por la utilidad que para el público tiene en sus contenidos, ha bajado en 2020, después de haber estado subiendo en 2018 y 2019, esto es preocupante. El gobierno abierto es más una promesa que un verdadero interés gubernamental, se confirma que, con la pandemia, los datos siguen cerrados en la opinión de Rodrigo Sandoval, quien también asegura que los portales estatales de transparencia se han olvidado de la participación ciudadana en la interacción entre datos gubernamentales y ciudadanos, así como en el uso de redes sociales para compartir y difundir los datos abiertos.

El estudio del IAPEM: Análisis de acciones COVID-19. Municipios Estado de México

Este análisis de portales electrónicos y redes sociales de los 125 municipios del Estado de México resulta ilustrativo de cómo se pueden estudiar las políticas públicas que diseñan los municipios en las 32 entidades federativas y que suman casi 2500 ayuntamientos en toda la república.

El IAPEM revisó los portales electrónicos de cada municipio e incluyó también la revisión de algunas redes sociales. Dividió las acciones identificadas en cada cabildo, en tres tipos:

Acciones en el marco de las disposiciones estatales y federales,

Otras acciones identificadas, y

Acciones realizadas por la sociedad civil.

El Instituto encontró 8 programas al menos que los municipios diseñaron para ayudar a combatir los efectos de la pandemia y los clasificó en: paquetes sanitizantes, líneas de atención ciudadana para denunciar violencia de género, directorio de centros de rehabilitación para las adicciones, promoción del consumo local para el rescate económico, entrega de despensas, sanitización de espacios públicos, capacitación y separación de residuos sólidos.

El IAPEM señala en la presentación de este trabajo, que cumple con sus estatutos ya que plantean el estudio de los

fenómenos sociales y públicos para proponer alternativas de solución con un enfoque de política pública. Su interés es encontrar las medidas que pueden ser replicadas por su éxito y además apoyar para que los usuarios de este documento hecho por el Instituto, puedan tomar decisiones basadas en el conocimiento de las últimas medidas tomadas por los servidores públicos en las administraciones locales. Sin duda se trata de un esfuerzo importante del Instituto en el Estado de México que podría servir como una propuesta metodológica a discutir y mejorar para aplicar en otros municipios y estados y así contar con información actualizada de páginas electrónicas de gobiernos municipales.

Información actualizada al mes de abril de 2021 de los apoyos que publican los portales electrónicos de los estados del país y del gobierno federal

La recolección de los datos de la tabla que se presenta a continuación derivó de una investigación que realizamos entre el 25 de marzo y el 2 de abril del presente año, en la que se analizaron las páginas electrónicas de las diferentes entidades federativas y de la página electrónica del gobierno federal referente a los apoyos económicos y fiscales que se ofrecen para paliar esta crisis, así como aquellos programas de apoyo a la salud.

TABLA 2: Programas económicos y de apoyo a la salud de los gobiernos estatales para atender los efectos de la pandemia

ESTADO	PROGRAMAS ECONÓMICOS	PROGRAMAS DE APOYO A LA SALUD
AGUASCA- LIENTES	Financiamiento empresarial: De 5 mil a 5 mdp.	Línea de atención psicológica.
	30% de descuento en impuesto sobre nómina.	
	Ampliación del plazo para la presentación de la COA por dos meses.	Apoyo psicológico en centros crecer.
	Apoyo económico para la mejora de espacios comunitarios: Hasta 2 mil pesos semanales.	
	Apoyo alimenticio a familias.	
	Medidas fiscales: Ampliación y diferimiento de plazos, descuento en impuestos por control vehicular, etc.	
	Verificación vehicular: Ampliación del plazo, 10% de descuento.	Directorio de atención de emergencias por COVID-19.
	Fondo Emergente de Desarrollo Económico: Presupuesto de 70 mdp, apoyo de hasta 5 mil pesos a 14 mil familias.	
	Sistema de Fortalecimiento de Aguascalientes: Créditos de 5 mil hasta 10 mdp.	
	Aportación de 20 mdp adicionales como garantías liquidas con NAFIN: Dirigido a PyMES.	
	Aportación de 20 mdp adicionales como garantías liquidas con Fideicomisos instituidos en Relación con la Agricultura: Dirigido a PyMES.	
	Aportación de 1 mdp como garantías liquidas con AFIRME: Dirigido a mujeres micro empresarias.	
	Descuento del 15% a beneficiarios del IVSOP.	
	Condonación de intereses moratorios a beneficiarios del IVSOP.	
	Vertiente contingencia social: Canasta básica, cobijas, colchones, etc.	

	Apoyo económico a adultos mayores empacadores.	
	Apoyo alimentario a población vulnerable.	
	Comedores comunitarios.	
BAJA CALIFORNIA	Plan emergente alimentario: 1.2 millones de despensas.	5 líneas telefónicas de atención COVID-19.
	Impulso económico a MIPyMES: Agroindustria, servicios médicos, tecnologías de la información, etc.	Registro de personal de salud del sector privado para el proceso de vacunación.
	Empréndete BC-2021: Apoyo de hasta 30 mil pesos.	
	Capital semilla, apoyo al emprendedor: Hasta 15 mil pesos.	
	Capacitación y asesoría legal especializada a MIPyMES.	Registro de vacuna para adultos mayores.
	Fomento sustentable para el transporte público: Renovación de vehículo con conversión a gas natural; hasta 40 mil pesos.	
	Protección a la nómina COVID-19: Créditos de 30 hasta 200 mil pesos, 3% de tasa de interés, plazo de 24 meses.	
	Emprende Empresarial a MIPyMES del sector industrial, agro-industrial, comercial y de servicios; Financiamiento de 60 hasta 400 mil pesos, plazo de 12 a 36 meses.	Foro web de atención especializada.
	Emprende tradicional, apoyo a MIPyMES: Financiamiento para equipamiento, infraestructura y capital de trabajo de 20 hasta 60 mil pesos.	
	Mujeres en marcha, MIPyMES: Financiamiento de 20 hasta 60 mil pesos con 8% de interés.	Psicólogo en línea.
	Impulso: Financiamiento de hasta 5 mdp, con tasa de 13%.	
BAJA CALIFORNIA SUR	Asistencia social alimentaria: 288,410 despensas.	Puntos de vacunación.
	Beneficios fiscales: Aplicable al pago de tarjeta de circulación y Impuesto sobre nómina.	Centro de atención telefónica.
	Apoyo a la reactivación: Financiamiento al sector industrial, de comercio y de servicios hasta por 5 mdp con tasa de 13% y plazo de 60 meses.	Aplicación web de autodiagnóstico.

	Alianza comunitaria BCS: Compra de insumos de alimentación, médicos, etc., mediante donaciones.	
CAMPECHE	Seguridad alimentaria: con prioridad en municipios indígenas.	Línea de atención permanente.
	Subsidio del 50% en recibos de luz.	Puntos de vacunación.
	Impulso NAFIN + Campeche: Crédito de 50 mil hasta 5 mdp, sector comercio, servicios e industria.	Atención telefónica psicológica post COVID-19
	Adelanto del pago del programa de veda y baja captura.	
CHIAPAS	Impulso NAFIN + Chiapas: a MIPyMES.	
	Bolsa de trabajo.	
CHIHUAHUA	Subsidio a micro y pequeños negocios informales: Hasta 40 mil pesos.	Apoyo psicosocial: línea 911.
	Subsidio a MIPyMES: Hasta 40 mil pesos.	Línea de atención telefónica.
	Reestructuración de crédito FIDEAPECH y FIPES a MIPyMES: 6 meses de gracia, tasa del 9% y 0%.	Información acerca de la ocupación hospitalaria.
	Créditos FIDEAPECH y FIPES a PyMES: 6 meses de gracia.	
	Créditos FIDEAPECH: Hasta 200 mil pesos, a 60 meses, 6 meses de gracia.	
	Apoyo FIDEAPECH a microempresas: Hasta 40 mil pesos para pago de nómina y gastos de operación.	
	Apoyos económicos a la cultura: Proyecto de desarrollo cultural.	
	Ocupación temporal: Hasta 200 pesos diarios por 3 meses.	
	Impulso a MIPyMES (no hoteles): Créditos de hasta 25 mil pesos.	
	Condonación fiscal: Aplicable al Impuesto sobre hospedaje (ISH).	
	Apoyo a hoteles: Proporcional a la recaudación del ISH.	
	Vulnerables del sector turístico: Apoyo económico a trabajadores del sector hotelero.	
	Descuentos: Hasta 50% en actas del registro civil, licencias de conducir, etc.	
	Incentivos en impuesto sobre nómina: Condonación y/o prórroga.	

	Centros de acopio de alimentos.	
	Plan alimentario a familias afectadas.	
	Plan alimentario a población indígena.	
	Apoyo a establecimientos de comida.	
CDMX	Apoyo a trabajadores no asalariados.	Pruebas gratuitas de COVID-19.
	Apoyo a trabajadores eventuales en sectores no esenciales.	Información SMS COVID-19.
	Financiamiento para microempresas afectadas por emergencia sanitaria.	Atención especializada COVID-19 en casa.
	Apoyo a personas trabajadoras sexuales: Pago único de mil pesos.	65 kioscos de atención médica y aplicación de pruebas COVID-19.
	Apoyo a personas enfermas de COVID-19; kit médico, paquete alimentario y tarjeta de ayuda con mil pesos.	Oxígeno CDMX; información diaria referente a tanques de oxígeno.
	Créditos a micro y pequeñas empresas: Monto único de 10 mil pesos.	Módulos de atención respiratoria.
	Apoyo a personal de restaurantes: Pago único de 2,200 pesos a 100,000 trabajadores.	Sitios de atención a la violencia de género.
	Apoyos fiscales: Costo total aproximado para la colonia centro 20.5 mdp.	Información de unidades y horarios para la vacunación
	"Activar sin arriesgar": Reapertura de actividades económicas bajo estrictas medidas sanitarias.	"Ponte pila": Actualización diaria de la ocupación hospitalaria.
		Línea locatel y servicio web para test COVID-19.
		Brigadas de sanitización.
	"Ciudad al aire libre": Dirigido a negocios orientados a la comercialización.	Producción de mascarillas N95 y gel antibacterial.
		Comprobante de enfermedad para validación de inasistencia.
	Comedores sociales.	Comprobante de ausencia por cuidado de hijos para trabajadores de la A.P.
	Depósito adicional a beneficiarios de "mi beca para empezar": 900 pesos durante 3 meses.	Incremento de 38% en la capacidad hospitalaria.
		Convocatoria para contratación de personal médico para atención exclusiva de COVID-19.

COAHUILA	Descuentos y diferimientos: Impuestos y permisos de control vehicular, ISH, contribuciones estatales e impuesto sobre la nómina.	Directorio con datos de los centros de atención.
	Impulso económico empresarial Coahuila: Para MIPyMES de 50 mil a 3 mdp.	
	Capacitaciones en línea: Es gratuita.	
	Trabajadores de restaurantes y hoteles en MIPyMES: Becas de 3 mil pesos para capacitación a más de 2 mil empleados.	
	Impulso económico empresarial: Hasta 1 mdp a través de NAFIN y FIRA.	
	Apoyo al empleo: Capacitación y beca de hasta 300 pesos diarios por 20 días.	Test web de autodiagnóstico.
	Entrega de kits de limpieza: Costo total \$59,400,120.00	
	Paquete quedas en casa: Entrega de despensas, costo total \$73,351,600.00.	
	Entrega de kits sanitizantes: Costo total \$76,560,000.00.	
COLIMA	Atención alimentaria.	Línea de orientación.
	Registro en sistema para la reapertura de establecimientos.	Directorio de los centros de atención.
DURANGO	Plan a favor de la economía y protección al empleo: Exención de hasta el 75% del impuesto sobre la nómina, 5% de descuento en trámites estatales, etc.	Plataforma Che K-Dgo, para georreferenciar pacientes COVID-19.
	Impulso: Créditos en apoyo a MIPyMES hasta por 5 mdp.	Actividades web psicoeducativas.
	Entrega de 10,000 kits de sanitización.	Línea de atención médica
	Crédito emergente para micro y pequeñas empresas: de 10 hasta 50 mil pesos.	Programa emergente agua limpia: cobertura de agua desinfectada.
	Entrega de más de 564 mil despensas durante 2021.	Semáforo epidemiológico. Guías especializadas para la salud mental.

ESTADO DE MÉXICO	Adelanto de la entrega de 1,600 mdp de apoyo a familias vulnerables.	Información con las sedes y fechas para vacunación.
	Apoyos alimentarios a amas de casa y artesanos.	
	300 mdp para apoyar a trabajadores del campo en la compra de insumos.	Líneas de atención.
	200 mdp para proyectos productivos y microcréditos a tasa 0.	Certificados de defunción por decesos COVID a domicilio.
	Campaña Yo Consumo Local.	
	Descuento del 50% sobre el impuesto de nómina para empresas con menos de 50 trabajadores.	23 módulos para la aplicación de pruebas rápidas; resultados en 15 minutos.
	Crédito de 300 mdp a través de banca de desarrollo a PyMES.	
	Impulso para el desarrollo industrial y regional: Créditos de hasta 5 mdp.	
	Apoyo al desempleo: 3 mil pesos en dos exhibiciones mensuales.	Plan de reapertura: Regreso seguro
GUANA- JUATO	Vales grandeza, compra local: mil pesos hasta en dos ocasiones para productos alimenticios.	Portal de vacunación con sedes, horarios y recomendaciones.
	Compra Gto: Plataforma en línea para comprar y vender.	
	Gto, Sí Late Unido: Donaciones económicas o en especie.	
	Kit de contingencia sanitaria: Por única ocasión.	
	Apoyo a estudiantes con crédito Educafin: Prórroga de 100% de intereses y capital de 3 meses.	
	Impulso al campo guanajuatense: Apoyo a productores.	
	Apoyos a agricultores: Crédito desde 160 mil 4 millones de UDIS.	
	Reactivación económica NAFIN-Gto: Aportación de 100 mdp a NAFIN.	
	Ampliación de créditos solidario a transportistas (turístico y escolar): Hasta 25 mil pesos.	
	Mi negocio sigue con grandeza: Amplía plazo de gracia para pago de capital e interés.	

GUERRERO	Estimulo del 50% al impuesto sobre remuneraciones y prórroga para la presentación de declaraciones.	Instalación de 22 módulos para aplicación de pruebas COVID-19 gratuitas.
	Suspensión a la fiscalización de impuestos estatales.	
	Ampliación de la vigencia de los estímulos fiscales a tenencia.	Línea de atención Covitel.
	Estimulo del 100% al ISH.	Red virtual de atención psicológica a personas con afectación emocional por COVID
	60 mdp para créditos en apoyo a las MIPyMES a través de NAFIN y Banca Comercial.	
	Apoyo alimentario: Adquisición de 1,000 toneladas de maíz como apoyo para estabilizar el precio de la tortilla.	Cloración de agua potable: Las 90 toneladas de cloro, impactaran a 19 hospitales y 1,647,148 de habitantes.
	FAMPEGRO: Créditos a MIPyMES.	
HIDALGO	Portal web “Hidalgo, ahorra hoy disfruta mañana”: <i>Marketplace</i> .	Directorio de hospitales atención COVID-19.
	Portal web “Hidalgo Trabaja”: Búsqueda de vacantes.	
	Portal web “Consume Hidalgo”	Implementación del hoy no circula sanitario.
	Desayunos escolares fríos.	
	Apoyo alimenticio a padres de familia desempleados.	“Distintivo escudo”: Evaluar operación con medidas sanitarias en sector comercial, restaurantero y de servicios para evitar la propagación del COVID-19.
	Operativo escudo, migrante seguro: Hasta 8 mil pesos a migrantes con COVID-19, 5 mil a familias que dependen de un migrante y 25 mil a familiares de migrantes fallecidos.	
	Seguro de desempleo: Importe mensual de un salario mínimo hasta por 3 meses.	
	Apoyo a proyectos productivos.	
	Beca Hidalgo: Adelanto de 3.4 veces del monto de la beca.	
	"Hidalgo más fuerte": 490 créditos emergentes a MIPyMES.	
	Apoyo a empresas: 6 meses de energía eléctrica gratis y ahorros hasta del 40%.	

JALISCO	Protección al empleo formal: Crédito de 10 mil a 150 mil pesos a 24 meses	Campaña de vacunación COVID.
	Fondo emergente COVID-19: 5 mil pesos mensuales y hasta dos meses por trabajo comunitario.	1 centro de aislamiento voluntario gratuito.
		Línea telefónica
	Seguridad alimentaria: Por ciclo productivo con 50% de la cobertura de la prima para maíz.	Boletín digital sobre COVID-19.
		Información de laboratorios privados para realizar PCR.
	Plan de contingencia COVID-19 de FOJAL: Préstamos a empresas de hasta 1 mdp, a 36 meses	Guía de autocuidado
		Seguimiento vía telefónica.
MICHOACÁN		Contratación de personal médico para atención exclusiva de COVID-19.
	"Jalisco Sin Hambre": Hasta 16 mil raciones diarias (desayuno, comida y cena) y 110 mil despensas.	Transporte gratuito para personal médico.
		Plan de reconversión hospitalaria.
	Microcréditos para autoempleo y empleo familiar: Hasta 6 mil pesos, periodo de gracia de 3 meses	App móvil "Mi Salud": Consultas por videollamada a pacientes COVID-19
	Créditos para micro empresas: Hasta 50 mil pesos.	
	Crédito para pequeñas empresas: Subsidio de 6 puntos de la tasa de interés por 24 meses.	Información de los puntos de vacunación.
	Periodo de gracia de 3 meses a créditos SÍ FINANCIA: Para pago de capital e intereses.	Material descargable para salud mental por efectos ante pandemia.
MORELOS	Michoacán alimenta.	Calculadora de capacidad hospitalaria.
	Apoyos fiscales: Subsidio del 100% del impuesto a la nómina, condonación de multas y recargos, etc.	Medidas sanitarias traducidas lenguas indígenas.
	Programa emergente PEMAT: Créditos de hasta 100 mil pesos a pagarse en 24 meses	Línea telefónica COVID-19
	Impulso económico a sectores estratégicos NAFIN: Créditos de 300 mil hasta 2.5 mdp, plazo: 60 meses.	Instalación de filtros sanitarios.
	Prórrogas y reestructuras para acreditados de fondo Morelos	Asistencia psicológica gratuita.
	Programa Fortalece: Préstamos de 10 mil a 80 mil pesos, plazo: 24 meses.	Vacunación: "Febrero, mes de la salud del hombre".

	Programa PROPYME: Préstamos de 80 mil a 3 mdp, plazo: 4 meses.	La página web de la Secretaría de Salud, establecen los lugares, requisitos y recomendaciones para vacunarse.
	Programa PROFITSUR: Préstamos de 80 mil hasta 3 mdp, periodo de gracia de 4 meses	
	Programa Morelos Contigo: Microcréditos de 2,500 hasta 15 mil.	
NAYARIT	Beneficios Fiscales: Impuesto sobre Nóminas y sobre Impuestos Cedulares.	Línea telefónica COVID-19
		Formulario virtual COVID
	Plataforma Ordena Local: Marketplace.	Campaña de vacunación COVID
NUEVO LEÓN	Beneficios Fiscales: Exención del impuesto sobre nómina para hoteles, cines, casinos, etc.	Video COVID-19: Video-asistencia médica.
	Programa Emergente COVID-19/ Impulso Nuevo León: Créditos de hasta 5 mdp a pagarse en 5 años.	Acompañamiento COVID-19: Atención personalizada, con acceso a revisión médica.
	Plan para la Reactivación Económica.	Línea telefónica COVID-19
	Apoyo emergente para mejorar la calidad de vida de habitantes del Sector Rural: Apoyo económico de 1000 pesos semanales.	NutriCOVID: Consulta nutricional por zoom.
		Campaña de vacunación COVID.
OAXACA	Programa de crédito emergente COVID-19: De 5 mil a 20 mil pesos.	Atención médica telefónica y por WhatsApp
	Programa de apoyo Bécate: Capacitación con apoyo de uno a dos salarios mínimos mensuales.	Campaña de vacunación COVID
	Beneficios fiscales: Impuesto sobre Erogaciones y al Impuesto la Prestación de Servicios de Hospedaje.	
	Plan emergente para la conservación del empleo de MYPyMES: Apoyo de \$1,500 por trabajador (máximo 10).	Medidas Sanitarias en dialectos indígenas.
PUEBLA	Programa impulso Pymes: Créditos de hasta 5 mdp, a pagarse en 60 meses.	Aplicación móvil COVID Puebla.
	Programa Mujeres Empresarias: Créditos de hasta 5 mdp, plazo: 36 meses.	Videollamada diagnóstica en lengua de señas.
	Programa Jóvenes. Empresarios: Créditos de hasta 2.5 mdp, plazo: máximo 60 meses.	Cronalert WhatsApp: Valoración preliminar.

	Beneficios Fiscales: Impuesto sobre la Nómina, Impuesto sobre realización de juegos con apuestas y sorteos, etc.	Campaña de vacunación COVID
QUERÉTA-RO	Beneficios Fiscales: Aplicable al Impuesto al hospedaje, licencias para la venta de bebidas alcohólicas.	Programa médico en tu calle: Asistencia médica.
	Programa apoyos alimentarios: El 9 de mayo de 2020 cerraron los registros.	Asistencia psicológica telefónica.
	Programa Querétaro Fuerte: Apoyo único de 4 mil pesos.	Asistencia médica telefónica.
	Programa Vigilante Ciudadano: Apoyo económico de 6 mil pesos mensuales.	COVAPP: Aplicación de autodiagnóstico
	Protocolo para la Reactivación Económica.	QRO BOT: Informa la situación del COVID-19
QUINTANA ROO	Entrega de despensas a trabajadores que han sido despedidos durante la contingencia.	Jornada Nacional de Salud Pública: Realizada de 19 al 30 de octubre de 2020.
	Beneficios fiscales: Aplicable al Impuesto sobre la tenencia.	Línea de asistencia.
	Apoyo con abastecimiento de agua.	Campaña de vacunación COVID
	Apoyos con créditos: Por 1,500 pesos a artesanos y hasta por 10 mil pesos a emprendedores.	
	Apoyo con abastecimiento de Gas LP a 400 mil familias con vales de 4 kg.	
	Apoyo al 70% de los usuarios del estado con el pago de un mes.	
	Plataforma Conecta Quintana Roo.	
	Plan de Reactivación Económica..	
SAN LUIS POTOSÍ	Beneficios fiscales: Aplicable al Impuesto sobre nómina, Impuesto sobre hospedaje y Derechos de control vehicular.	Asistencia psicológica mediante un chat en la página Web del estado.
	Emprendedoras Sociales: Programa para 25,000 emprendedoras jefas de familia, con créditos de hasta 10 mil pesos.	Autoevaluación de riesgo: Formulario en línea de COVID-19.

	Micronegocios: Créditos de hasta 50 mil pesos, a una tasa anual de 6%.	Atención médica telefónica
	Pymes Fondo San Luis Potosí: Créditos para Pymes de hasta 2 mdp.	Campaña de vacunación COVID.
	Campo: Monto del Programa 171 mdp.	
SINALOA	Plataforma consume Sinaloa.	Atención médica telefónica
	Programa FOSIN emergente “COVID-19”: Créditos de 5 a 25 mil pesos.	Asistencia Psicológica
	Impulso económico a sectores estratégicos. No establece monto.	Asistencia digital Sinaloa
	Plan para la Reactivación Económica.	Campaña de vacunación COVID
	Programa especial y emergente alimentario.	
SONORA	Beneficios fiscales: Aplicable al Pago de servicios por la expedición, revalidación y canje de licencias, etc.	Línea de atención médica.
	Plan emergente de seguridad alimentaria.	Sonora COVID-19: App de autodiagnóstico
	Programa emergente para Micro y pequeñas empresas: Créditos a pagarse en 36 meses. Sin montos.	Asistencia Psicológica
	Impulso para el desarrollo empresarial en Sonora: Apoyos desde 150 mil a 5 mdp, a pagar en plazos de 3 a 5 años.	Campaña de vacunación COVID
	Plan para la Reactivación Económica.	
	Programa emergente de estímulos para el desarrollo del sector agroalimentario. Sin montos.	
TABASCO	Plataforma lo que Somos Tabasco: Marketplace.	Centro de atención telefónica estatal.
	Jornada de Apoyo Alimentario: Se entregarán 150 mil paquetes de apoyo alimentario.	Campaña de vacunación contra la influenza 2020-2021.
	Compras especiales: Compra de 8 mil artesanías de 70 talleres artesanos.	Campaña de vacunación COVID: Se debe realizar un registro en línea.
	Subsidio de luz.	
TAMAULI-PAS	Programa directo a domicilio: Directorio gastronómico online.	COVID-19 Tam: Aplicación con los casos activos.
	Programa Crédito PYME TAM: Créditos de entre 25 mil y de 50 mil pesos con un plazo de 3 años.	Fisioterapia respiratoria en línea.
	Créditos a MIPyMES: De 50 mil a 2 mdp.	Línea de atención médica.

	Incentivos fiscales: Aplicable al Impuesto sobre hospedaje, Impuesto cedular, etc.	Chat de la Salud: En Facebook y WhatsApp
	Seguro de Desempleo: Apoyo de 2,500 pesos, por dos meses.	Línea de atención médica.
	Exención del pago del servicio de agua, recolección de basura, y subsidio en el pago de la luz.	Página web con información de COVID, traducible al Maya.
	Incentivos Fiscales: Impuesto sobre hospedaje, Impuesto cedular, etc.	Plan de mejora a la movilidad (Mérida)
		Jornadas de Sanitización
	Programa de Apoyo Alimentario: Entrega de 1.8 millones paquetes.	En la página oficial del estado se presentan los registros de vacunación por comunidad. Además de presentar el calendario de vacunación.
	MICROYUC emprendedores: Créditos de hasta 100 mil pesos, plazo: 24 meses.	
	MICROYUC mujeres: Créditos de hasta 50 mil pesos, plazo: 36 meses.	
	MICROYUC empresarial: Créditos de hasta 400 mil pesos. Cierre: 31/12/2020.	
	Créditos para personas que trabajan por su cuenta de hasta 25 mil pesos, plazo: 18 meses.	
	Apoyos económicos y en especie: Disponible para insumos (3 mil), herramientas (6 mil), etc.	
	Apoyos económicos para activación artesanal y empresarial: De hasta 36 mil pesos.	
	Apoyo a trabajadores del sector pesquero: Apoyos de 2 mil pesos.	
	Programa de apoyos para la vivienda social. No dice montos.	
	Programa de protección al empleo del sector turístico: Créditos de hasta 600 mil pesos.	
	Línea de crédito bancaria a través del programa impulsa Yucatán: De 500 mil a 5 mdp.	
	Protocolo de reactivación económica.	
ZACATE-CAS	Incentivos fiscales: Impuesto sobre Nómina, Impuesto sobre Servicios de Hospedaje, etc.	Saludzac: App de asistencia.
		Jornadas de sanitización
		Asistencia psicológica
	Programa Impulso para tu empresa: Créditos por hasta 5 mdp. Plazo: 6 meses.	Call center
	Plan de Reactivación Económica.	Campaña de vacunación COVID.

Fuente: Elaboración propia, con base en la página del gobierno federal “COVID-19 Medidas Económicas” y en cada una de las páginas de los estados de la república.

Durante el período de recolección de los datos, comprendido del 25 de marzo al 2 de abril, se detectó que al menos 3 portales web estatales limitaron el acceso a la información en general, lo anterior con el propósito de cumplir con la legislación en materia electoral, cuyo periodo de campañas se llevará a cabo del 4 de abril al 2 de junio de 2021. Sin embargo, resulta necesario continuar informando a los ciudadanos respecto al tema que nos ocupa. La atención a la crisis de salud actual debe ir más allá de tiempos políticos. Posiblemente se crea la confusión que hacer de conocimiento dichos apoyos y/o medidas tergiversa el sentido de la información, por lo que su correcta clasificación y difusión brinda certeza a la hora de preservar el bienestar y la salud.

Tabla 3: Síntesis del número de programas por estado, de mayor a menor, según el total de programas

ESTADO	PORTAL WEB GOBIERNO FEDERAL		PORTAL WEB GOBIERNOS ESTATALES		TOTAL
	PROGRAMAS ECONÓMICOS	PROGRAMAS DE APOYO A LA SALUD	PROGRAMAS ECONÓMICOS	PROGRAMAS DE APOYO A LA SALUD	
CDMX	5	0	7	16	28
YUCATÁN	17	0	1	9	27
AGUASCALIENTES	4	0	14	3	21
CHIHUAHUA	4	0	14	3	21
BAJA CALIFORNIA	2	0	9	5	16
ESTADO DE MÉXICO	8	0	1	5	14
HIDALGO	8	0	3	3	14
JALISCO	4	0	1	9	14
TAMAULIPAS	7	0	0	6	13
MORELOS	7	0	0	5	12
QUINTANA ROO	3	0	2	7	12
COAHUILA	4	0	5	2	11
DURANGO	1	0	4	6	11
GUANAJUATO	4	0	6	1	11
GUERRERO	6	0	1	4	11
MICHOACÁN	6	0	0	5	11
QUERÉTARO	4	0	1	6	11
SONORA	5	0	1	4	10
TLAXCALA	5	0	1	4	10
NUEVO LEÓN	3	0	1	5	9
SAN LUIS POTOSÍ	5	0	0	4	9
SINALOA	4	0	1	4	9
VERACRUZ	4	0	1	4	9
PUEBLA	4	0	0	4	8
BAJA CALIFORNIA SUR	2	0	2	3	7
CAMPECHE	4	0	0	3	7
OAXACA	4	0	0	3	7
TABASCO	4	0	0	3	7
ZACATECAS	2	0	1	5	7
NAYARIT	2	0	1	3	6
COLIMA	1	0	1	2	4
CHIAPAS	1	0	1	0	2

Fuente: Elaboración propia

Análisis de la información encontrada en los portales electrónicos de los gobiernos

Derivado del análisis de los datos obtenidos, se encontró que los gobiernos estatales del país han promovido 369 programas, entre apoyos económicos y de salud, tanto en sus portales web estatales como en la página electrónica del gobierno federal. Son 118 los programas de apoyo a la salud, y 251 los programas económicos, de los cuales 119 se encontraban en portal web del gobierno federal y 132 se encontraban en los portales estatales de cada entidad federativa. Lo anterior refleja descoordinación entre el gobierno federal y los estatales, para mostrar una información revisada y avalada por ambos ámbitos de gobierno.

En las 32 entidades se otorgaron facilidades económicas en materia de créditos, dirigidos en su mayoría a micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES), con plazos amplios que van desde 24 hasta 60 meses, tasas de interés anual accesibles desde 3% a 13% como máximo y en algunos casos periodos de gracia para iniciar a pagarse. Los créditos son el principal apoyo al que los gobiernos estatales recurren para la reactivación económica.

Para el caso de los estímulos fiscales, el 56% de los Estados otorgaron descuentos y exenciones aplicables al pago de impuestos o derechos por trámites estatales y ampliación de plazos para el cumplimiento en las contribuciones. Destacan los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, CDMX, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

De entre las acciones tomadas en apoyo a la salud, destaca como principal la publicación de información relativa al proceso de vacunación, sumando 23 entidades que dan a conocer calendario y sedes para tal efecto. De tal manera se interpreta que a nivel nacional hay suficiente difusión por medios digitales oficiales, teniendo una cobertura del 72%, sin embargo, sería oportuno que dicho porcentaje superara el 90%, para que una mayor parte de la población conozca detalles de tan importante actividad.

Cabe recalcar que la mitad de los portales web anuncian líneas telefónicas para orientación médica y psicológica a causa del COVID-19, ya que en vista de las restricciones de movilidad y resguardo, estas forman parte importante de los servicios de salud que se ofertan en sus portales electrónicos.

Información en lenguas indígenas

Por otra parte, algunos estados fomentaron canales de comunicación inclusivos, a grupos indígenas mediante la traducción ya sea del sitio web o de las medidas sanitarias y difusión en otros idiomas como mazahua, otomí, purépecha, etc., por ejemplo, Oaxaca en su página web promociona recomendaciones para prevenir el contagio de COVID-19, en los diferentes dialectos indígenas de la región, sin embargo, esta medida sólo fue implementada por el 9.3% de los estados, pues solo Michoacán, Oaxaca y Yucatán presentan información en lenguas indígenas.

Los estados con mayores programas

Ante tal panorama, es pertinente dar a conocer que, como resultado del levantamiento de los datos ya expuestos, los estados con mayor número de iniciativas económicas y de salud son CDMX, Yucatán, Aguascalientes, Chihuahua y Baja California, en ese orden respectivamente, en el caso opuesto, las entidades que muestran menor número de programas, al menos conforme a lo expuesto en sus portales web, son Chiapas, Colima y Nayarit.

Aguascalientes, Chihuahua y Yucatán se posicionan a la cabeza en el rubro de Programas Económicos considerados en el Gobierno de México y el Gobierno local, mientras que en el apartado de apoyo a la salud los que presentan mayor información son Ciudad de México, Jalisco y de nueva cuenta Yucatán.

Cabe precisar que en lo que respecta a temas de salud, el Gobierno de México no da a conocer programas que se ofrezcan estado por estado, sin embargo, ofrece en su sitio web oficial cursos de capacitación acerca del COVID-19, directorio de líneas de atención por estado, videos o información para el cuidado de la salud mental, recomendaciones o artículos de relevancia, solo por mencionar algunos enlistados en su sección web “Todo sobre el COVID-19” (<https://coronavirus.gob.mx>, 2021) .

Para el caso de **Aguascalientes** se enlistan diversos programas, sin embargo, algunas ligas de acceso no permiten conocer información detallada sobre el monto o especificaciones del o trámites ante la Secretaría de Finanzas.

Diferencias en la información federal y estatal

Existe diferencia en la información publicada en la plataforma federal, por comparación con la publicada en sitios web estatales. Para **Baja California Sur**, los datos mostrados en el apartado de apoyos alimentarios (despensas) en la página de Gobierno de México hace referencia a “más de 35,000” mientras que en la página de BCS reporta 288,617; por lo que se deduce que los criterios difieren. En la propia página del Gobierno de BCS, hay confusión y desfase en los datos proporcionados.

En lo que refiere a **Campeche**, los apoyos enlistados en el sitio web del Gobierno de México, no cuentan con información de los montos que éstos consideran. La búsqueda y acceso a la información en este sitio resulta poco amigable.

Es complejo localizar información relativa a apoyos económicos y de salud otorgados por el Gobierno de **Chiapas** diseñados para la actual contingencia sanitaria, el acceso a programas emergentes no es visible dentro de los sitios web de la gubernatura, del Sistema Estatal del DIF o del micrositio Covid-19.

Ejemplos de información en redes sociales

La mayoría de programas de **Morelos** están orientados a apoyar a las microempresas, mediante el otorgamiento de créditos. Los programas del sector salud han sido promocionados a través de la página de Facebook *Servicios de Salud de Morelos*, tal como el programa de Teleasistencia Quédate en Casa, aunque existe una difusión en redes, la realidad es que es un programa de poco alcance ya que sólo permite una consulta por persona. Por otra parte, durante la campaña de vacunación contra el COVID-19, el secretario de salud del estado, exhortó a los ciudadanos a no caer en la desinformación y en la infodemia, respectivamente: “Somos tres los voceros para el Programa Nacional de Vacunación, el resto puede ser información con sesgo o falsa, un ejemplo, en redes circula que habrá vacunación en la zona oriente y eso no es real” (Cárdenas, 2021).

Por otra parte, el estado de **Nayarit** se caracterizó por la difusión masiva de cada uno de sus programas tanto económicos como de salud en su página de Facebook. Actualmente las redes sociales, juegan un papel trascendental en la difusión de la información, pero también de la desinformación y la infodemia, es por ello que se resalta que los estados tengan iniciativa de difundir de manera oficial en sus redes cada uno de sus programas, permitiendo que éstos lleguen a más gente de manera confiable, ya que no todos los ciudadanos estamos acostumbrados a revisar constantemente los portales oficiales.

En un solo estado las solicitudes a programas deben realizarse de manera presencial

La mayoría de las solicitudes de los programas económicos de cada uno de los estados deben realizarse de manera digital, sin embargo, uno de los programas del estado de **Oaxaca** (*Programa de apoyo Bécate*) debe realizarse de manera personal en las oficinas del Servicio Nacional de Empleo, lo cual limita el alcance de personas beneficiadas y aumenta las probabilidades de contagio.

Un programa post pandemia ya se anuncia en un solo estado

Quinta Roo es el único estado que ya está ideando programas Post-COVID, tal como el Apoyo de Permacultura que apoyará a “1,100 mujeres de Cancún e Isla Mujeres para la producción de huertos de traspatio. La meta es apoyar a 4,000 (...) una vez pasada la etapa de aislamiento” (Secretaría de Finanzas y Planeación, 2021: 24). Resulta importante evidenciar que, de los 369 programas encontrados, únicamente uno está ideado como un programa económico postpandémico.

Portales electrónicos más deficientes

También se encontraron casos en los que tanto la interfaz como la accesibilidad de la información del portal web resultaron ineficientes, tal fue el caso de **Sinaloa**, y es que el chat en su página web, dice brindar asistencia, sin embargo, al utilizar dicha herramienta, encontramos que la operadora del chat únicamente da el mensaje de que por el momento no hay operadores disponibles.

Creación y ampliación de programas

Por otra parte, existieron casos de programas que se ampliaron como consecuencia de la contingencia sanitaria, como el *Programa de Salud Emocional* de **Sonora**, el cual estaba integrado por un equipo de 7 psicólogos, pero a raíz de la contingencia se amplió a 12 especialistas (Cfr. Gobierno del Estado de Sonora, 2020). En relación con lo anterior, la mayoría de los estados, se limitó a presentar programas de apoyo a la salud muy similares entre sí, tales como asistencias médicas telefónicas, jornadas de sanitización, etc. Sin embargo, hubo estados como **Tamaulipas** o **Nuevo León** que presentaron programas innovadores en el sector salud como el de *Fisioterapia respiratoria* o NutriCOVID, de Nuevo León que brinda asistencia nutricional, mediante la plataforma Zoom.

Algunos estados evalúan sus resultados

Por otro lado, fueron pocos los estados que presentan de manera pública datos sobre el alcance de los resultados de los programas implementados durante la contingencia, uno de ellos fue **Querétaro**, que de acuerdo con su portal web, hasta el 29 de marzo de 2021 se habían atendido 11,635 personas como el Programa Médico en tu Calle, y con el Enlace de atención Psicológica se habían atendido 11,649, personas (Cfr. Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, 2020). **San Luis Potosí**, también ofrece datos sobre los resultados de los programas implementados. Durante la contingencia, se han orientado medicamente a 13,472 personas mediante llamadas telefónicas (Cfr. SLP Coronavirus, 2020). Al igual que los otros estados, **Tlaxcala** presenta datos sobre los resultados de sus programas como es el caso de las *Brigadas Cuídate* que “a la fecha han realizado 2 mil 186 visitas domiciliarias, mil 14 seguimientos presenciales, 3 mil 633 seguimientos telefónicos, 4 mil 606 rastreos telefónicos, 296 tratamientos entregados y 4 mil 372 acciones de promoción a la salud, entre otras (Estado de Tlaxcala, 2021). Finalmente, de destacar el caso de Yucatán, el cual presenta uno de los mejores portales web, de las 32 entidades federativas, además de contar con la más amplia gama de programas económicos (17). En su página web establece un seguimiento de la jornada de vacunación contra el COVID y de algunos programas.

Evaluación de los portales Web estatales

Durante la investigación se evaluó a cada uno de los portales web estatales bajo los criterios de accesibilidad, usabilidad, alcance de los programas, interfaz y actualización de datos, siguiendo el método utilizado por el Dr. Rodrigo Sandoval Almazán, en su investigación “Reporte anual del Ranking de portales estatales de transparencia 2020”.

Tabla 4. Evaluación de los portales Web estatales

CRITERIO	ESTADOS MEJOR POSICIONADOS
ACCESIBILIDAD	Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Estado de México, Jalisco, Yucatán, Querétaro, Nuevo León y Zacatecas.
USABILIDAD	Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Yucatán, Querétaro, Zacatecas, Nuevo León.
ALCANCE DE LOS PROGRAMAS	Aguascalientes, Baja California Sur, CDMX, Guerrero, Yucatán, Tlaxcala, San Luis Potosí.
INTERFAZ	CDMX, Jalisco, Michoacán, Yucatán, Querétaro, Tamaulipas, Zacatecas.
ACTUALIZACIÓN DE DATOS	CDMX, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Yucatán, Querétaro.

Fuente: Elaboración propia, basados en la metodología de Sandoval (2020).

Para el caso de Chihuahua, Guanajuato, Yucatán, Querétaro, Nuevo León y Zacatecas, la información difundida a través del sitio Web estatal es basta, detallada y actualizada constantemente, además de que la accesibilidad a la misma es clara. Oportunamente se muestran datos de los sectores y/o actividades permitidas, en qué condiciones deben operar y el aforo máximo conforme al semáforo epidemiológico de la entidad. Los elementos y ligas de acceso diseñadas para informar a la población resultan útiles al procurar disipar las dudas y satisfacer la intención de búsqueda.

Conclusiones

1. Los gobiernos federal y de los 32 entidades federativas del país están utilizando las tecnologías de información a través de las páginas web de sus respectivos gobiernos, para promover diversos tipos de apoyo para contrarrestar los efectos negativos económicos y en la salud como resultado de la pandemia por el COVID-19. Nuestra investigación que observó los contenidos de dichas páginas, se realizó entre el 25 de marzo y el 2 de abril de 2021 y encontró que se ofrecen 369 programas económicos y/o de salud. Se observaron diferencias entre la información publicada en la página del gobierno federal y en las de cada estado, pensamos que los ciudadanos merecen contar con una información más coordinada y uniforme entre los ámbitos de gobierno y también puede mejorarse la transparencia por cuanto a los montos que se ofrecen, los tiempos para recibirlos y los requisitos que se solicitan.
2. Los estudios e investigaciones que consultamos tanto del CIDE-UDG, del IAPEM y de Rodrigo Sandoval son sistemáticos, claros y útiles para quien los revisan y pensamos que deberían difundirse más y las instituciones educativas y gubernamentales deben seguir apoyando esas tareas. El análisis del estado del gobierno abierto, en el aspecto que se refiere al gobierno electrónico y a los servicios que pueden ofrecer a la ciudadanía, debe ser una constante que permita una mejora permanente en la accesibilidad y facilidad de uso de las páginas electrónicas para quienes tienen acceso a equipo de cómputo para estos propósitos.
3. Debe promoverse la investigación sobre gobierno abierto y electrónico en los estados de la república. El uso de las tecnologías de información será cada vez más abundante y este incremento en la utilización de plataformas a que obligó la pandemia, llegó para quedarse aun cuándo se termine esta crisis. Todos debemos capacitarnos y adaptarnos al uso de esa tecnología para diversos propósitos, y las Instituciones educativas y gubernamentales tendrán que reorientar los recursos destinados a la investigación a contemplar el tema de tecnologías

de la información y su uso en la vida diaria y en la vinculación con trámites y asuntos gubernamentales. Las entidades federativas que promuevan y destinen mayor presupuesto a estas temáticas tendrán mejores resultados para superar situaciones de crisis similares a la que hoy atravesamos y por ende en el bienestar de los ciudadanos y habitantes de cada Estado.

4. Es necesario contar con una coordinación adecuada entre las dependencias de la administración pública federal y los estados para tener una metodología para diseñar un Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante Pandemias, que pueda ser ejecutado por el Consejo de Salubridad General, que mejore al que ya tenemos, pero que aclare el tipo de intervención que deberán tener las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal. En esta crisis por el COVID-19 se ha visto la participación de varias oficinas gubernamentales, sin un orden muy claro, y sin una guía para la necesaria coordinación intergubernamental y para la gestión de riesgos correspondiente.

Referencias

Cejudo, Guillermo, *et al.* (2020). “Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?” Versión 4, 27 de agosto de 2020. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas: México. Disponible en: <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/>

Fecha de consulta: 29 de marzo de 2021.

Cejudo, Guillermo y Gómez, David (2020). “¿Federalismo en cuarentena?”, en: *Revista Nexos*. Disponible en: <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/03/federalismo-en-cuarentena/> Fuede consultada: 30 de marzo de 2021.

Estado de Tlaxcala (2021). “Disposiciones del gobierno estatal ante COVID-19”. Disponible en: <https://covid.tlaxcala.gob.mx/index.php/en/?id=27>

Gobierno de México (2021), “Todo sobre el COVID-19, Entidades federativas, Medidas Económicas”. Disponible en: <https://www.gob.mx/covid19medidaseconomicas?tab=EntidadesFederativas>
Fuente consultada: 26 de marzo de 2021

Gobierno del Estado de Sonora (2020). “Será programa de Salud Emocional permanente ante Covid-19”. Disponible en: <https://www.sonora.gob.mx/acciones/noticias/sera-programa-de-salud-emocional-permanente-ante-covid-19.html> Fuente consultada: 28 de marzo de 2021

Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) (2020). “Análisis de Acciones COVID-19 Municipios Estado de México”. Disponible en: <http://iapem.edomex.gob.mx/sites/iapem.edomex.gob.mx/files/files/Acciones%20COVID-19%20MUNICIPIOS%20.pdf> Fuente consultada: 12 de abril de 2021

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). “ONU aborda la ‘infodemia’ de desinformación y cibercrimen en la crisis del COVID-19”. Disponible en: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/un-tackling-%E2%80%98infodemic%E2%80%99-misinformation-and-cybercrime-covid-19> Fuente consultada: 29 de marzo de 2021

Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2020). “Entender la infodemia y la desinformación en la lucha contra el COVID-19”. Disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52053/FactsheetInfodemic_spa.pdf?sequence=14&isAllowed=y
Fuente consultada: 29 de marzo de 2021

Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro (2020). “Reporte al 29 de marzo, Call Center Covid-19”. Disponible en: <https://www.queretaro.gob.mx/covid19/contenido/metricasCallCenter.aspx> Fuente consultada: 30 de marzo de 2021

Sandoval, Rodrigo (2020). “Reporte anual del Ranking de portales estatales de transparencia 2020”. Disponible en: <http://rodrigosandoval.mx/wp-content/uploads/2020/07/Reporte-RPT2020.pdf>
Fuente consultada: 31 de marzo de 2021

Secretaría de Finanzas y Planeación (2021). “Medidas tomadas por el gobierno de Quintana Roo, para apoyar a las familias quintanarroenses con motivo de la situación sanitaria COVID-19”. Disponible en: <https://qroo.gob.mx/sede/wp-content/sede/uploads/2021/01/Plan-Emergente-COVID19-QRoo-v4.pdf> Fuente consultada: 31 de marzo de 2021

SLP Coronavirus (2020). Disponible en: <https://slpcoronavirus.mx/> Fuente consultada: 31 de marzo de 2021

La administración pública en tiempos de pandemia: Gestión del personal de servicio público en la Ciudad de México y los Estados de la República

Héctor Arámbula *

Resumen: El artículo muestra cómo los gobiernos de las entidades federativas en México reaccionaron ante la pandemia de COVID-19 para gestionar el personal de sus respectivas administraciones públicas. Un énfasis adicional es puesto en las acciones realizadas y logros en la Ciudad de México. Partimos del supuesto de que los gobiernos toman respuestas diferenciadas a partir de sus capacidades institucionales y herramientas al alcance para enfrentar las crisis. Se realizó una revisión documental de los primeros acuerdos publicados por los gobiernos estatales que establecieran acciones directamente relacionadas con la gestión del servicio público. Se encontró que los gobiernos subnacionales optaron por alguna de estas medidas: suspensión de actividades, esquemas de trabajo a distancia o continuación del trabajo presencial; que siguieron en gran medida lo establecido por los acuerdos federales. Las conclusiones apuntan a la necesidad de impulsar una mayor flexibilidad en las organizaciones públicas a fin de responder adaptativamente a problemas aún más complejos y a otras futuras crisis.

* Director General de la Escuela de Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México; en la preparación de este artículo, reconoce y agradece el magnífico apoyo académico de Daniel Díaz, Emilio Agüero y José Luis Villalpando. Las posiciones aquí expresadas son responsabilidad del autor; no representan una postura oficial del gobierno local de la Ciudad de México.

Palabras clave: Covid-19, administración pública, gobiernos subnacionales, gestión de crisis.

**Public administration in times of pandemic:
Management of public service personnel in Mexico
City and the States of the Republic**

Abstract: This article shows how the state governments in Mexico reacted to the COVID-19 pandemic to manage the personnel of their respective public administrations. An additional focus is about activities and achievements in Mexico City. We start from the assumption that governments take differentiated responses based on their capacities, institutions and tools available to face crises. We reviewed the first agreements published by the state governments that established actions directly related to the management of the public service. We found that the subnational governments opted for one of these measures: suspension of activities, teleworking schemas, or continuation of face-to-face work, that largely followed what was established by federal agreements. The conclusions point to the need to promote more flexibility in public organizations in order to respond adaptively to complex problems and other future crises.

Keywords: Covid-19, public administration, state governments, crisis management.

Fecha de recepción del artículo: 1° mayo 2021

Fecha de aceptación: 17 mayo 2021

Introducción

La pandemia por COVID-19 ha causado no sólo una importante crisis sanitaria y económica, ha provocado también un shock sin precedentes recientes en el estilo de vida de la sociedad a nivel global. Diversas son las dimensiones desde las cuales se puede analizar este suceso, entre las que se encuentra la gestión del personal de las administraciones públicas a nivel subnacional. Resulta pertinente en este contexto analizar cómo las administraciones públicas, como aparato administrativo y de gestión de los gobiernos subnacionales, han tomado medidas para la administración de su personal, debido al número de personas que representa esta fuerza

laboral y a su importancia en la capacidad de respuesta ante la pandemia.

En el caso mexicano, desde el gobierno federal se delegó a las entidades federativas varias etapas de la gestión de la emergencia, entre ellas la administración y atención de los servicios de salud, las acciones y programas de apoyo a las actividades económicas, el manejo de las medidas de restricción de la movilidad, de las actividades económicas, sociales y culturales, así como la declaratoria de emergencia a nivel local y la definición del color de los denominados semáforos epidemiológicos.

No obstante, esto no ha sido un proceso lineal y puede considerarse que se ha ido aprendiendo con el transcurso del tiempo durante la contingencia; debido al desconocimiento generalizado que se tenía, y en cierta medida se sigue teniendo, del virus SARS-CoV-2 y de la enfermedad COVID-19.

El presente artículo indaga sobre cómo los gobiernos de las entidades federativas reaccionaron ante la pandemia para gestionar el trabajo de sus respectivas administraciones públicas. Dado que se debía reducir el contacto entre personas y seguir medidas sanitarias que interrumpieran la propagación del virus, muchos gobiernos en el mundo han tenido que establecer esquemas de trabajo a distancia en las propias organizaciones públicas (Ripani, 2020); sin embargo, poco se ha explorado sobre dichas decisiones a nivel subnacional y si esta política, como medida frente a la pandemia, fue generalizada en las 32 entidades federativas de México.

Para ello, se parte del hecho de que las administraciones públicas tuvieron que enfrentar la pandemia en un contexto laboral caracterizado por esquemas de trabajo tradicionales y mayormente presenciales, inmersa en procesos burocráticos rígidos, que dificultaron en un inicio la transición al trabajo en casa en ciertas actividades, si bien no esenciales para la atención de la pandemia, pero que sí resultan esenciales para el funcionamiento administrativo y de la gestión cotidiana de los gobiernos.

No obstante, como se ha constatado en otros estudios (Malandrino, 2020; Capano, 2020; Petridou, 2020; Greer

et. al, 2020) frente a la crisis que representa la pandemia, los gobiernos han tomado respuestas diferenciadas a partir de sus capacidades institucionales y herramientas al alcance, decisiones que se multiplican cuando se trata de sistemas con multiniveles y regiones, como el caso de México. Resulta de especial importancia analizar la gestión del personal en el servicio público pues es de esperarse que cuanto mejor el desempeño organizacional de un gobierno, mayor capacidad para cumplir con su función social (Vergara, 2010: 17) que, frente a la pandemia, se convierte en una cabal urgencia.

El artículo se conforma por cinco apartados: el primer bloque presenta un breve marco analítico donde se establece, bajo el enfoque de la gestión de crisis, cómo los gobiernos actúan para remediar las emergencias a partir de las herramientas que tienen al alcance y cómo, dichas medidas, adquieren un matiz particular cuando se trata del personal de las administraciones públicas. Por ello, se incluye la reflexión sobre las ventajas y desventajas de la modalidad del trabajo a distancia, vistas desde el servicio público. Posteriormente, se enlistan las medidas realizadas desde el gobierno federal que sirve como punto de referencia para las que adoptaron las entidades federativas, aunque su análisis no es el eje que guía el desarrollo de este documento.

En ese sentido, es conveniente tener presente que el gobierno de México implementó en el marco de la Jornada Nacional de Sana Distancia, medidas que llevaron a las personas servidoras públicas de actividades no esenciales a trabajar en línea y a distancia desde sus domicilios, reduciendo al mínimo aquellas actividades que no se consideraban parte de la atención de la contingencia.

El tercer bloque presenta la metodología utilizada en el estudio, que trató de la revisión de las medidas sobre gestión del personal, emitidas por las entidades federativas y publicadas en diarios oficiales. Se identificaron tres tipos de medidas (suspensión de actividades, esquemas de trabajo a distancia y continuación del trabajo presencial) que son detalladas en el bloque cuatro. Finalmente, el último bloque presenta una reflexión sobre los resultados y la exposición de posibles implicaciones de este esquema en el servicio público.

Una buena gestión del personal que conforma el servicio público es una pieza clave para tomar mejores decisiones e incentivar la implementación de mejores políticas. Por ello, como breve epílogo, se presenta un resumen de las principales acciones emprendidas desde el gobierno de la Ciudad de México para atender esta crisis, donde se busca resaltar la importancia que tienen las tecnologías de la información y las herramientas digitales, con el fin de generar alternativas innovadoras aplicadas a la gestión pública.

La administración pública en tiempos de pandemia

Es un hecho que la pandemia por COVID-19 vino a modificar el estilo de vida que tenía la sociedad contemporánea, y con ello, la comprensión que tenemos sobre el rol del gobierno y de la administración pública en su relación con la ciudadanía y con resolución de los problemas públicos.

En tiempos de crisis, el papel del servicio público es crucial: por un lado, por la ciudadanía es visto como ente responsable de atender la emergencia; y por otro, para el Estado, el servicio público representa sus brazos operativos para atender la crisis (Cruz, Culebro y Méndez 2020; Ansell, Sorensen y Torfing 2020; González, 2020).

No obstante, los gobiernos del mundo han resentido las consecuencias de esta crisis y las últimas consecuencias de la pandemia sobre la relación gobierno y ciudadanía aún no se han visto, ya que muchos de sus efectos serán resultado de la evaluación que se genere sobre cómo los gobiernos reaccionaron ante la pandemia desde sus respectivos niveles de responsabilidad.

En la literatura que se ha generado de forma exponencial durante el último año, se identifican al menos dos discusiones sobre los cambios que ha dejado la pandemia en el gobierno (Oszlak, 2020; Subirats, 2020; Grillo, 2020): la primera, que se enfoca en los efectos externos al gobierno; y la segunda que discute los efectos internos.

Para hablar de los efectos externos, la primera línea de discusión parte de la búsqueda de solución de los problemas propios de la emergencia sanitaria. Los estados tuvieron que responder a la crisis en principio con medidas de aislamiento social, interrupción de actividades no esenciales, medidas de higiene y por supuesto, atención prioritaria de los casos graves de COVID-19.

El principal dilema al que se enfrentaron los gobiernos –y que aún siguen enfrentándose, mientras el proceso de vacunación avanza– fue que al tomar estas medidas para frenar la propagación del virus, la economía se vería afectada. Así mismo, el redireccionamiento de presupuesto público hacia la atención de la contingencia, modificó el funcionamiento que las finanzas públicas llevaban con cierta normalidad.

Este dilema está modificando el rol y la percepción que se tiene del Estado, pues “ha llevado a que éste se vea como el único actor capaz de mitigar la crisis no sólo sanitaria sino socioeconómica, generando mayor presión sobre los gobiernos locales y nacionales para dar respuesta a las demandas ciudadanas, al mismo tiempo que se evalúa la capacidad institucional y el manejo de los recursos” (Grillo, 2020: 1; Ozlak, 2020; Subirats, 2020).

Si bien en este artículo no se enfoca en profundizar sobre esta discusión¹, su mención es importante pues involucra necesariamente el trabajo que realiza el servicio público. Por ello, el objetivo de este texto se inserta en la segunda discusión identificada en la literatura, más enfocada en los cambios que ocurrieron dentro de las organizaciones públicas para atender dichas situaciones derivadas de la emergencia.

La principal medida que tomaron los gobiernos para dar continuidad a sus operaciones fue implementación del trabajo a distancia como esquema laboral en el sector público. Este cambio representa un parteaguas respecto del paradigma tradicional de la administración pública, obligó a buscar formas de organización que se adaptaran al nuevo contexto, implicó mayor flexibilidad en las rutinas de trabajo, mayor descentralización en la toma de decisiones y mayor uso de tecnologías de la información para el trabajo cotidiano (Ripani 2020; Ansell, Sorensen y Torfing, 2020).

Sin embargo, fue sólo una de las decisiones tomadas por los gobiernos, y esta variedad de respuestas puede estar explicada por las herramientas con las que cuentan las y los gobernantes ante las crisis.

¹ Al final de este artículo, se presentan algunas de las principales acciones que emprendió el gobierno de la Ciudad de México para atenuar la contingencia sanitaria.

Desde una perspectiva de gestión, una crisis es un tiempo inestable que sufre una organización y que podría interferir con sus operaciones normales, dañar sus fundamentos, poner en peligro su imagen pública o provocar el estrecho escrutinio gubernamental o de los medios (Devlin, 2007, en Mena, 2011). Existen tres características claves para comprender las crisis: la amenaza, la urgencia y la incertidumbre. Ante amenazas que no son previstas o hasta cierto punto, desconocidas, los decisores deben elegir ciertos rumbos con poca información al alcance y con una intensa presión de tiempo. Las propias decisiones, acciones u omisiones que sean tomadas serán resultados inherentes de la crisis, elecciones que pueden aminorar o aumentar su fuerza. En todo este proceso los decisores, además, están con constantes presiones de los medios de comunicación, de la población objetivo o afectada y de la ciudadanía en general, donde expresan su propia valoración de la crisis (Mena, 2011; Greer, et al., 2020).

En el tema que nos ocupa, los gobiernos tuvieron que tomar una decisión al interior de las organizaciones públicas para que las personas que laboran en la función pública no corrieran riesgo de contagio, pues de esta forma los espacios públicos representarían un foco de infección que a corto plazo repercutiría en la propia atención de la crisis (a través de la saturación de la capacidad hospitalaria, por ejemplo). No obstante, una suspensión definitiva de actividades podría suponer una amenaza al propio sistema gubernamental con costos políticos y sociales –aunados a los económicos– poco claros en medio de la emergencia sanitaria. En otras palabras, la pandemia reveló aspectos vulnerables de las organizaciones públicas, que las y los titulares de los gobiernos debieron enfrentar para equilibrar la continuidad del servicio público sin exponer la salud del personal. La reacción es crucial, pues se trata de las personas que mantienen operando al propio gobierno.

Antes de la pandemia, el esquema de trabajo a distancia estaba poco extendido en nuestro país, aun cuando un informe del año 2016 elaborado por la organización 5G Americas (Ripani, 2020) mostraba que México era el segundo país de la región latinoamericana con mayor número de trabajadores (2.6 millones) que contaban con esta posibilidad. Otro informe realizado por la Academia Internacional de Teletrabajo-Capítulo América Latina y

el Caribe expuso que aplicar únicamente dos días a la semana algunas estrategias de Home Office, representaría un incremento en la productividad de hasta un 28%, al disminuir los tiempos de traslado en hasta 5 horas en la Ciudad de México (ITALAC, 2017: 48). Ahora, frente a la necesidad de disminuir la movilidad y reducir el número de personas en lugares cerrados, el trabajo a distancia constituye una alternativa para el servicio público.

Esta decisión fue facilitada por el uso extensivo de las nuevas tecnologías de información, pues a pesar de que no fue implementado el trabajo a distancia dentro de las organizaciones públicas antes de la pandemia, el servicio público ya utilizaba de manera generalizada aplicaciones y medios digitales para el cumplimiento de sus actividades, a través de artefactos inteligentes, sumadas a varias innovaciones en materia de gobierno electrónico, esto último con avances diferenciados según la entidad federativa.

Una de las definiciones clásicas de teletrabajo proviene del Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo que lo define como “una forma de organización y/o de realización del trabajo, utilizando las tecnologías de la información en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual un trabajo que podría ser realizado igualmente en los locales de la empresa se efectúa fuera de estos locales de forma regular.” (...) cubre a numerosos trabajadores móviles o itinerantes, así como a los que desarrollan su actividad en su domicilio.

A estas características centrales, se añade por ejemplo, que suele ser una práctica de carácter voluntario; permitir el regreso de la población teletrabajadora a las prácticas laborales tradicionales; que se proveen las herramientas tecnológicas necesarias al personal; garantiza el acceso y la permanencia de la población teletrabajadora en los sistemas de protección social, así como en la provisión igualitaria de derechos entre los distintos tipos de trabajadores al tiempo que mantiene una ética laboral generalizada (Sánchez, 2012).

En México, esta práctica no solía ser considerada por las empresas (San Juan, 2020; ITALAC, 2017; Sánchez, 2012). Apenas en febrero de 2021, el Congreso de la Unión aprobó

una reforma a la Ley Federal del Trabajo (LFT) donde se regula el teletrabajo, distinguiéndolo de trabajo a domicilio (definido como aquel que se ejecuta habitualmente para un patrón, en el domicilio del trabajador o en un local libremente elegido por él, sin vigilancia ni dirección inmediata de quien proporciona el trabajo. Art. 311, LFT).

En dicha reforma, el teletrabajo se define como:

(...) una forma de organización laboral subordinada que consiste en el desempeño de actividades remuneradas, en lugares distintos al establecimiento o establecimientos del patrón, por lo que no se requiere la presencia física de la persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo, en el centro de trabajo, utilizando primordialmente las tecnologías de la información y comunicación, para el contacto y mando entre la persona trabajadora bajo la modalidad de teletrabajo y el patrón (artículo 330. A, LFT).

No obstante, esta reforma legal corresponde a regulación del apartado A del artículo 123 constitucional; es decir, las relaciones laborales distintas a las que se establecen preponderantemente con el Estado. De esta manera, el teletrabajo en México no está considerado por Ley, al menos hasta ahora, para la función pública.

Aún con ello, las experiencias previas a la pandemia mostraron tanto las bondades del trabajo a distancia, así como sus desventajas y retos. Las ventajas principalmente se enmarcan en la reducción de los costos de operación y el aumento de la productividad dada la sensación de libertad, autonomía e independencia que tiene el personal para desempeñar su labor, lo que aumenta sus capacidades de innovación y responsabilidad, y por supuesto, la disminución del estrés. El personal puede ahorrar tiempo y dinero en traslados a las zonas de trabajo y con ello, contribuir a un impacto positivo al ambiente por la reducción de contaminantes. En general, bajo esquemas de trabajo a distancia, el personal puede encontrar mayor flexibilidad para equilibrar su vida profesional y personal (Bunjumea, et al. 2016; Ripani 2020; Grillo, 2020).

En contraste, las desventajas del trabajo a distancia se inscriben en dos ámbitos: uno relativo al personal,

donde las personas pueden llegar a tener sensaciones de aislamiento y desapego con la organización, por lo que su participación e interacción disminuye con costos sobre su calidad de vida laboral, menores posibilidades de ascenso y menor satisfacción con el desarrollo profesional.

Estas desventajas se acentúan cuando las personas no cuentan con las condiciones tecnológicas suficientes –computadoras portátiles y calidad en la conexión a internet, principalmente– y cuando el trabajo se combina con otras actividades. En este sentido, por ejemplo, se ha mostrado que las mujeres que son madres tienen mayores desventajas en esta modalidad de trabajo, por las labores de cuidados familiares y domésticas que en ocasiones se ven obligadas a asumir (Ripani, 2020).

Por otro lado, las desventajas desde la perspectiva del empleador, muestran que el trabajo a distancia puede provocar la sensación de pérdida de control y con ello, correr el riesgo de la desorganización y la no obtención de resultados. Por ello mismo, el reto más importante del esquema de trabajo a distancia es el fortalecimiento de competencias de automotivación, autorregulación, compromiso, comunicación, aprendizaje colectivo y orientación a resultados, fundamentales tanto en el personal como en los puestos directivos (Bunjumea, 2016).

Obstáculos para la implementación del trabajo a distancia en la administración pública

Para los fines de este documento, dichas ventajas y desventajas deben analizarse desde la mirada de la administración pública, pues en primera instancia, la productividad del Estado no se mide en términos de ganancias económicas como en el sector privado, sino con valor público, bienestar y satisfacción ciudadana. Por tanto, el trabajo a distancia en el servicio público adquiere otras dimensiones que pueden ser obstáculo para su implementación.

Uno de los primeros obstáculos se puede identificar en las reflexiones provenientes de los enfoques de nueva gestión pública y gestión por resultados, que han revelado ciertas contradicciones y resistencias en la práctica real de las administraciones públicas. En los últimos treinta

años estos paradigmas llevaron a replantear –al menos de forma teórica– el funcionamiento de la administración pública, incluyendo aspectos como la descentralización administrativa, la horizontalidad de funciones y de planeación estratégica, hasta la inclusión de otras herramientas y mecanismos provenientes de enfoques como el diseño de políticas públicas, de gobernanza y de redes de políticas, con el objetivo de hacer de la función pública una organización mucho más eficiente, productiva, efectiva y con calidad (Cabrero, 2010; Cejudo, 2012; Dussauge, 2016).

Estas medidas eran –y siguen siendo– mucho más acordes a contextos democráticos con mayor nivel de consolidación y de apertura económica, con resultados razonables en la atención de las demandas sociales. Sin embargo, dichos enfoques se insertaron en ambientes político-administrativos con ciertas inercias, rutinas y legados institucionales particulares, que imposibilitaron su aplicación en la realidad, principalmente en administraciones públicas subnacionales (Aguilar y Jaime, 2014; Dussauge, 2016: 19).

Esto quiere decir que la administración pública que encontró el COVID-19 a inicios de 2020, fue una que se debatía entre incluir aspectos de estos enfoques pero que se resistía a mantener esquemas de burocracia tradicional, con jerarquías rígidas, toma de decisiones centralizadas y, por supuesto, una unión implícita entre el poder político y la administración pública.

Esto resulta clave porque la insistencia de incluir nuevas prácticas en la administración pública no es nueva y por supuesto, no apareció como resultado de la pandemia. Sin embargo, las respuestas diferenciadas que se identifican a nivel subnacional pueden estar determinadas por su adaptación a estos estilos de gestión previos a la emergencia. Así lo deja ver cierta literatura que ha analizado los efectos de la pandemia en las organizaciones públicas y que pretende ampliar la reflexión hacia la implementación de esquemas mucho más flexibles, para aminorar las desventajas y consecuencias negativas del teletrabajo (Malandrino, 2020; Petridou, 2020; Schuster, 2020; Ansell, Sorensen y Torfing, 2020). Es decir, la pandemia ha hecho que ciertas administraciones

públicas se debatían entre esquemas tradicionales y de trabajo a distancia, apenas dándose cuenta de los efectos del teletrabajo; mientras que otras, buscan lograr un equilibrio mayor entre propuestas flexibles.

Gestión de la emergencia a nivel federal

El 27 de febrero se detectó el primer caso confirmado de COVID-19 en México y días después, el 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) emitió la declaratoria de pandemia por COVID-19. Ante ello, el 19 de marzo el Consejo de Salubridad General reconoció para México la epidemia de enfermedad por el virus SARS-COV-2 como una enfermedad grave de atención prioritaria. Una de las primeras acciones a nivel federal fue la emisión del Acuerdo por el que se establecen los criterios en materia de administración de recursos humanos para contener la propagación del coronavirus COVID-19, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 2020. En este Acuerdo se reconoce “que las tecnologías de la información y comunicación permiten que las instituciones públicas establezcan modalidades de trabajo que no requieren necesariamente de la presencia del personal en el centro laboral, lo que redundaría en la mejora de la eficacia y eficiencia de los recursos humanos y en la protección de la salud de la ciudadanía, así como de los propios servidores públicos y sus familias”.

En ese momento se autorizó el trabajo en casa para grupos vulnerables; sin embargo, el 27 de marzo sería reformado dicho acuerdo para instruir el trabajo en casa para todas las personas servidoras públicas, con excepción de quienes se desempeñaban en funciones esenciales. Este proceso comenzó con un horizonte temporal definido, pero se fue extendiendo a medida que la pandemia recrudecía y prolongaba sus efectos ante la falta de un tratamiento o vacuna, la implementación del trabajo a distancia se mantiene vigente todavía un año después (al mes de abril de 2021).

El 24 de marzo de 2020 el Gobierno de México emitió el Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad

por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19). En este acuerdo se inicia la identificación de las medidas preventivas como aquellas intervenciones comunitarias definidas en la “Jornada Nacional de Sana Distancia” vigente hasta el 30 de mayo de 2020. En este contexto, se presentaron también reclamos de diversos gobiernos locales que argumentaban la necesidad de presupuesto adicional para la atención de la emergencia en función de las responsabilidades que se les habían delegado desde el gobierno federal (Expansión Política, 2 de abril de 2020; El Economista, 14 de abril de 2020). Este entramado político pudo haber atenuado las respuestas diferenciadas, acentuadas por las capacidades institucionales con las que cada entidad enfrentó la emergencia.

Posteriormente, el 27 de marzo el Gobierno de México emitió el Decreto por el que se declararon acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir el COVID-19, y el 30 de marzo el Consejo de Salubridad General declaró como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, señalando que la Secretaría de Salud determinaría todas las acciones que resulten necesarias para atender dicha emergencia.

Por último, en este recuento, el 1 de junio se inició la etapa de reapertura socioeconómica mediante un sistema de semáforo de riesgo epidemiológico semanal por regiones (estatal o municipal), que definía entre otros elementos, las actividades autorizadas para su reapertura. El Acuerdo emitido el 29 de mayo, indicaba que los niveles de alerta del semáforo son máximo, alto, medio y bajo, y serían dictados por la autoridad federal, aunque los estados definirían las actividades que se reactivarían cada semana.

Metodología

¿Cómo reaccionaron los gobiernos de las entidades federativas para la gestión del personal en sus administraciones públicas durante la contingencia? Este artículo constituye una investigación cualitativa y descriptiva para mostrar las respuestas diferenciadas que tomaron las 32 entidades federativas al interior de las dependencias y organizaciones públicas de los gobiernos a nivel subnacional como medidas de reacción ante la pandemia por COVID-19.

Las fuentes de consulta que se utilizaron provinieron principalmente de los decretos y acuerdos publicados en periódicos (boletines, gacetas, diarios) oficiales de los gobiernos locales. Se identificaron los primeros acuerdos o decretos publicados por los gobiernos estatales que establecieran medidas directamente relacionadas con la gestión de su personal, entre las fechas posteriores a la declaratoria de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud, el 11 de marzo de 2020 y las semanas posteriores en las que se enmarca el acuerdo del Gobierno de México por el cual se establece la Jornada Nacional de Sana Distancia, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de marzo de 2020.

Cabe destacar que algunas de las páginas web oficiales o de los periódicos oficiales de las entidades federativas, cuentan con un portal especial en el que concentran los acuerdos, decretos y/o dictámenes relacionados con la emergencia sanitaria. En cada uno de los decretos o comunicados de los 32 casos que conforman el estudio, se identificaron un conjunto de variables, que permiten visualizar los esquemas utilizados para la gestión del personal frente a la pandemia. Estas variables se describen a continuación, mientras que el texto del decreto/acuerdo que permite comprender la respuesta de los gobiernos subnacionales esta resumida en la tabla 1 del anexo.

Definición: ¿Cómo se definió la gestión del personal en el servicio público en las entidades federativas y bajo qué argumentos? Si bien un punto común e irrefutable es la existencia de la pandemia, la forma en que ésta es abordada como problema público puede depender de la forma en que se define dicho problema.

Temporalidad: Se establece la fecha en la que se emitió el acuerdo para la gestión del personal, considerado como el momento en el que el gobierno subnacional reaccionó. Así mismo, se estableció un periodo de vigencia del acuerdo, aunque como se verá más adelante, dado el desconocimiento de la pandemia, algunos casos extendieron los plazos originalmente señalados.

Alcance: ¿Se reconoció a las dependencias o entes gubernamentales considerados para trabajar a distancia y aquellas que fueron establecidas como esenciales? La definición de actividades prioritarias, adicionales a

las actividades que se requieren para la atención de la pandemia, causó gran polémica al inicio de las medidas de restricción de las actividades económicas a nivel federal, debido a que implicó el cierre de diversas industrias. A nivel de la administración pública, también se realizó una segmentación de esta naturaleza, afectando procesos y trámites administrativos, así como diversos servicios públicos no esenciales.

Resultados

Tras la revisión de los acuerdos emitidos por los gobiernos subnacionales, se pudieron identificar tres tipos de respuesta para definir la gestión del personal de la administración pública en las entidades federativas:

Suspensión de labores en actividades no esenciales

El primer conjunto de entidades federativas (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo y Tlaxcala) establecieron la suspensión de actividades, en la mayoría de los casos no esenciales, durante un periodo comprendido desde la publicación del acuerdo hasta el 19 de abril, fecha en que terminó la Jornada Nacional de Sana Distancia, aunque fue extendida hasta finales de mayo.

En estos casos, dichos decretos o acuerdos no mencionan algún otro tipo de esquema para la gestión del personal, sino que únicamente se adhirieron al decreto de la Secretaría de Salud federal, por lo que en términos generales este grupo no tuvo en consideración el proceso de adaptación que implicaba la emergencia para el desempeño de las actividades de las personas servidoras públicas, en gran medida por el desconocimiento de la duración de la pandemia.

Al instruirse la suspensión de actividades, se optó por una respuesta que buscaba salir del paso ante la emergencia, si bien debe considerarse que durante el periodo inicial de la contingencia hubo un importante nivel de incertidumbre ante el desconocimiento del virus y la ausencia de tratamiento o cura. En otras palabras, su reacción fue dar cumplimiento al acuerdo federal.

Algunos de estos casos facilitaron unir esta suspensión de actividades con otras ya establecidas. Por ejemplo, en el Estado de Durango, la Circular 02/2020 otorgaba 5 días de asueto como medida ante la propagación del COVID-19 y en el marco de la Semana Santa.

En el caso de Aguascalientes, el primer decreto de salud emitido en el que se establecían las primeras medidas en el marco de la emergencia, posicionaba también al titular del ejecutivo como autoridad rectora en materia sanitaria, lo anterior en un contexto nacional con visiones diferenciadas, donde algunos pugnaban por el cierre inmediato de actividades, mientras que otras visiones llamaban a esperar el momento que consideraban oportuno.

Por último, otra de las características importantes por mencionar que será constante en todas las categorías, fue que, unido a la suspensión de actividades, se interrumpieron los plazos y términos de procedimientos administrativos y trámites, entre los que se encontraron la presentación de declaraciones patrimoniales de las personas servidoras públicas.

Esquema de trabajo a distancia

Estos casos (Campeche, Ciudad de México, Puebla y Sonora) establecieron como una de sus primeras medidas para la atención de la pandemia la implementación del trabajo a distancia en las organizaciones públicas con actividades no esenciales, aunque se haya establecido la suspensión de actividades durante la Jornada de Sana Distancia.

La diferencia es que establecieron de manera oficial algún esquema de trabajo a distancia. Por esta razón conviene detenerse brevemente a describir algunas de las principales características de estos casos que constituyen las respuestas más destacadas en la implementación del teletrabajo o trabajo a distancia al inicio de la emergencia.

Campeche emitió un Acuerdo que autorizaba las actividades y labores de los servidores públicos bajo la modalidad de teletrabajo (“home office”) o trabajo a distancia por medios electrónicos. Si bien esta autorización se emitió de forma focalizada, constituye un importante referente en el uso prioritario de medios electrónicos para la atención de las

cargas de trabajo con el objetivo explícito de evitar los traslados físicos y la entrega física de documentación, lo cual constituye uno de los elementos más rígidos en términos de los procesos administrativos tradicionales.

En la Ciudad de México, al inicio del confinamiento, se emitió un Acuerdo por el que se estableció la suspensión de actividades no esenciales, instruyendo a las personas titulares de alcaldías, dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública para instrumentar mecanismos adecuados para incentivar el trabajo a distancia. El paso más relevante en el paso hacia el trabajo a distancia, se dio con la publicación del Acuerdo por el que se autoriza el uso de medios remotos tecnológicos de comunicación como medios oficiales para continuar con las funciones esenciales y se establecen medidas para la celebración de las sesiones de los Colegiados de la administración pública local. Aunado al uso de medios tecnológicos, se estableció que las comunicaciones por correo electrónico institucional serían consideradas comunicaciones oficiales y con validez jurídica plena, constituyendo un importante avance en el desarrollo de las actividades del servicio público sin necesidad de actividades o interacción presenciales.

En Puebla se autorizó el trabajo en casa para las entidades y dependencias de la administración pública, dirigido al personal desde el nivel de secretaría y hasta jefaturas de departamento, e incluso se especificaron las herramientas tecnológicas necesarias para la continuidad de las operaciones.

Resulta destacado este caso, ya que en el Acuerdo se hizo explícito que la normatividad aplicable al trabajo en la administración pública, era aplicable también para el trabajo en casa en aras de la productividad y continuidad de las operaciones, esto constituye un ejemplo de cómo se puede sortear la rigidez que suele caracterizar a los procesos tradicionales de la administración pública. Destaca también que hayan sido medidas tomadas el 25 de marzo de 2020, es decir, al inicio del confinamiento, reflejando una mayor capacidad de respuesta de la administración pública local en cuanto gestión de su personal se refiere.

Por último, el gobierno de Sonora en su declaratoria de emergencia, incluyó una serie de regulaciones para la administración pública directa y paraestatal, en la que se estableció la adopción inmediata de modalidades de teletrabajo a distancia, “home office” o análogos, buscando que las personas servidoras públicas pudieran dar continuidad a sus actividades. Si bien no se emitieron más directrices para esta modalidad de trabajo, resulta importante que se haya considerado su implementación desde los primeros momentos de la contingencia.

Continuidad de actividades presenciales

En los estados de esta categoría (Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas), se dio prioridad a continuar con las labores presenciales dentro de las oficinas públicas, principalmente bajo el argumento de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios, aunque se permitió el trabajo a distancia siempre y cuando las personas titulares de las dependencias así lo determinaran.

En todos estos casos, se exceptuó que las personas mayores de 60 años, mujeres embarazadas, personas con alguna discapacidad o con algún padecimiento que pudiera poner en riesgo su vida ante el contacto con el virus, se presentaran en las oficinas. Así mismo, se prohibieron las reuniones masivas, la concentración de personal y se enfatizó que el personal que acudiera a las oficinas siguiera las medidas de higiene y seguridad, tales como la toma de temperatura, el lavado de manos y la desinfección de los espacios para trabajar.

Conforme a los acuerdos en estos estados, se permitió que las personas titulares de las dependencias pudieran determinar los esquemas para reducir el número de personas dentro de las oficinas, ya fuera a través del trabajo a distancia, del uso de tecnologías de la información o con la implementación de planes, programas o acciones para dar continuidad a las operaciones.

Sobre características específicas en esta categoría resalta el caso de Zacatecas, donde el Congreso del estado emitió un acuerdo donde se exhortaba a la administración

pública estatal a implementar esquemas de teletrabajo. No obstante, el acuerdo emitido por el ejecutivo se dio un mes después de lo estipulado por el Congreso y establecía la suspensión de la atención presencial público y que las personas titulares de las dependencias determinaran las actividades indispensables para garantizar la continuidad en la prestación de servicios públicos.

En Querétaro se instruyó a las direcciones administrativas evaluar las actividades que las personas servidoras públicas podrían realizar vía remota, esto en la medida que material y jurídicamente resultara posible. Así mismo se instruyó que quienes desempeñaran sus actividades en sus domicilios debían permanecer disponibles y localizables para cualquier eventualidad que requiera sus servicios, aunque no se estableció un horario de trabajo de manera oficial para las actividades en casa. Como es sabido, una de las desventajas que suelen ver las personas que realizan trabajo en casa es la ampliación de las jornadas de trabajo, sin duda un tema a considerar en caso de una futura regulación del trabajo a distancia en el servicio público.

En estados como Nayarit, Morelos y Sinaloa, se emitió un decreto administrativo en el que, para el sector público, se establecía la obligación de promover, en la medida de lo posible, que los trabajadores pudieran laborar a través de sistemas tecnológicos o en línea desde sus hogares. Sin embargo, no se establecieron más directrices o lineamientos que regularan el trabajo a distancia.

Por su parte en el Estado de Jalisco quedó establecido que todas las dependencias siguieran laborando para garantizar la suficiencia, oportunidad y continuidad en la prestación de servicios, sin embargo, también se acordó el cumplimiento de los lineamientos emitidos por la Secretaría de Salud federal, planteando que en los casos que resultara posible el que las personas servidoras públicas de las dependencias y entidades realizaran trabajo desde casa, principalmente en aquellos casos en que la dinámica laboral lo permitiera.

Finalmente, hay un grupo de tres entidades (Oaxaca, Veracruz y Yucatán) que durante este periodo no especificaron con claridad qué acciones diseñaron

para la gestión del personal. Aunque emitieron algún acuerdo para establecer las medidas que redujeran la propagación del virus en espacios públicos, respecto a la administración pública no se hace explícito si las personas servidoras públicas debían asistir a las oficinas públicas o si se establecieron esquemas de trabajo a distancia. Los acuerdos publicados en estas entidades hacen hincapié en seguir las medidas de higiene y seguridad, o como en el caso de Veracruz, se establecen los procedimientos de coordinación entre las dependencias y la Secretaría de Salud para atender la emergencia sanitaria.

En el caso de Oaxaca se identificó que algunas de sus dependencias estatales establecieron medidas de trabajo a distancia, no obstante el acuerdo emitido por el titular del ejecutivo estatal únicamente dicta que las personas servidoras públicas estatales y municipales debe dar cumplimiento, en el ámbito de su competencia, a las disposiciones correspondientes para garantizar la protección de la salud, reducir el contacto físico de las personas en las oficinas gubernamentales, así como con la ciudadanía cuando realicen un servicio o trámite.

Por último, en Yucatán no se identificó algún acuerdo que estableciera medidas dentro de las organizaciones públicas. Un documento titulado “Acciones implementadas por el Gobierno del Estado” publicado por la Secretaría de Fomento Turístico de Yucatán detalla que el decreto 195/2020 dio la instrucción de que a partir del 1 de abril y hasta nuevo aviso, se implementen en todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal una serie de medidas, entre las que destacan la suspensión de todas aquellas actividades no esenciales y trabajar desde el hogar. No obstante, dicho decreto establece otras medidas, por lo que no se puede asegurar los esquemas que utilizó el gobierno estatal de Yucatán al interior de su administración pública.

Discusión sobre las observaciones

El análisis de los acuerdos a nivel subnacional muestra que, para responder a la pandemia dentro de las organizaciones públicas, los gobiernos locales se basaron en primera instancia en el acuerdo federal suspendiendo las actividades no esenciales del servicio público, así como

los plazos y términos de procedimientos administrativos. No obstante, aun cuando el acuerdo federal mandó a sus trabajadores a laborar a distancia, a nivel subnacional sólo cuatro entidades establecieron con claridad medidas de trabajo a distancia en áreas que no implicaban la atención prioritaria de la pandemia.

Resulta interesante observar que es la mayoría de las entidades las que establecieron –al menos, de manera formal– únicamente la suspensión de actividades. Con esta información sería interesante conocer si dicha suspensión impactó en la disminución de casos de COVID-19 (principalmente entre la población de la función pública) y si realmente hubo un efecto en la continuidad de operaciones de otros servicios públicos distintos a los relacionados con la salud.

A partir de lo planteado en el esquema conceptual, las crisis impulsan a los gobiernos a tomar las medidas que están a su alcance, con los niveles de urgencia e incertidumbre que caracterizan a la emergencia misma. No obstante, estas reacciones pueden estar motivadas por otros elementos; por ejemplo, el acuerdo federal; o bien, pueden estar condicionadas, ya sea por los instrumentos o experiencias disponibles, como el trabajo a distancia.

Al respecto, la atención de la emergencia sanitaria puso en el centro de la atención pública, principalmente durante los momentos iniciales de la pandemia, la discusión sobre las medidas que el gobierno federal debía o no adoptar para, en primera instancia, evitar la propagación del virus y posteriormente atender a quienes resultaban contagiados y requerían de servicios médicos, así como para la atención de los efectos económicos y sociales de la pandemia. Esto generó un proceso de discusión sobre si el gobierno federal debía convocar al Consejo de Salubridad General para guiar la toma de decisiones –reconocido en la constitución como máxima autoridad en materia de salud pública– o como sucedió finalmente, tomar directamente el control de la gestión de la emergencia que se fue federalizando en algunos de sus componentes con el paso del tiempo.

Quizá uno de los aspectos más relevantes que se tomó como evidencia para la toma de decisiones, fue la definición de las medidas de suspensión de actividades económicas,

sociales, educativas y culturales consideradas como no esenciales, pues de esta manera, los aparatos burocráticos tradicionales fueron incluidos como actividad no esencial y por lo tanto fue necesario implementar el trabajo en casa. Otro de los factores que influyó en la decisión de implementar el trabajo a distancia, es la definición del semáforo epidemiológico, el cual en un inicio era administrado por el gobierno federal, pero que posteriormente fue delegada parte de esta responsabilidad a los gobiernos subnacionales. Los cambios en el color del semáforo han sido muy variados entre las entidades federativas, e incluso, casos como la Ciudad de México, no han descendido del color naranja hasta el mes de marzo de 2021. Este factor de carácter técnico, representa un elemento más de diferenciación en las medidas adoptadas por las diferentes administraciones públicas por sus efectos en la posibilidad de realizar actividades económicas, sociales y culturales.

Implementar el trabajo a distancia tiene costos y oportunidades en la administración pública. La experiencia que deja la pandemia podría dar luces sobre sus posibles efectos, principalmente en la eficiencia y eficacia de ciertas esferas del servicio público para responder a las demandas sociales.

Como lo han mostrado otros estudios que ya evalúan dichas consecuencias (Ansell, Sorensen y Torfing, 2020) se debe impulsar una mayor flexibilidad a las organizaciones públicas sobre todo para que las decisiones respondan adaptativamente a problemas aún más complejos. Finalmente, otra discusión que debe proseguir a la implementación de esquemas laborales innovadores y el uso de nuevas tecnologías dentro de la administración pública es el cambio de visión que se tiene sobre lo público, fenómeno que se ha estado percibiendo principalmente en materia de transparencia y acceso a la información pública. Como lo establece Cifuentes (2019, 2020) el trabajo a distancia evidencia aspectos que la administración tradicional no puede lidiar tan fácilmente pues se trata de un modelo con una forma de trabajo que expresa su poder dentro de la espacialidad física, como territorialidad y no como espacialidad virtual, cuya dinámica es difícil de regular si no es comprendida (Cifuentes, 2019: 744).

Por ello, no resulta sorprendente que la mayoría de los gobiernos subnacionales hayan respondido de una forma tradicional en la gestión del personal de la administración pública frente a la urgencia que caracteriza la pandemia por COVID-19, pues como se ha dicho, aun antes de la crisis sanitaria los medios digitales han tenido que recorrer un arduo camino para ser consideradas como herramientas para el ejercicio del gobierno, de uso cotidiano y generalizado.

Desde esta perspectiva el servicio público que conforma las administraciones públicas tanto a nivel local como federal, constituye de facto un “ejército” de personal para la operación de las políticas y programas públicos, o incluso para la propia atención y gestión de emergencias, pero también para actividades políticas que los diferentes gobiernos suelen asumir como parte de sus tareas y compromisos políticos.

Reflexiones finales

La pandemia por COVID-19 constituye un parteaguas en la historia reciente de la humanidad y es todavía pronto para poder estar cerca de una estimación certera de sus efectos sobre la vida en sociedad, y de los estilos de vida que llevábamos hasta hace poco más de un año. Ha trastocado todos los ámbitos de la vida humana y desde luego, el gobierno y la forma de ejercer el gobierno no ha sido la excepción. Es todavía un problema público y una emergencia en desarrollo.

Entre los ámbitos de la vida que más se han visto afectados en sus rutinas tradicionales son precisamente los gobiernos y sus administraciones públicas. La pandemia ha implicado grandes retos que nos han permitido como ciudadanía evaluar su capacidad de reacción y de resolución de problemas en momentos de crisis. Sin duda, desde ahora no puede ni debe seguir igual la forma en que deberán funcionar las administraciones públicas como brazos operadores de los gobiernos.

La emergencia ha mostrado que hay otras formas de trabajar y ejercer el servicio público, que pueden resultar igual o más eficientes que varios de los procedimientos tradicionales que a veces por resistencia o por inercia no

se han podido dejar atrás. Se requiere avanzar hacia una regulación del servicio público a distancia, que constituya una oportunidad para la generación de valor público, así como para la sustentabilidad y la sostenibilidad de nuestras ciudades, espacios donde suelen concentrarse la mayoría de centros de trabajo en las administraciones públicas, tanto a nivel federal como subnacional.

El mundo actualmente no es el mismo que en 2019 y mucho menos a como era durante la segunda mitad del siglo XX, periodo del que datan buena parte de las tradiciones, procesos y formas de pensar y ejercer el servicio público. Es momento de innovar para lograr mejores gobiernos.

Epílogo: Acciones y medidas implementadas en la Ciudad de México.

Para la Ciudad de México la pandemia ha representado un gran desafío principalmente por la cantidad de personas que la habitan y por el movimiento que se genera al ser la capital del país. En este contexto el gobierno de la Ciudad implementó el trabajo a distancia para actividades no esenciales de la administración pública local, lo cual significó la disminución de una gran cantidad de personas que se trasladan diariamente a las oficinas públicas repercutiendo en la movilidad de la metrópoli.

A esto hay que sumar que en la Ciudad de México residen los poderes de la Unión, lo cual implica que habite y transite una gran cantidad de personas que se desempeñan en el servicio público federal. Con el acuerdo emitido por la Secretaría de la Función Pública y las respectivas medidas en los poderes Legislativo y Judicial, sumadas a las medidas tomadas desde el ámbito local, se permitió un mejor manejo de la pandemia desde la gestión del personal de la administración pública.

A este propósito se sumó, desde el gobierno de la Ciudad de México, el diseño de una serie de acciones y programas con el objetivo de disminuir la transmisión del virus, identificar los focos de infección e instar a la población para seguir las medidas de sanidad, donde el servicio público formó parte esencial en su implementación y donde las tecnologías de información han sido una de las principales herramientas para la atención de la población, tanto en

medidas de salud como de recuperación de las actividades económicas, sociales y culturales.

Una de las primeras acciones fue la habilitación del sitio web para consulta de las acciones emprendidas en el combate de la pandemia, que posteriormente se incluyó en el portal de datos abiertos de la ciudad (<https://datos.cdmx.gob.mx/>), donde se informó a la ciudadanía sobre las reglas y medidas sanitarias que deben seguirse, el número de casos confirmados y sospechosos, las actividades permitidas en cada color del semáforo epidemiológico, un modelo epidemiológico para estimar la capacidad hospitalaria, la afluencia diaria en el transporte público y los servicios de atención a la violencia de género. Una vez que se comenzó con la reapertura gradual de las actividades económicas, se habilitaron las solicitudes al Programa Seguro de Desempleo y al Programa de Financiamiento a Microempresas.

Así mismo, se habilitó un modelo de tamizaje automatizado con 4 vías de acceso (por SMS, Locatel, sitio web y Facebook); una plataforma digital para que las y los servidores públicos que presentaran síntomas validaran su inasistencia por diagnóstico sin salir de casa; y se entregaron kits médicos, despensas y vales de despensa en los domicilios de las personas con sospechas de contagio (Agencia Digital de Innovación Pública, ADIP, 2021).

En junio de 2020 se presentó el Programa de Detección, Protección y Resguardo de Casos COVID-19 y sus contactos, donde a través de una estrategia de identificación temprana se buscó una reducción en el número de casos graves al cortar la cadena de contagios.

Este programa estuvo acompañado de la “Campaña de Información Casa por Casa: Para protegerse y proteger a los demás frente al COVID-19” donde 5 mil personas servidoras públicas del gobierno capitalino se desplegaron en coordinación con las 16 alcaldías de la Ciudad para brindar información a la ciudadanía sobre las medidas gubernamentales a su disposición, responder dudas sobre la enfermedad y atender posibles casos positivos.

Por último, se establecieron quioscos en distintos puntos de la Ciudad para la realización de pruebas; se diseñó un sistema de identificación de contagios en espacios cerrados

a través de códigos QR que permiten rastrear la interacción de casos positivos confirmados, de igual forma se habilitó un sistema conversacional automatizado chatbot “Victoria” en WhatsApp para ayudar a la ciudadanía a mantenerse informada.

Aunado a estas medidas, se realizó un importante esfuerzo para que los servicios de atención a la población no se detuvieron, éstos fueron reforzados por esquemas digitales.

Se actualizó el sistema LLAVE CDMX ², como cuenta verificada que permite realizar trámites en línea con autenticación de identidad, incluyéndose otros servicios (como el alta nueva de placas para autos foráneos) a los ya dispuestos en el portal de Trámites y Servicios (<https://tramites.cdmx.gob.mx/inicio>).

La visión de que desde la Ciudad de México se tiene para afrontar los retos de la pandemia a partir de la ciencia y el conocimiento multidisciplinario fue resaltado por la jefa de gobierno en el Foro Abierto de Ciencias de América Latina y el Caribe, CILAC 2021 (La Jornada, 28 de abril de 2021) y reconocido por el Índice de Competitividad Estatal 2021 del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), que ubicó a la Ciudad de México como la entidad más innovadora del país (ICE, 2021).

En suma, las acciones diseñadas e implementadas con base en evidencia, en el marco de la emergencia, fueron posibles en buena medida, debido a que el gobierno de la Ciudad de México estableció desde el comienzo de la administración un programa de gobierno guiado por la innovación, así como por la protección y garantía de los derechos humanos: que tiene como principio de actuación el uso de las ciencias, la tecnología y la información para generar cambios destinados a una mejor calidad de vida de la población con perspectiva de inclusión y sustentabilidad (Gobierno de la Ciudad de México, 2019: 11).

² Para conocer más detalles sobre los lineamientos para la implementación de LLAVE CDMX, se puede consultar la siguiente liga: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/f542d2593b355c7ee1f39175e3e9e5af.pdf

La pandemia es y seguirá siendo uno de los retos más importantes de nuestro tiempo, representa también una oportunidad para la innovación en la toma de decisiones que se guíe por el conocimiento científico y las tecnologías para la mejora gubernamental. La innovación deberá traducirse también en la mejora de la regulación del trabajo en los diferentes ámbitos del servicio público, el trabajo en oficina, ventanilla o a nivel de calle, requiere replantearse la forma en que ha funcionado tradicionalmente.

Las nuevas tecnologías son la vía para hacer más eficiente y efectivo el servicio público, no podemos seguir pensando en el servicio público presencial como la forma de trabajo predominante. Es necesario continuar avanzando en la consolidación de un gobierno abierto y digital que garantice la cercanía entre gobierno y ciudadanía.

Anexo

Resumen de las respuestas subnacionales en materia de gestión de personal de servicio público ante la emergencia por COVID-19.						
Entidad federativa	Texto del acuerdo (resumen)	Fecha de publicación	Nombre del Acuerdo.		Medio/Fuente	Quién público el acuerdo
Aguascalientes	Suspensión de actividades no esenciales en el marco de la Jornada Nacional de Sana Distancia	20 de marzo de 2020	Tomo XXI No. 10	Decreto de salud ante contingencia por pandemia COVID-19	Periódico oficial	Gobernador del estado
	Suspensión temporal de actividades no esenciales del sector público	3 de abril de 2020	Tomo CXXVII No. 18	Acuerdo por el que se establece la suspensión de plazos y términos legales en los asuntos y procedimientos en la Secretaría de la Honestidad y la Función Pública	Periódico oficial	Secretaría General de Gobierno
Baja California				Acuerdo por el que se da a conocer la Declaratoria de Emergencia Sanitaria por causa de fuerza mayor del Comité de Seguridad en Salud del Estado de Baja California Sur. (Publicado el 31/03/20)		No se especifica
Baja California Sur	Suspensión de labores	31 de marzo de 2020	Tomo XLVII No. 15	Acuerdo de la SAIG que autoriza las actividades y labores de los servidores públicos bajo la modalidad de teletrabajo ("home office") o trabajo a distancia por medios electrónicos	Boletín Oficial	Gobernador del estado
Campeche	Teletrabajo ("home office") o trabajo a distancia por medios electrónicos	19 de marzo de 2020	Año V No. 1141		Periódico oficial	Secretaría de Administración e Innovación Gubernamental
Chiapas	Suspensión de labores	1 de abril de 2020	Tomo III No. 095	Acuerdo por el que se establece la suspensión de labores no indispensables en la Administración Pública Estatal, como medida de prevención y combate a la propagación del virus SARS-CoV2 causante de la enfermedad COVID-19	Periódico oficial	Secretaría de Salud
Chihuahua	Prioridad para trabajar en casa a todo el personal mayor de 60 años, mujeres embarazadas o en lactancia, personas con enfermedades crónicas descontroladas o autoinmunes	25 de marzo de 2020	No. 25	ACUERDO N° 049/2020 del C. Gobernador Constitucional del Estado, por medio del cual se emiten diversas disposiciones en materia sanitaria relacionadas con la enfermedad COVID-19.		Las dependencias, órganos y entidades de la Administración Pública Estatal (Población vulnerable y de áreas no esenciales)
Coahuila de Zaragoza	Promoción del trabajo desde casa	29 de mayo de 2020	Tomo CXXVII No. 43	Decreto mediante el cual se establecen medidas para la prevención y control de la propagación del COVID-19 en el estado de Coahuila de Zaragoza	Periódico oficial	Gobernador del estado
						Las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado

Colima	Suspensión de actividades	21 de marzo de 2020	CIRCULAR/ASE/04/2020	Circular/ASE/04/2020 que comunica la suspensión de actividades de los servidores públicos del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización gubernamental.	Periódico oficial	Auditoría Superior de Fiscalización	Servidores públicos de los entes fiscalizados
Ciudad de México	Trabajo a distancia-Suspensión temporal de actividades	19 de marzo de 2020	Época 21 No. 306	Acuerdo por el que se dan a conocer a las personas servidoras públicas de las alcaldías, dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública de la Ciudad de México, las medidas preventivas en materia de salud a implementarse en la Ciudad de México, con motivo del virus covid-19	Gaceta oficial	Jefatura de Gobierno	Dependencias, órganos desconcentrados, entidades de la Administración Pública y alcaldías de la Ciudad de México (en funciones no esenciales)
Durango	Días de asueto - posteriormente se usó días inhábiles	9 de abril de 2020	Tomo CCXXXV No. 19	Acuerdo Gubernativo Número 94, mediante el cual se suspenden los plazos y términos legales y reglamentarios establecidos en los ordenamientos y disposiciones normativas aplicables, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, como medida de prevención y combate de la propagación del coronavirus COVID-19.	Periódico oficial	Secretaría de Finanzas y de Administración	Trabajadores de confianzas y sindicalizados del gobierno del estado que no realicen actividades esenciales
Guanajuato	Suspensión temporal de actividades no esenciales del sector público	26 de marzo de 2020	Tomo CLVIII No. 62	Aviso por el que se da a conocer la declaratoria de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor del estado de Guerrero, en cumplimiento con la emergencia sanitaria declarada por el Consejo De Salubridad General, para controlar, mitigar y evitar la propagación del covid-19.	Periódico oficial	Gobernador del estado	No se especifica
Guerrero	Suspensión inmediata de actividades no esenciales del sector público	3 de abril de 2020	Año CI No. 27	Acuerdo por el que se amplían las medidas sanitarias inmediatas para la prevención y control de la enfermedad infecciosa causada por el virus Sars-Cov2 (covid-19) en el estado de Hidalgo, establecidas en el diverso publicado en el periódico oficial del estado de Hidalgo del 19 de marzo de 2020.	Periódico oficial	Gobernador del estado	Actividades del sector público definidas como no esenciales
Hidalgo	Suspensión inmediata de actividades no esenciales en el marco de la Jornada Nacional de Sana Distancia	19 de marzo de 2020	Alcance 5 No. 11	Acuerdo del Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Jalisco por el que se adoptan medidas para	Periódico oficial	Gobernador del estado	Dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal
Jalisco	Trabajo a distancia	21 de marzo de 2020	Tomo CCCXCVII No. 27		Periódico oficial	Gobernador del estado	Dependencia y entidades de la Administración

				prevenir y contener la pandemia del "COVID-19" en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y se establecen los criterios para la suspensión de términos y plazos en los trámites y procedimientos administrativos de su competencia.				Pública Estatal.
México	Suspensión de actividades no esenciales en el marco de la Jornada Nacional de Sana Distancia	23 de marzo de 2020	Tomo CCIX No. 54	Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas y de seguridad en materia sanitaria, para evitar un posible contagio del coronavirus (COVID-19), en el estado de México.	Periódico oficial	Secretaría de Salud	No se especifica	
Michoacán de Ocampo	Suspensión de actividades de las oficinas de la administración pública estatal Se dicta la instrumentación de planes, prácticas y acciones que garanticen la continuidad de operaciones. Los Titulares determinarán las medidas que se tomarán para realizar las funciones esenciales.	30 de marzo de 2020	Tomo CLXXIV No. 78	Acuerdo administrativo por el que se determinan los días inhábiles para efectos de los actos y procedimientos administrativos, substanciados por las dependencias, entidades y órganos desconcentrados del poder ejecutivo del estado de Michoacán de Ocampo y la suspensión de actividades de las oficinas de la administración pública estatal	Periódico oficial	Gobernador del estado	Oficinas de la Administración Pública local	
Morelos	Se privilegió el uso de comunicaciones electrónicas, a fin de agilizar y disminuir la necesidad de entrega y recepción de documentación oficial.	27 de marzo de 2020	No. 5800	Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas necesarias que se deberán implementar en el estado de Morelos, a fin de mitigar y controlar los riesgos para la salud que implica la pandemia por coronavirus o COVID-19	Periódico oficial "Tierra y Libertad"	Secretaría de Gobierno del Estado	Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado y de los Municipios	
Morelos		24 de marzo de 2020	NO. 5798	Acuerdo por el que se emiten las medidas generales necesarias para la prestación de servicios dentro de la Administración Pública Estatal, a fin de mitigar los efectos en el estado de Morelos ante la pandemia por enfermedad por coronavirus 2019 o COVID-19	Periódico oficial "Tierra y Libertad"	Gobernador del Estado	Administración Pública en sus diversos niveles estatal y Municipal	
Nayarit	Suspensión de todo tipo de giras, reuniones y eventos públicos. Promoción del trabajo a distancia.	16 de marzo de 2020	Tomo CCVI No. 051	Decreto administrativo por el que el titular del Poder Ejecutivo asume en su totalidad la dirección, control y vigilancia de las acciones y medidas necesarias para la prevención, detección y contención de la propagación en el territorio del estado de Nayarit del virus denominado COVID-19	Periódico oficial	Gobernador del estado	Todas las entidades y dependencias de la Administración Pública exceptuando S. de Salud, S. Seguridad Pública, Protección Civil y la	
Nuevo León	Suspensión de actividades	19 de marzo de 2020	Tomo CLVII No. 36	Acuerdo mediante el cual y para efecto de enfrentar de manera oportuna y eficaz la emergencia sanitaria provocada por la pandemia COVID-19, se suspenden las labores en todas las dependencias y entidades de la administración pública del estado, por el periodo comprendido del día 23 de marzo al día	Periódico oficial	Gobernador del estado	Seguridad Pública, S. de Salud, S. Protección Civil y la	

					20 de abril del 2020 y, en consecuencia, esos días se declaran como inhábiles						S. de Finanzas y Tesorería
					Decreto por el que se dictan las medidas urgentes necesarias para la conservación de la salubridad pública del estado				Gobernador del estado		Servidores públicos estatales y municipales
Oaxaca	No especificado	25 de marzo de 2020			Tomo CII			Periódico oficial			Dependencias o Entidades. Están incluidos para este esquema los niveles de Secretarios, Subsecretarios, Directores Generales, Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento, sin considerar el tipo de procesos que lleven a cabo.
	El personal podrá acceder al esquema de trabajo en casa que contempla las herramientas tecnológicas necesarias para la continuidad de las operaciones. El trabajo en casa deberá llevarse a cabo exclusivamente en el lugar que habita el servidor público, evitando conectarse desde sitios públicos (café, plazas comerciales, etc.)										
Puebla	Se recomendó evitar la concentración personas, reforzar las medidas de higiene; que los servidores públicos que reúnan una o más de las características señaladas (personas adultas mayores, mujeres embarazadas, etc.), permanezcan en su domicilio, y la cancelación de eventos, reuniones y otras actividades que congreguen un número importante de personas.	25 de marzo de 2020			Tomo DXXXIX No. 17			Periódico oficial	Secretaría de Administración		
Querétaro		18 de marzo de 2020			No. 6526			Periódico oficial "La Sombra de Arteaga"	Secretaría de Salud		Dependencias, entidades y demás instituciones públicas
Quintana Roo	Suspensión de labores	23 de marzo de 2020			Tomo 1 No. 35			Periódico oficial	Secretaría de Salud y Oficialía Mayor		Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo
San Luis Potosí	Se suspenden temporalmente las actividades presenciales.	27 de marzo de 2020			Año CIII, Tomo I			Periódico oficial Plan de San Luis	Oficialía Mayor del Estado		Dependencias y entidades que integran la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado.
	Continuarán laborando las áreas administrativas relacionadas con las actividades esenciales. Se deberá suspender temporalmente las actividades que involucren la concentración física en sus centros de trabajo.										
Sinaloa		31 de marzo de 2020			Tomo 60, No. 40			Periódico oficial	Secretaría de Administración y Finanzas		Secretarías, de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados y

											descentralizados del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa

		2020			riesgo generado por la pandemia de COVID-19 (coronavirus) en el estado de Yucatán			
	Suspensión de la atención presencial al público, por lo que sólo se podrá brindar atención por medios digitales. Se identificarán las funciones que continuarán que sean indispensables y las actividades consideradas esenciales.	25 de abril de 2020	Tomo CXXX No. 34		Acuerdo General por el que se establecen los lineamientos a que quedará sujeto el control sanitario en materia de salubridad general, en atención a la Declaratoria como emergencia sanitaria, por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), para el estado de Zacatecas y sus municipios.	Período oficial	Gobernador del Estado	Dependencias y Entidades de la Administración Pública estatal
Zacatecas	El Congreso del estado emitió un acuerdo para exhortar al Ejecutivo de "que todas y cada una de las dependencias de la Administración Pública, implementen los protocolos y acciones necesarias para prevenir el contagio y la propagación del virus, incluyendo aquellas que incluyan la disminución del personal en todos los niveles jerárquicos y áreas al mínimo indispensable, privilegiando el trabajo desde casa y la utilización de las tecnologías."	21 de marzo de 2020	Acuerdo No. 213		De la LXIII Legislatura del Estado, mediante el cual se exhorta a los Tres Poderes del Estado y a los 58 Ayuntamientos, a implementar los protocolos y acciones necesarias de prevención ante la contingencia de salud por el COVID-19, mantener informada a la población de las medidas sanitarias para prevenir contagios, así como otorgar facilidades para su protección al personal de todas las áreas, particularmente a los más vulnerables.	Período oficial	Congreso del estado	Dependencias de la Administración Pública

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Aguilar, A. y Jaime, B. (2014). Nueva gestión pública y arreglo organizacional en el gobierno municipal de Texcoco. En *Gestión y estrategia*, no. 46, julio-diciembre, pp. 25-42. Disponible en: <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/41230>
- Alaimo, V., Chaves, M. N. y Solórzano, J. (2020). ¿Cómo expandir el teletrabajo en América Latina y el Caribe? En *Factor Trabajo*, Blog del Banco Interamericano del Desarrollo. Consultado en: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/como-expandir-el-teletrabajo-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Ansell, C., Sorensen, E. y Torfing, J. (2020). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. En *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2020.1820272
- Benjumea-Arias, M. L., Villa-Enciso, E. M. y Valencia-Arias, J. (2016). Beneficios e impactos del teletrabajo en el talento humano. Resultados desde una revisión de literatura. En *Revista CEA*, Vol. 2, No.4, julio – diciembre, pp. 59-73.
- Cabrero M., E. (2010). Introducción, en Cabrero, E. (comp.) *Administración pública*. Biblioteca Básica de Administración Pública. Escuela de Administración Pública, Siglo XXI Editores, pp. 19-34.
- Capano, G. (2020). Policy design and state capacity in the COVID 19 emergency in Italy: if you not prepared for the un expected you can be only what you already are. En *Policy and Society*, DOI: 10.1080/14494035.2020.1783790
- Cejudo, G. (2011). La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica, en Cejudo, G. (comp.) *Nueva gestión pública*. Biblioteca Básica de Administración Pública. Escuela de Administración Pública, Siglo XXI Editores, pp. 17-47.

- Cifuentes-Leiton, D. M. (2020). Teletrabajo en dos tiempos psicosociales: gobierno, empleadores y teletrabajadores. *Desarrollo Gerencial*, 12(2), 1-25. <https://doi.org/10.17081/dege.12.2.3913>
- Cifuentes-Leiton, D. M. (2019) Teletrabajo como modelo de política top-down: creación de subjetividades y dinámicas de institucionalización. En el presente del futuro del trabajo II. *Psicología y organización del trabajo XVI*. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/22865>
- Cruz, P., Culebro, J. y Méndez, B. (2020). Liderazgo y gestión de crisis en México en las primeras respuestas al COVID-19: el papel de los gobiernos sub-nacionales. En *Revista Buen Gobierno*, No. 29, Julio – Diciembre, pp. 4-18
- Dussauge L., M. (2016). Introducción a la Gestión para Resultados, en Dussauge, M. (comp.) *Gestión para Resultados*. Biblioteca Básica de Administración Pública. Escuela de Administración Pública, Siglo XXI Editores, pp. 17-63.
- González G., J. (2020). Efectos internos y externos de la pandemia en las administraciones públicas mexicanas: algunos futuros posibles. En *Revista de Administración Pública*, vol. IV, no. 1, enero-abril, pp. 97 – 114.
- Greer, S. L.; King, E. J., da Fonseca, E. M. y Peralta-Santos, A. (2020) The comparative politics of COVID-19: The need to understand government responses. En *Global Public Health*, 15:9, 1413-1416, DOI: 10.1080/17441692.2020.1783340
- Grillo, F. (2020). Administración pública, pandemia y mundo post Covid 19. Artículo CLAD. Obtenido de: https://clad.org/wp-content/uploads/2020/09/Articulo_Administraci%C3%B3n-p%C3%BAblica-pandemia-y-mundo-post-Covid-19_Fernando-Grillo.pdf

- ITALAC (2017). Informe sobre el Estado del Teletrabajo en América Latina y el Caribe- 2017. Academia Internacional de Teletrabajo-Capítulo América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://cidtt.org/wp-content/uploads/2018/03/Estado-del-Teletrabajo-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- Mena, M. A. (2011). Gestión de crisis. Panorama y lecturas introductorias. En Mena, M. A. (comp.) Gestión de crisis. Biblioteca Básica de Administración Pública. Escuela de Administración Pública, Siglo XXI Editores, pp. 17-52.
- Malandrino, A. y Demichelis, E. (2020). Conflict in decision-making and variation in public administration outcomes in Italy during the COVID-19 crisis, en European Policy Analysis, no. 6: 138-146.
- Oszlak, O. (2020). El Estado después de la pandemia COVID-19. En Cuadernos del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina, año 1, pp. 9-23.
- Petridou, E. (2020). Politics and administration in times of crisis: Explaining the Swedish response to the COVID-19 crisis. En European Policy Analysis, no. 6: 147-158.
- Ripani, L. (2020). Coronavirus: un experimento de teletrabajo a escala mundial, en Factor Trabajo, Blog del Banco Interamericano del Desarrollo. Consultado en: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/coronavirus-un-experimento-de-teletrabajo-a-escala-mundial/>
- San Juan, C. (2020) Estudio comparado de la legislación sobre Teletrabajo en los países de América Latina y el Caribe. Asociación Latinoamericana de Seguridad e Higiene en el Trabajo (ALASEHT). Disponible en: <http://www.relats.org/documentos/SST.ALC.General.SanJuanJulio2020.pdf>

- Sánchez, R. (2012). El teletrabajo como tendencia del mercado laboral. En Retos II (4): 143-155. Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5966986.pdf>
- Schuster C. (2020). Responding to COVID-19 through Surveys of Public Servants. En Public Administration Review, septiembre-octubre, pp. 792-796.
- Subirats, J. (2020) Repensando la administración pública ante los nuevos riesgos sociales y globales. Videoconferencia presentada y transmitida por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Disponible en: <https://aaeap.org.ar/ciclo-de-videoconferencias-joan-subirats/>
- Vergara, R. (2010). Introducción, en Vergara, R. (comp.) Organización e instituciones. Biblioteca Básica de Administración Pública. Escuela de Administración Pública, Siglo XXI Editores, pp. 19-34.

Los servidores públicos ante la pandemia

Mario Raúl Mijares Sánchez *

Resumen: Este artículo fue escrito mediante las herramientas de la ciencia política. El presente trabajo está dedicado a los hombres y mujeres quienes diariamente trabajan de manera ardua en el ámbito de lo público en sus tres niveles de gobierno con gran compromiso ejercen una tarea delicada en plena pandemia. Todos ellos generan resultados favorables a través de sus distintas acciones, sean de salud, educación, seguridad pública, de bienestar, entre otras. Lo anterior lleva implícito la convicción que conducen a una mejor calidad de vida de la población. Mi deseo es que algún día *el personal de la administración pública* logre el respeto y el reconocimiento del pueblo mexicano.

Palabras clave: Servidores públicos, pandemia, administración pública, autoridad ejecutiva, capacitación, nueva realidad.

Public servants in the face of the pandemic

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Maestría en Administración Pública, Doctorado en Ciencia Política, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido Secretario Académico y Coordinador de Administración Pública en esa Facultad, profesor en varias universidades y capacitador en dependencias y entidades del sector público. Tiene numerosas publicaciones de artículos y libros. Actualmente es Rector del Colegio de Veracruz y Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz.

Abstract: Public administration is the most visible part of the government, which in the fulfillment of its functions is supported by public servants who face different types of challenges daily. The current global pandemic forced not only members of the public administration in the education and health areas to adapt, but the three levels of government in their different areas have also adjusted to reduce contagion by contributing to the strategies proffered by the Ministry of Health and institutions which continue to be committed to their work by controlling these circumstances. All institutions dedicated to the formation of public servants should consider the new difficulties resulting from the pandemic. Education should be targeted and constant, with coherent procedures which must improve public employees' efficiency and effectiveness.

Keywords: Civil servant, pandemic, public administration, executive, formation, new reality.

Fecha de recepción del artículo: 20 marzo 2021

Fecha de aceptación: 12 mayo 2021

Dentro de ese todo compuesto de partes del Estado Mexicano, la pieza activa y visible es su gobierno, el cual tiene a su vez su aparato administrativo público, en el cual concurren instituciones y dependencias, en donde hombres y mujeres desempeñan encargos para atender todo lo relacionado con la cosa pública. En el marco de sus funciones, estos *servidores públicos* son los responsables de aplicar los *programas sociales*, que el garante del Poder Ejecutivo anuncia o expone en su plan de trabajo.

El modelo político administrativo arriba enunciado, se emplea en las entidades federativas, en las que cada gobernador lo ejecuta de acuerdo con sus intereses e incluso estilo de trabajar, por tanto, su aparato administrativo, de igual manera, responde a su plan de desarrollo sexenal. De esta manera, en cada Secretaría, hombres y mujeres usan de forma directa los Programas correspondientes, sucediendo lo mismo en los organismos públicos descentralizados e instituciones autónomas.

En ellos los *funcionarios y trabajadores* de todos los niveles jerárquicos también son víctimas de lo que afecta a la ciudadanía, particularmente a raíz de este terrible mal que aqueja a la humanidad como es el COVID.

Es decir, son seres humanos que no son ajenos a las pandemias o padecimientos sociales los cuales difícilmente se pueden evitar, sino que también existe un bajo o nulo reconocimiento a su labor. Ahora bien, estos acontecimientos signados por la pandemia vienen a desnudar muchos vicios y males que aquejan a nuestra sociedad mexicana. Sin duda tal cual se ha comprobado, lo anterior representa una consecuencia de formar parte de un mundo globalizado y por tanto interrelacionado.

Quizás los empleados públicos más exigidos en la actual pandemia sean los encargados de atender la salud y la educación de millones de mexicanos. Los médicos y profesores, en los distintos niveles educativos y sanitarios diariamente se enfrentan a la *nueva realidad*. Lo anterior no quiere decir que los servidores públicos de las demás dependencias no tengan tareas arduas de cara a cumplir con sus responsabilidades fundamentales, como es el caso de los cientos de militares y marinos quienes se han enfocado en distribuir a nivel nacional las vacunas y otro tipo de ayuda.

Sin embargo, es indudable que los servicios que prestan los médicos y enfermeras, como trabajadores de la salud de un pueblo, son prioritarios para el hombre; lo mismo sucede con los profesores de instrucción básica, quienes como servidores públicos tienen bajo su cuidado al elemento máspreciado para cualquier comunidad: la niñez. En este sentido, son precisamente los niños y jóvenes quienes se han visto afectados por el encierro, pues muchos de los valores que deben aprender sólo se asimilan mediante la interacción y la convivencia cotidianas.

Si bien la formación media y superior de carácter público juega un papel importante, también es esencial rescatar la cultura del pueblo mexicano, para que, de esa manera, se conozcan sus atributos y se consiga entenderla. Con base en este supuesto, se logrará el respeto a la vida ajena y la propia, además de inculcar el amor a los padres, pero sobre todo concebir el origen y sentido de la vida y la muerte. Lo anterior evitará la invasión de ideologías con intereses distintos a los que existen en la nación mexicana, impidiendo con ello la propagación de doctrinas anticientíficas que sólo procuran desviar la naturaleza de las personas.

Por todo lo anterior, es urgente retomar y aplicar la capacitación del servidor público, para que de este modo empiece a recibir información teórica y práctica, y en donde el fruto de todos los conocimientos devenga en la comprensión sobre su estancia terrenal finita. Es inexcusable que todos ellos tengan un aprendizaje ilimitado, para que se sientan como parte de una comunidad civilizada, en donde el hombre sea educado para vivir con valores, principios y con reglas internas y externas que lo ayuden a vivir de manera tranquila, equilibrada y en paz.

Es justo recordar que los mismos colegios, así como los Institutos de Administración Pública a nivel estatal, se vieron influenciados por la rectoría del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el cual, desde hace más de 65 años, ha logrado forjar en los servidores públicos de todos los niveles un aprendizaje constante. Ahora resulta inaplazable que dentro de la capacitación se tenga en consideración la nueva realidad del país, para que mediante el ejercicio correcto de aquélla se pueda erradicar el burocratismo. Tales acciones están fundamentadas en el actual Proyecto de Nación, respaldado en el Plan Nacional de Desarrollo, con el objetivo ir abandonado la visión del llamado neoliberalismo, pero sobre todo la corrupción política y económica que tanto daño le ha causado a la Nación.

Ahora bien, sin que sea una formula única y acabada, se puede afirmar que el hombre universal vive tranquilamente siempre y cuando no le haga mal a nadie ni trate de mentir, mucho menos busque corromper a las instituciones públicas. ¿Qué logramos con esto? Conseguiremos armonía, por tanto, no ambicionemos más de lo que necesitamos, procuremos ser personas reflexivas. Al poner en práctica lo anterior, comprenderemos que la vida es tan efímera y la muerte lo único que tenemos garantizado. ¿Qué sentido tiene vivir obsesionados por obtener riquezas y propiedades? ¿Existe algún bien mayor que vivir en paz y tranquilidad?

Por otro lado, se ha detectado que de la autoridad de tiranía de unos cuantos se ha valido de la pandemia para ejercer indiscriminadamente la manipulación, el temor y la incertidumbre. Pero las noticias cotidianas nos recuerdan que algunas de las principales tendencias ya

fueron vaticinadas por pensadores clásicos y actuales de lo político o estructural, que es en donde la Administración Pública es parte importante.

La incertidumbre ahora se agudiza por la participación de todo aquel que tiene la posibilidad de estar conectado a las redes sociales. Tal situación genera mayor zozobra. Es precisamente allí en donde es posible debatir tanto la vida pública como la privada, ámbito que en cierto modo se encuentra impregnado por un surrealismo muchas veces hasta melancólico.

Quienes tenemos el privilegio de vivir bajo una forma de gobierno republicana, como es el caso de México, en donde se gobierna para todas las clases sociales, pero primero los pobres, necesitamos lograr el perfeccionamiento de las capacidades personales, particularmente las institucionales para proveer el bienestar a quienes menos tienen. Por fortuna, antes de la pandemia, respecto al tema de la salud pública, el gobierno federal rehabilitó la infraestructura hospitalaria, así como se ocupó del mejoramiento del equipo médico y del personal administrativo.

El servidor público tendrá que diferenciar adversarios coyunturales, así como enemigos estratégicos dentro y fuera de las oficinas públicas, quienes la mayoría de las veces descalifican o manipulan la información, particularmente cuando nos sacuden los desastres naturales. De ahí la importancia de promover la capacitación, la cultura y educación de las instancias correspondientes: su labor tendrá que ser la de contrarrestar las noticias falsas, conocidas como *fake news*.

Defender, dentro del mismo entramado institucional, la justa y eficaz administración del bien común regulada y aplicada dentro lo político. Para todo ello, una vez más insisto, es urgente la capacitación ordenada e invariable, primero para educar y, después, para que se pueda procesar la información y resulte factible el monitorear de modo permanente los desempeños tanto del personal como de los ciudadanos, al mismo tiempo de atenderlos de acuerdo a la dependencia o institución de que se traten. Por fortuna, hoy día no se carece de instituciones legítimas y eficaces para velar por su población. Entonces, parece dudoso que el sacrificio de la libertad de actuar sea el precio

a pagar por una seguridad incierta, aun habiendo en este momento una crisis planetaria. En virtud de lo anterior, lo que se persigue es hacer un lugar seguro para todos los mexicanos, y no ser mera repetición de la vieja consigna donde imperaba la destrucción de la vida pública.

Parece algo sencillo, pero si se analiza de manera objetiva el mundo posmoderno, se puede comprobar que la gran mayoría de hombres y mujeres vive obsesionada por las riquezas materiales. Por tal pretensión, se arriesga y emplea todo su empeño por obtener placeres materiales, y esa obstinación hace que no logre encontrarse consigo mismo. Al surgir el Coronavirus, que nos obligó a encerrarnos físicamente, el sufrimiento y el padecimiento resultaron tremendos, porque tal aislamiento nos exige preguntarnos: ¿qué ha sido de nuestra vida?

Por lo anteriormente expuesto, los garantes intelectuales, hoy más que nunca, tenemos que repensar y replantear nuestra realidad, sabiendo guiar la ficción sin utilizar simbólicamente la pandemia, tal como se hizo en la época de la peste negra.

El mundo contemporáneo tal vez no se encuentre al borde de una contienda armada, pero sí se enfrenta a una guerra comercial, donde lo más preocupante es la deshumanización de nuestras sociedades. El hombre contemporáneo necesita reencontrarse consigo mismo y con la comunidad, sólo así podremos construir una mejor convivencia.

Un grave problema surgido a raíz de la aparición de la actual pandemia ha sido la política de contención realizada por algunos gobernadores y presidentes municipales, los cuales se han atrevido a limitar los derechos de movilidad de la ciudadanía mediante mecanismos cuyo ejercicio condicionan sucesivamente restricciones mayores. Estas acciones permitieron la disminución de las libertades ciudadanas incluyendo a los servidores públicos, y muchos hasta sufrieron amenazas de sanciones en caso de violar las normas restrictivas con motivo de la pandemia.

Lo curioso es que el Presidente de la República, por medio de su conferencia matutina, declara constantemente ser

enemigo a dictar disposiciones de este tipo. No obstante, no sólo algunos secretarios de Estado sino, como ya se señaló, las entidades federativas lo realizan de manera periódica.

Es importante aclarar que lo anterior no implica que los responsables de las Secretarías de Estado ejerzan atribuciones específicas en la materia, ya que expresamente dice la referida norma que no se requerirá intervención institucional concreta de ellas para que el Consejo de Salud, bajo la conducción presidencial, dicte disposiciones generales que tendrán carácter obligatorio para todo el país, e incluso se señala que:

En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

Tales previsiones constitucionales, específicamente diseñadas para atender emergencias de tipo sanitario, en muchas ocasiones resultan insuficientes para disponer acciones extraordinarias.

En México ha quedado demostrado, con base en datos obtenidos del INEGI, que la mortalidad general es un problema esencial y, por consiguiente, se tendría la obligación de dictar medidas urgentes para aminorar las causas que condicionan el elevado índice de mortalidad. Sobre todo, lograr una condición suficiente y necesaria para que la mayor parte del pueblo sea sana y fuerte, y para ello se requiere del cuidado de la salud individual y colectiva, o sea, el mejoramiento de la estirpe llevado a su grado máximo.

Sin duda, le corresponde al servidor público encargarse directamente de poner en práctica todos aquellos procedimientos para llevar a feliz éxito estas medidas. Por tanto, es indispensable que la autoridad sanitaria sea la que cargue sobre sus hombros estas tareas indispensables, pero no únicamente las disposiciones dictadas para la pandemia actual, sino también para corregir otro tipo de enfermedades como el alcoholismo; la dependencia

originada por el consumo de sustancias psicotrópicas como el opio; la morfina, la cocaína; la marihuana y sobre todo las drogas químicas que al parecer son las que más daño causan.

Al mismo tiempo, es importante contrarrestar de una manera efectiva y contundente, el abuso de todas estas sustancias tan nocivas para la salud. Para tales problemas, el licenciado Andrés Manuel López Obrador ha dictaminado que para contender contra este tipo de inconvenientes que aqueja a los jóvenes se han instaurado programas sociales preventivos, como:

- Jóvenes Construyendo el Futuro, coordinado por el personal de la Secretaría del Trabajo.
- Sembrando Vida, administrado por servidores públicos pertenecientes a la Secretaría del Bienestar.
- Becas en la enseñanza media y superior, coordinado por empleados de la Secretaría de Educación.
- Todos ellos articulados por personal de la Secretaría de Hacienda.

Estos programas van interrelacionados con la autoridad sanitaria, la cual es la única que puede valorar los enormes perjuicios que ocasionan al país, no sólo a nivel individual sino colectivo.

Ante este panorama, una vez más se puede asegurar que las disposiciones de carácter violento o paulatino no son necesarias para corregir tan enormes males, ya que la autoridad responsable será la única autorizada para dictar estas medidas. Los tres niveles de gobierno se tendrán que apoyar en las directrices dictaminadas por el responsable del Poder Ejecutivo Federal, pues de lo que se trata es de convencer, mas no de violentar por medio de la ley o la fuerza pública asuntos vinculados a la salubridad.

Asimismo, también es conveniente conocer a fondo las causas que determinan el sufrimiento de conductas y disfunciones que afectan a la larga a ese todo acreditado

como Estado. Si no se atienden éstas, las consecuencias de este tipo de problemas puede perjudicar a toda la nación. Actualmente, la autoridad sanitaria y los prestadores de servicio público tienen la potestad general sobre la salubridad en toda la República, donde sus principales atribuciones consisten en dictar disposiciones en este sentido y ponerlas en vigor, las cuales tendrán que ser efectivas en un momento dado, sólo mientras no disminuya o termine esta terrible situación que padece México a consecuencia del COVID.

Sería injusto no comentar las consecuencias que sufrieron los infantes ante las disposiciones sanitarias y jurídicas de las autoridades de los Estados Unidos y México, en relación a su frontera. La orden consistió en conminar a todos los delegados sanitarios de los puertos de la frontera con los Estados Unidos que prohibiesen la entrada al territorio nacional a todos los niños menores de 15 años, atacados o no por esta terrible enfermedad.

Esta proscripción fue dictada para que se llevara a cabo mediante autorización federal, justificándose que pudieron haber pasado muchos niños enfermos en las ciudades de El Paso y Laredo, Texas. Por otra parte, quienes residían en el interior del país, discutían de manera deshumanizada que se calculara el número de víctimas que podría darse, en un país desprovisto de dinero y elementos necesarios para combatir con éxito esta epidemia.

Ante este panorama en el presente texto se sostiene que el personal de la unidad de salubridad debe tomar medidas generales, que las mismas entidades locales tendrán que seguir, para así poder sumar esfuerzos y salir adelante de esta coyuntura. Una vez más se puede señalar que tanto la autoridad política como la administrativa, sin excepción, tendrán que reconocer al mando encargado de conducir la compleja realidad sanitaria, porque es la única forma de librar de manera ordenada los contagios.

Desde el primer contagio en México hasta el día de hoy, se sabe que desafortunadamente debido al partidismo político de los gobernadores y presidentes municipales, contrarios al gobierno federal, las disposiciones de la autoridad sanitaria única, en donde sus disposiciones no sólo fueron burladas, sino rechazadas.

Lo anterior sirvió para que, tal como ya se comentó al inicio del escrito, se careciera en varias ocasiones del apoyo de los servidores públicos del ámbito judicial, al no convalidar los procedimientos del responsable sanitario federal. Un ejemplo más del buen gobierno consistió en atender la petición de auxilio por parte del capitán de un navío en las costas mexicanas con problemas de salud en plena pandemia. Se trata del crucero *Meraviglia*, el cual, en octubre de 2019, con seis mil pasajeros a bordo, había sido rechazado por las autoridades de salud en el puerto de Nueva York, porque según uno de los tripulantes estaba infectado de coronavirus; a la misma embarcación se le había denegado descender pasajeros en Jamaica e Islas Caimán.²

Después de estar varado algunas horas, se aceptó que atracara el Crucero en Cozumel, Quintana Roo, en el Caribe mexicano, gracias a la intervención presidencial. En ese momento las autoridades portuarias mexicanas comprobaron que el paciente no tenía el virus, información que el mismo gobernador, Carlos Joaquín González, le proporcionó al Ejecutivo Federal y a la prensa local, nacional e internacional.

Con todo, la decisión de aceptar el auxilio del presidente creó no sólo pánico en los medios, sino en la ciudadanía local. De esta manera, el presidente Andrés Manuel López Obrador informó en la conferencia matutina que: “*no se podía actuar de manera inhumana*”, por tanto, se decidió brindarles ayuda, al margen de la protesta de un pequeño grupo de mujeres y hombres, que se manifestó para pedir que no se dejara desembarcar a los tripulantes.

Existen otros ejemplos con escenarios diferentes en los puertos de México, en donde los servidores públicos tanto de salud como de migración, incluso personal de la Secretaría de Relaciones y de Gobernación, entre otras, participaron de manera ágil y eficiente, pues, contrario al *Crucero Meraviglia*, en los demás sí había una transmisión viral importante, como en el *Crucero Zaandam* perteneciente

² Diario el País. (2020, 27 febrero), *México permite atracar a un crucero rechazado de varios puertos por temor al coronavirus*. https://elpais.com/sociedad/2020/02/26/actualidad/1582755813_872936.html.

a *Holland America Line*, el cual llevaba a bordo a 1829 personas, entre ellos ciudadanos mexicanos.

Dicho navío después de navegar durante varias horas trató de que sus pasajeros descendieran en Puerto Vallarta, México. Aquí, nuevamente hay que brindar un gran reconocimiento a quienes participaron no sólo en la toma de decisiones de salud pública, sino principalmente a los mismos médicos y enfermeras debido a la magnitud del problema, pues el escenario estaba en medio de un dilema viral, de tipo mundial, con una transmisión acelerada. El objetivo era mitigar por todos los medios posibles los índices de contagio y disminuir la vulnerabilidad.

Ante tales eventos, los empleados de Salud de inmediato empezaron a aplicar el reglamento de Sanidad en las embarcaciones que arribaran a los puertos del país, tomando en consideración los parámetros de Sanidad Internacional, un modelo que existe desde hace mucho tiempo. Por tanto, los barcos fueran de tipo comercial o turístico, se quedaban fondeando hasta que subieran los empleados de Salud para verificar que no existiera riesgo. Una vez que los médicos mexicanos analizaron el barco, los turistas y personal, no infectados pasaban a tierra, evitando así que ellos pudieran contagiar el virus.

Aquí se trata de hacer que la autoridad sea ejecutiva, para de este modo contener a los que pudieran perjudicar a los demás. Bien sabido es que el mando administrativo tiene que ocuparse de las leyes, de la hacienda pública, del orden y de la seguridad, pero sobre todo los responsables de la salubridad pública, con sus agentes de sanidad, deben velar para que la salud y el bienestar sea una realidad en todo el territorio nacional.

El Consejo de Salubridad General es un órgano que depende directamente del presidente de la República, en los términos del artículo 73, fracción XVI, base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Está integrado por un presidente, que será el Secretario de Salud, un secretario y trece vocales titulares, dos de los cuales son los presidentes de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía, y los vocales que su propio reglamento determine. Los miembros del Consejo son designados y removidos por el Ejecutivo

Federal, como responsable único de la Administración Pública, quien deberá nombrar, para tales cargos, a profesionales especializados en cualquiera de las ramas sanitarias.

El artículo 16 de esa ley dice: La organización y funcionamiento del Consejo de Salubridad General se regirá por su Reglamento Interior, el cual se formulará por el propio Consejo y someterá a la aprobación para su expedición. Se aprecia un leve desplazamiento de la facultad reglamentaria presidencial que se matiza en tanto la formulación del Reglamento se atribuye expresamente al Consejo y es el presidente quien lo aprueba tan sólo para expedirlo. Evidentemente, el Consejo está a fin de cuentas subordinado al Ejecutivo, pero la ley, con base constitucional, le otorga características especiales al cuerpo colegiado en razón de su carácter especializado en una materia particularmente sensible.

Propuestas

La gran experiencia que el servidor público ha acumulado durante la pandemia tiene que ser encauzada bajo un modelo administrativo, en donde participen todas las áreas del conocimiento, tanto práctico como teórico. Lo anterior permitirá que en la pospandemia se logre un patrón de mejoramiento constante, así como de eficiencia en los trabajos o procesos administrativos que se lleven a cabo, esto con la intención primordial de sistematizar al interior de la administración pública todos los planes y programas de las dependencias y de los organismos descentralizados. Al inicio del ensayo se señaló la necesidad de promover la preparación del servidor público en los tres niveles de gobierno, sobre todo dirigido a los altos funcionarios, así como a los mandos medios e intermedios. Pero tendrá que ser una capacitación orientada y homogénea, provista de enfoques coherentes, para que de este modo se pueda instaurar el Modelo de Calidad Total, mediante el cual se evite la simulación, tal como ha sucedido en un sinfín de dependencias en el llamado sector público.

Igualmente, se hace una solicitud para que los tres órdenes de gobierno acepten la instauración de los *Colegios de Profesionalización Gubernamental* en cada entidad, con el propósito de que concurren los servidores públicos y a la

postre desarrollen aptitudes de cara a solventar de la mejor forma sus encargos y, desde luego, tengan la oportunidad de permanencia.

Resulta lamentable que los responsables de gobernar, así como quienes están al frente de la administración pública mexicana, continúen sin comprender los beneficios de estas dos propuestas, que son el modelo de la calidad total y la profesionalización, pero al mismo tiempo es inexcusable de que no reparen en la urgencia de desregularizar la cantidad de normas y de procesos financieros que paralizan o detienen al servidor público en sus tareas cotidianas. No hay que perder de vista que el encargado del Poder Ejecutivo, de acuerdo con la *Carta General*, es el único responsable de la estructura administrativa pública, por tanto, es él quien tendrá que estar convencido de la necesidad de que su brazo administrativo funcione correctamente para alcanzar un gobierno eficiente.

Sin duda, resulta un gran desafío para los gobernantes de los tres niveles de gobierno lograr que su comunidad tenga una mejor calidad de vida. Según estadísticas del Banco Mundial, México no alcanza una buena calificación. La sugerencia de esta fuente de financiamiento internacional es que los responsables del servicio público se comprometan a dirigir y atender los requerimientos del sector público, para hacer participar a las organizaciones de todo tipo con una visión más humana.

Son grandes los retos para los servidores públicos, más aún si se pretende dejar atrás los esquemas burocráticos, los cuales repercuten de manera negativa en la prosperidad de todas las clases sociales que componen al Estado mexicano, como son: la clase obrera; la clase campesina; la clase media; la clase oligarca financiera, industrial, comercial y terrateniente; la clase política y militar, las cuales son un componente importante para el desarrollo del país.

Finalmente, se trata de reivindicar la función del servidor público y al servidor público en sí, precisamente para revitalizar la vida de la cosa pública, en donde las autoridades responsables sean más abiertas y receptivas a todo tipo de peticiones y demandas, respondiendo siempre con honorabilidad a los programas sociales dirigidos.

Como conclusión a este ensayo, la propuesta se halla dirigida a los servidores públicos, para que se convenzan de aplicar el modelo administrativo de calidad en todo el aparato administrativo público, lo que sin duda les ayudará a ser más eficientes en sus funciones, sin importar el nivel al cual estén adscritos. Lo anterior es un marco de referencia teórico, pero que sirve para comprender varios elementos y aspectos de los ámbitos público, privado o social. No obstante, en el accionar de lo público para muchos resulta difícil aceptar innovaciones e ideas que puedan resarcir las malas conductas, mismas que desafortunadamente se encuentran enquistadas en la administración pública mexicana, donde prevalece la máxima de *solamente se puede realizar todo aquello que está contemplado en la ley*, lo cual muchas veces resulta absurdo, ya que por esa razón hay funcionarios que se vuelven procrastinadores de sus decisiones.

Como conclusión, se tornan en insustanciales; eso suele pasar con el humanismo, y no debería ser así, pues su raíz latina es humanista, que en español tiene, entre otras acepciones, las siguientes: naturaleza humana, sensibilidad, compasión de las desgracias de nuestros semejantes, benignidad, mansedumbre, afabilidad.

El concepto de humanismo se considera integral, porque se preocupa por la humanidad en su totalidad; es secular, porque se basa en la naturaleza humana, la cual es afectiva y racional; y es abierta, porque acepta el humanismo religioso de quienes creen en lo sobrenatural, en tanto sean tolerantes con los no creyentes y deseen hacer algo para mejorar el estado del mundo.

Bibliografía

Bases constitucionales del federalismo, México, Instituto de Administración Pública, 1996, 340 pp.

Mijares Sánchez, Mario Raúl (2014). *Ciclos políticos, En la historia del pueblo mexicano (1810 -2012)*, USA, Ed. Palibrio, 187 pp.

Mijares Sánchez, Mario Raúl (2007). *El Modelo Gerencial en el Sector Público*, México, Ed. Talleres Vargas, 155 pp.

Mijares Sánchez, Mario Raúl (2011). *Formas de gobierno (lecciones de teoría política)*, EUA, Ed. Palibrio, 152 pp.

Mijares Sánchez, Mario Raúl (2012). *Gobiernos generadores de riqueza, La Administración pública del futuro*, EUA, Ed. Palibrio, 151 pp.

Mijares Sánchez, Mario Raúl (2012). *México: Génesis de su descomposición política, Miguel Alemán Valdés 1936-1952*. USA, Ed. Palibrio, 276 pp.

Niblo, Stephen R. (2008). *México en los cuarenta, modernidad y corrupción*, México, Ed. Océano, 387 pp.

Periódicos consultados

A., N / G., S (2020, 26 marzo). Deambula crucero en América con decenas de enfermos; busca atracar en Puerto Vallarta. Aristegui Noticias. <https://aristeguinoticias.com/2603/mexico/deambula-crucero-en-america-con-decen-de-enfermos-busca-atracar-en-puerto-vallarta/>

Bareño, Rosario. (2020, 1 abril). Puerto Vallarta, refugio de cruceros en la contingencia por Covid-19. El Occidental. <https://www.eloccidental.com.mx/local/puerto-vallarta-refugio-de-cruceros-en-la-contingencia-por-covid-19-5047191.html>

Rust, S., McDonnell, P. J. y Chambria, A. (2020, 8 de marzo) México minimiza posibilidad de que el Grand Princess haya propagado el coronavirus, pero las dudas crecen. Los Ángeles Times. <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2020-03-08/mexico-minimiza-posibilidad-de-que-el-grand-princess-haya-propagado-el-coronavirus-pero-las-dudas-crecen>

Zerega, Georgina. (2020, 27 febrero). México permite atracar a un crucero rechazado de varios puertos por temor al coronavirus. El País. https://elpais.com/sociedad/2020/02/26/actualidad/1582755813_872936.html#:~:text=Despu%C3%A9s%20de%20estar%20varado%20durante,ning%C3%BAn%20caso%20confirmado%20a%20bordo

La importancia de la implementación de las Políticas Públicas en la Educación a distancia en México

Víctor M. Jorrín Lozano *

Resumen: El Estado Mexicano ha realizado una serie de cambios en sus políticas para hacer frente a los nuevos retos que presenta la actual pandemia que estamos viviendo. Algunos de estos cambios han estado dirigidos a la educación, sin embargo, este ha sido uno de los retos más difíciles de superar, ya que se ha demostrado que ni el gobierno, ni las instituciones educativas se encontraban preparadas para el desafío del trabajo a distancia, sobre todo porque gran parte de las instituciones educativas, como la sociedad, no cuentan con los recursos económicos, tecnológicos y pedagógicos para trabajar bajo este concepto. Es por ello la importancia de generar políticas públicas que permitan destinar más recursos a la educación en cuanto a infraestructura tecnológica y pedagógica que permita tanto en el presente como en el futuro, afrontar problemáticas como la enfrentada por la pandemia del COVID-19.

Palabras clave: Educación a distancia, pandemia, Covid-19, economía, políticas públicas.

E-Learning, The importance of public policies implementation in Mexico.

* Presidente el Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, A.C. Licenciado en Psicología en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Ha desempeñado diversos puestos directivos en la Administración pública del estado de Guerrero y en instituciones de educación. Participa como integrante o directivo en diversas asociaciones de educación, profesionales, culturales y sociales. También fue Diputado Local y Diputado federal.

Abstract: The Mexican government has made a number of changes in public policies in order to cope with the new challenges that the current pandemic that we are facing these days. Some of these changes have been focused to the education system, however, this has been one of the hardest challenge to succeed, because it is clear that neither the government nor the education system were prepared for the challenge of working on line, the most important reason is that the most of all the education sectors (private and public) as well as society, don't have economic, technology and pedagogical resources in order to work on this new kind of learning (on line). This is a very important reason why we should create new public policies that can provide more economic resources to education in the technology infrastructure as well as the pedagogical area that allow us to cope with issues like the pandemic of COVID-19 as well in the present as in the future.

Keywords: E-learning, pandemic, Covid-19, economy, public policies.

Fecha de recepción del artículo: 5 marzo 2021

Fecha de aceptación: 10 abril 2021

Introducción

El mes de diciembre del 2019 va a quedar registrado en la historia del mundo, como el mes que cambió radicalmente nuestra manera de concebir nuestras relaciones humanas. A partir de ese momento, todo lo que teníamos como seguro, ha quedado en entredicho, y se vino una oleada de cambios que irremediabilmente llegó también a la Administración Pública, exigiendo respuestas rápidas, contundentes y radicales a políticas que, desde hace años, se venían realizando.

Podemos entender a las políticas públicas como las acciones o inacciones que realiza el Gobierno para responder a problemas sociales, como lo refiere Kraft y Furlong (2004), es decir, son las decisiones que toma el gobierno legítimo, para poder solucionar los problemas actuales a los que se enfrenta o futuros (con la finalidad de prevenirlos) y que afectan o benefician a sus gobernados, estas

decisiones se expresan por medio de decretos, leyes, actos administrativos o similares. Es así como el Estado Mexicano ha realizado una serie de cambios en sus políticas públicas para hacer frente a los nuevos retos que presenta la actual pandemia que estamos viviendo.

El Estado Mexicano, en el ámbito educativo, especialmente en la educación a distancia, siempre ha estado implementando políticas públicas, con la finalidad de innovar la educación y permitir que todos los mexicanos tengamos acceso a ella, tal como lo exige nuestra Constitución en su artículo tercero:

“Artículo 3.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, estados y municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias”.

En su afán por cumplir con dicho mandato, ha implementado diversos programas, por ejemplo:

El primer indicio que tenemos como política pública en la materia en México data de 1941, cuando se crea la “Escuela de Radio de Difusión Primaria para Adultos” con la finalidad de brindarles a las personas de escasos recursos la oportunidad de participar en cursos de alfabetización, de esta manera se garantizaba que todas las personas que no tuvieran los recursos, tiempo o escuela cercana, pudieran recibir la educación que por derecho les correspondía.

Posteriormente encontramos al Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, creado en 1947 para ofrecerles los medios más idóneos de titulación para los docentes que habían emprendido la tarea de educar a los campesinos, este Instituto ofrecía la posibilidad de realizar los estudios en seis años por medio de sus dos modalidades: por correspondencia o por vía oral. En la primera modalidad, se capacitaban a los docentes de manera simultánea en sus lugares de trabajo, y al concluir esta preparación, se pasaban a la segunda modalidad, para finalmente, concentrarse todos (durante sus vacaciones), en los centros de enseñanza oral, para concluir o profundizar en su enseñanza, así como para sustentar sus exámenes, los cuales eran en los meses de diciembre-enero para el calendario “A” y en julio-agosto para el calendario “B”.

Como estímulo, los docentes aprobados, recibían un aumento salarial.

Asimismo tenemos al Centro de Educación Básica de Adultos y Telesecundaria, formado en 1968, que vino casi junto con el Centro para el Estudio de los Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación en 1971.

En 1971, con el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación, el cual se encargaba de identificar las necesidades apremiantes para crear un modelo de educación, se elaboran los primeros libros de texto de primaria para adultos.

En 1972, surge el Sistema de Universidad Abierta de la Universidad Nacional Autónoma de México y en 1974, se crea el Sistema Abierto de Enseñanza del Instituto Politécnico Nacional.

La era del internet llega a la educación de la mano del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), donde por primera vez se establece una conexión de internet, dando así inicio a la educación en línea, en 1987.

Finalmente, la instalación de la red BITnet fue el inicio del desarrollo de programas de instituciones educativas en México que, apoyadas por internet, desarrollaron un organismo denominado Red-Mex. Éste se transformó en 1992 en Mexnet.

Con esto queda de manifiesto que a lo largo de los años, el Estado Mexicano ha realizado diversas políticas públicas, en aras de hacer llegar la educación a todos, de manera especial, la educación a distancia.

Sin embargo, no se veía como una urgencia el establecer una infraestructura gubernamental en el ámbito educativo, como lo demandan las circunstancias actuales. Y a pesar de que ya ha habido intentos de ellos, nunca se pudo establecer una tecnología educativa como parte del sistema educativo. Entre los esfuerzos que se han hecho podemos destacar los siguientes:

Enciclomedia: Este programa estuvo vigente del 2003 al 2011 aproximadamente, fue impulsado por la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), este programa fue uno de los más ambiciosos que el Estado Mexicano ha implementado, lo cual, no significa que haya sido exitoso. Tenía como propósito el facilitar el uso de la tecnología con fines educativos en las aulas, pero sólo se utilizó en 5° y 6° años de primaria, en donde se impulsó el uso eficaz de los materiales audiovisuales e informáticos. Su operatividad era muy intuitiva y contaba con herramientas educativas que podían operarse con internet o sin él. Poseía material educativo en diversos idiomas indígenas, así como para alumnos con discapacidades.

Habilidades Digitales para Todos: Este programa fue introducido en el año 2009 y duró sólo hasta el año 2012, con la intención de dar continuidad al programa Enciclomedia y resolver los problemas que se habían presentado durante la implementación del mismo. En esta ocasión, se habilitaron aulas con una computadora de escritorio para el docente en primaria y computadoras personales para los alumnos de secundaria, permitiendo así el desarrollo de habilidades digitales y el uso de TIC'S en las escuelas.

Mi compu.mx: El siguiente programa en ver la luz fue Mi compu, que comenzó a llevarse a cabo en el año 2013, sin embargo, sólo duró un año (2014). En este programa se entregaba a cada alumno de 5° y 6° año de primaria, tanto como a los docentes y supervisores, una laptop, con contenidos y software educativos precargados, con esto se intentaba innovar la educación en México. Este programa reutiliza elementos de sus antecesores, como fue Enciclomedia y Habilidades Digitales.

Aprende: Este programa fue el que tuvo una vida más corta que todos los demás, sólo estuvo vigente un año, del 2014 al 2015, en el cual se le dieron dispositivos electrónicos a los alumnos de 5° de primaria con la finalidad de reforzar el desarrollo de los contenidos en las aulas por medio de la utilización de una plataforma digital.

Como podemos constatar, las políticas públicas se han venido dando a lo largo de nuestra historia como Estado Mexicano, y a pesar de ellas, no se han podido establecer

como parte esencial de nuestro Sistema Educativo Nacional, sin embargo, no era algo que al Estado le preocupara mucho, ya que si no funcionaba la estrategia, simplemente se cambiaba de rumbo, en busca de algo mejor, total, siempre estaba la escuela tradicional para continuar con la educación.

El nuevo panorama en el que nos encontramos ahora, a causa de la pandemia, ha venido a cambiar las reglas del juego, ahora no es “a ver si funciona”, ahora la escuela tradicional no está ahí para salvarnos, es hacer funcionar algo que desde hace años se ha venido intentando, pero no se ha podido, ahora es un salto sin red, ya que la educación tradicional se ha paralizado y no hay marcha atrás, al menos mientras dure la suspensión de clases en las aulas.

En estos momentos, se vive una suspensión total de las clases presenciales en el Estado Mexicano, a causa de la contingencia sanitaria mundial, producida por la pandemia de coronavirus SARS-CoV-2 que causa la enfermedad del COVID-19, lo que ha ocasionado que las escuelas hayan suspendido las clases presenciales y mantengan el distanciamiento social. Ahora las clases son a distancia, por medio de las tecnologías y plataformas virtuales.

Las escuelas privadas, fueron las primeras en implementar medidas tecnológicas con la finalidad de mantener el ritmo de las clases, han invertido en infraestructura y capacitación, ya que la tecnología no es nada si no se sabe usar, y para ello, se debe de capacitar a los docentes y alumnos.

El Estado Mexicano ha respondido a este reto y ha implementado una serie de políticas con la finalidad de llevar la educación a todos los estudiantes del país, y que en el desarrollo de este artículo podremos analizar si han sido suficientes o si nos ha quedado a deber.

Desarrollo

La educación es un tema de suma importancia para cualquier Estado y debe de estar presente en todas las políticas públicas que se realicen en todos los gobiernos del mundo, ya que es un elemento fundamental para el desarrollo de sus gobernados.

La educación es la herramienta indispensable para lograr el crecimiento de cualquier país, y el Estado debe de establecer políticas que permitan al estudiante poder enfrentar al mundo y a su realidad que su entorno le propone, hacer frente a los retos que encuentre, dar respuesta a las problemáticas que cada vez son más complejas, especialmente para los países que no tienen tantos recursos. Las políticas públicas deben de estar orientadas al desarrollo de las habilidades necesarias para asumir los retos actuales, como el dinamizar la economía, especialmente ahora en tiempos de pandemia, que permita empujar e impulsar los demás sectores como el social y cultural.

Conforme avanza esta segunda década de nuestro siglo, se puede observar que van surgiendo distintas resistencias en cuanto a la educación y, a su vez, van surgiendo distintas innovaciones educativas. Lo cual supondría que deberíamos llegar a tener una educación de calidad, donde no existan problemáticas como la restricción del tiempo, del espacio, así como los ritmos de aprendizaje, la vida laboral, entre otros aspectos, o que estos mismos puedan usarse sin que se presenten algunas dificultades. Sin embargo, cuando encontramos estas restricciones se pueden identificar como parte de las problemáticas de las administraciones públicas de algunos países, así como de algunos grupos influyentes que por distintas causas llegan a oponerse a estos desarrollos educativos, y aunque muchas son las negativas de adoptar nuevos modelos que permitan que se lleve a cabo el proceso educativo, lo único que se demuestra es que no es más que una alta dosis de la ignorancia que tienen estos personajes para no permitir el desarrollo de la educación y su continua evolución (García-Aretio, 2017).

Adentrarse en el campo educativo, es verse inmerso en uno de los ámbitos por excelencia para diseño y el estudio de las políticas públicas en cuanto a formación de ciudadanos, ya que éstas se relacionan con la educación cuando definimos los objetivos, la organización del sistema educativo, así como las líneas de acción a seguir. Para hacer efectivos estos cambios, el Estado mexicano debe comprometerse con los ciudadanos, así como con la comunidad internacional, con el fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación y sobre todo que sea de calidad. Seguir con

ese compromiso, es tomar decisiones en cuanto a políticas públicas, donde se establezcan acciones que promuevan y mantengan el funcionamiento del sistema educativo del país a su vez que lo van transformando (INEE-IIPE UNESCO, 2018).

La educación a distancia

La educación a distancia en México dio inicio para acabar con la necesidad que había de poder alfabetizar a poblaciones rurales. Fue el caso de la Escuela de Radio de Difusión Primaria para Adultos, en 1941, que se formó con la intención de educar a aquellos alumnos que vivían en lugares más apartados y que no tenían la posibilidad de asistir a la escuela o que por ser difícil el acceso al lugar donde vivían no podrían construir alguna. Es aquí donde se puede observar cómo el uso de los medios de comunicación, como lo es la radio e incluso la televisión, han servido como herramientas en beneficio de la educación, en algunos casos reemplazando el uso del papel, como lo fue con los cursos de correspondencia, usando entonces medio auditivos y audiovisuales (Navarrete-Cazales y Manzanilla-Granados, 2017).

La invención de la computadora, así como la creación del Internet, ha permitido que el desarrollo de la educación a distancia por medio del uso de plataformas virtuales sea más amplio, permitiendo ofertar la educación en línea. García-Aretio (2017), menciona que tras la imparable penetración de las distintas formas de enseñanza-aprendizaje que han surgido, las formas tradicionales se van dejando a un lado, considerando entonces que existe una innovación educativa la cual, o ha alcanzado un punto de estabilidad, o ya ha sido agotada. Para esto, García-Aretio se basa en el informe de Horizon del 2017, en el cual se proponen tendencias con base en la tecnología para innovar en la educación. Este informe que sale año con año permite que se genere un gran impacto con respecto a los retos que la sociedad enfrenta y cómo las tecnologías se irán adoptando cada vez más en nuestro futuro.

Es cierto que en la educación la llegada y aplicación de las tecnologías han venido a dejar una huella significativa, sobre todo en aquellos entornos educativos en los que no se puede estar de forma presencial. Es a partir de esto que

debemos ir convenciéndonos sobre las nuevas metodologías a distancia, hoy llamadas digitales, en los cuales en lugar de que debamos detener sus avances y retenerlas, debemos dejar que continúen tomando terreno en el ámbito educativo que durante muchos siglos ha sido parte de nuestro sistema de formación (García-Aretio, 2017).

Para Borges (2005), todo cambio inherente a la sociedad de la información, no sólo proporciona nuevas oportunidades para que aprendan a distancia, de forma colaborativa y durante toda la vida, sino que además llevan consigo un sinnúmero de acciones, así como carencias, que pueden llegar a desmotivar o incluso frustrar significativamente al estudiante que se encuentra en línea. Esta frustración, puede llegar a afectar negativamente, sobre todo en su aprendizaje, llevándolo incluso al abandono, además, puede repercutir en el docente de tal manera que perjudique su prestigio y llegar hasta el punto en que puede dañar a la institución en términos económicos.

Entonces, tener una expectativa peligrosa es considerar que la educación o formación en línea requiere que se lleve un esfuerzo mínimo para que sea aplicado. Pero es todo lo contrario, el aprendizaje en línea requiere mucho esfuerzo como cualquier aprendizaje anterior a él, independientemente del medio que se dé, sobre todo cuando se tiene que entender el hecho de que también debe manejar todo lo correspondiente al aprendizaje, sabiendo donde se encuentra lo que uno necesita y así poderlo conseguir, además, el leer y estudiar el material de aprendizaje, así como las actividades y ejercicios, y sobre todo, realizar las evaluaciones, todo esto en un entorno virtual (Borges, 2005).

La educación a distancia en tiempos de pandemia

Con la emergencia sanitaria, las estrategias y políticas públicas tuvieron que cambiar radicalmente y de forma inmediata, se realizaron cambios en las distintas áreas, pero una de las más afectadas fue la comunidad educativa, en la cual se tuvo un gran impacto no sólo en ella, sino en la dinámica familiar así como su economía, pero sobre todo, en los procesos de enseñanza-aprendizaje, así como los apoyos sociales y extraescolares. De forma inmediata y con tal de mantener a los miembros de las comunidades

educativas sanas, se establecieron medidas de cierre en las escuelas, buscando alternativas al trabajo escolar, pero de tal forma que se siguieran garantizando los cumplimientos de los objetivos educativos como son: el acompañamiento y monitoreo del proceso de enseñanza-aprendizaje, entrega y trabajo a distancia del contenido alineado al currículo escolar, y todo esto, sin que se vea afectado el vínculo estudiante-docente y familia-escuela.

Como menciona Elboj (2010), la inversión en la educación y formación, así como el trabajo para potenciar modelos alternativos al sistema económico actual, llega a constituir una gran parte de la estrategia para superar las crisis. Así es entonces, que la educación debe ser uno de estos elementos claves que ayudarán a que se superen las crisis económicas, por lo que la inversión que se debe realizar para que se lleve a cabo de forma efectiva es una de las formas en las que se puede responder a las nuevas demandas de la sociedad.

Sin embargo, algunos gobiernos debido a restricciones en sus presupuestos, tienen que tomar difíciles decisiones, donde según ellos, llegan a seleccionar las opciones que brindan mayor utilidad, sin tomar en cuenta que algunas utilidades no siempre pueden disfrutarse a corto plazo, sino en un periodo más largo (Leyva-López y Cárdenas-Almagro, 2002).

Lamentablemente este tipo de decisiones ha llegado a afectar a la educación y por consiguiente a los estudiantes, pues no muchos gobiernos lo ven como un elemento prioritario.

Los gobiernos tienen como reto el priorizar el contenido curricular y difundirlo por los distintos medios masivos que permitan que de manera oportuna se alcance a la población infantil (CEPAL, 2020). Es a partir de la pandemia que muchos países optaron por la utilización de distintos medios para la transmisión de contenido educativo para complementar las pocas vías de comunicación que estaban utilizando los docentes para acercarse a sus estudiantes. En México desde inicios de siglo, se han promovido diversos programas mediados por la tecnología, cuyo objetivo ha sido mejorar la educación, programas como: Red escolar (1997-2004) o posteriormente Enciclomedia (Navarrete-Cazales y Manzanilla-Granados, 2017).

Este tipo de inversiones en la educación han brindado utilidad en el pasado y éstas fueron iniciadoras de lo que en el presente se ha llegado a necesitar.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de la suspensión de clases por la pandemia mundial, y por la necesidad de mantener la continuidad de la educación, se han buscado distintas alternativas para cumplir con el calendario escolar, así como las formas de terminar el contenido curricular. Se ha implementado el uso de medios tecnológicos para cubrir en el hogar el tiempo que se utilizaba en las aulas de clases, de tal manera que existan diversas formas de adaptación, priorización y ajuste. Pero para ello, no se puede solamente tomar en cuenta las características de los currículos, sino también los recursos y capacidades de los países para generar estos procesos de educación a distancia, tratando de hacer a un lado y tratando de eliminar los niveles de segregación y desigualdad educativa de cada gobierno, aunado a esto, poder cubrir los aprendizajes y acabar de forma efectiva con el ciclo escolar que se ha visto afectado (CEPAL, 2020).

Para que esto se lleve a cabo debe darse una inversión significativa en la educación, ya que ésta difiere poco de cualquier otro bien y por ello es que se deben invertir adecuadamente los recursos económicos. Para Leyva y Cárdenas (2002), la educación como bien duradero tiene las siguientes características:

- a) En la educación sus costos son prolongados, ya que no se puede poner un precio a la calificación como a un producto adquirido en una tienda, por lo que las calificaciones exigen un gasto no sólo de dinero, sino también de tiempo.
- b) Es fácil medir el rendimiento de lo invertido en educación. Fuera de lo que se pueda gastar, se observa que el valor de los ingresos de una persona con un nivel alto de educación, supera a los ingresos de una persona con un nivel menor. Este diferencial proporciona una medida del rendimiento económico entre niveles educativos.
- c) Por último, los beneficios de la educación son duraderos, ya que a diferencia de la mayoría de los bienes que llegan con el tiempo a depreciarse, los conocimientos obtenidos no lo hacen mientras se sigan ejercitando.

Incluso para Medina (2019), desde el concepto de economía de la educación construye distintos aportes a partir de las nuevas tendencias, como lo son:

a) La economía familiar o economía del hogar, donde se destaca que ésta tiene una incidencia directa en el proceso educativo. Esta razón es por la cual hoy en día se identifica como una problemática social que haya bajo niveles educativos entre los padres de familia, lo cual puede tener como consecuencia que la educación no se encuentre como un medio encaminado al desarrollo social.

b) Hay dos situaciones reales que deben tomar en cuenta los sistemas de formación y que inciden directamente en el desempeño educativo de los estudiantes, así como en su medio social, los cuales son los planes de estudio y las estrategias para su implementación.

c) Por último, y es de suma importancia, la financiación de la educación que debe ser fundamental en los gobiernos, esto permitirá que se genere conciencia social y sobre todo un compromiso donde se permita identificar a la educación como un elemento transformador y contribuyente para la adecuada gestión de la economía que permitirá el desarrollo de los países.

Maya y Huerta (2018), mencionan que en el Programa Sectorial 2013-2018 se reconoció que hubo una debilidad en el sistema educativo, y es el estado en que se encuentra la infraestructura educativa, no sólo por las carencias básicas (inmobiliario, estado de las aulas, etc.) sino también por la falta de acceso a las tecnologías de la información y comunicaciones (TICs).

La Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim) al publicar su balance Anual 2020, dio a conocer que la pandemia provocó el cierre de escuela, afectando a un total de 25.3 millones de estudiantes sólo del nivel básico y que a pesar de los distintos esfuerzo para mitigar el cierre de las escuelas, se reportó que hubo muchas dificultades para continuar con la educación por falta de elementos como computadora o internet, ya que sólo el 44% de los hogares cuentan con una computadora, pero sólo el 52.9% de las familias tienen acceso a internet por medio de la conexión fija o móvil. Aunado a esto, también se encontró con la

problemática de que 1.4 millones de hogares no cuentan con señal de televisión digital, por lo que todavía existe una problemática más grande para hacer llegar la educación a los hogares (Pérez, 2021).

Además de esto, se debe de tomar en cuenta que los profesores no se encuentran preparados para el trabajo en línea, y todavía la gran mayoría no tiene la capacidad digital para este trabajo. Incluso Navarrete-Cazales y Manzanilla-Granados (2017) mencionaron que en lo concerniente a educación básica, los docentes no poseen formación en educación a distancia, por lo que al verlos afrontar situaciones como el aislamiento social, éstos se ven en una situación de desventaja para afrontar esta situación.

Incluso la UNESCO (2020), reconoció que los docentes, al verse sometidos a trabajar en la educación a distancia, demostraron que no tienen conocimientos necesarios para trabajar las TICs, y sólo el 40% de los adultos de los países de ingresos medios-altos, tienen la capacidad de utilizar el correo electrónico con la posibilidad de enviar un archivo adjunto, lo cual es una de las habilidades básicas y vitales para todo docente que por lo menos debe enviar una tarea durante el trabajo en línea. Además, para esta modalidad, si bien los docentes no cuentan con los conocimientos necesarios, se tienen que tomar en cuenta que además se deben de utilizar diversas aplicaciones y plataformas, que a pesar de ser de acceso libre y que pueden ser utilizadas para el enriquecimiento del trabajo en línea, el docente no puede utilizarlas, ni siquiera puede establecer las reglas pertinentes para su utilización y correcto seguimiento, todo esto tiene como consecuencia la preocupación de padres y alumnos que incluso tampoco tienen la capacidad de utilizarlos.

Otra de las problemáticas incluye en gran medida a las comunidades migrantes e indígenas, para las cuales no existe ni información sobre estas modalidades de trabajo, ni tampoco cuentan con los recursos económicos o de infraestructura para poderlos utilizar (Pérez, 2021).

Para que se mitigue la pérdida del aprendizaje, es fundamental que se introduzcan sistemas de aprendizaje inclusivos y efectivos. Se conoce que no hay nada que

reemplace la experiencia escolar presencial, pero eso no significa que no pueda usarse otras herramientas para llevarse a cabo, para ellos los sistemas educativos deben de motivar tanto a alumnos como docentes para ser más productivos y los aprendizajes se lleven a cabo de forma fructífera (Grupo Banco Mundial, 2020).

Infraestructura en telecomunicaciones

Incorporar las TICs trae expectativas favorables de corto y largo plazo, entre las que se destacan:

- Preparar al alumno en la adquisición de habilidades sobre el uso correcto de las TICs;
- Disminuir en el alumno la alfabetización digital y, por último,
- Mejorar el proceso enseñanza-aprendizaje por medio de las herramientas tecnológicas, todo esto para mejorar el rendimiento académico (Avendaño, 2015).

El compromiso que se debe asumir, es el de establecer en conjunto, tanto el gobierno Estatal como Federal, para ampliar los objetivos y metas en materia de educación, donde no sólo se universalice el derecho a la educación, sino que también se expandan las oportunidades en materia del uso de tecnologías y utilizar más recursos económicos para afrontar las problemáticas que hoy en día se han encontrado, tales como: la falta de infraestructura tecnológica, la capacitación de docentes de los distintos niveles educativos en el uso de TICs y el apoyo a padres de familia para la adquisición de herramientas tecnológicas (PCs, Laptops, Tablet, etc.).

En un estudio realizado por el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS, por sus siglas en inglés) y Teacher Task Force:

Unos 826 millones de alumnos (50%) de los alumnos que permanecieron fuera de las aulas debido a la pandemia no tienen acceso a una computadora en sus casas. Alrededor de 706 millones no tienen acceso a Internet y 56 millones viven en regiones no atendidas por las redes móviles (UNESCO, 2020).

Por lo que se vieron en la necesidad de utilizar tanto la radio como la televisión como alternativa para el aprendizaje en línea.

En el caso de México, los principales medios que se utilizaron para cumplir con la educación a distancia fueron la televisión y la radio, como parte de las soluciones a la problemática presentada por el cierre de las escuelas de nivel nacional. Estas estrategias del gobierno federal, que se enfocaron a la atención de millones de alumnos y alumnas de educación básica, tiene grandes debilidades, ya que en su mayoría se están manejando contenidos audiovisuales que fueron producidos antes de la pandemia, por lo que son contenidos de baja calidad, que no atraen al espectador y que están basados en un modelo tradicional donde el alumno no forma parte de la construcción del aprendizaje, donde además el docente no se encuentra como parte del aprendizaje.

Para el periodo escolar 2020-2021, se llevó a cabo el programa “Regreso a clases - Aprende en casa”, para que más de 30 millones de estudiantes retomarán sus estudios en medio de la pandemia de COVID-19, el cual si bien traía un nuevo modelo de trabajo, además generó diversas opiniones que incluían que este tipo de programa no era más que un modelo “centralizado” que vela por los intereses de las élites escolares (Melgoza, 2020).

Para cumplir con los objetivos educativos para esta nueva normalidad se requeriría que se eleven los recursos del país enfocados al sector educativo, además de mejorar la capacidad institucional para diseñar, poner en práctica y evaluar las acciones públicas en este ámbito.

Igualmente se deben explorar mecanismos que permitan complementar los recursos con los que ya se dispone, con fuentes alternativas de financiamiento, ya sean externas o internas (CEPAL, 2005).

Mateus y Muro-Ampuero (2016), mencionan que de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se propone un marco que permita analizar, monitorear y hacer una evaluación del programa de tecnología educativa, donde existen tres elementos que lo conforman: el primero son los recursos tecnológicos tangibles e

intangibles, estos recursos sirven para el contexto inicial de un programa, como lo son, infraestructura, contenidos digitales y recursos humanos; el segundo elemento son los usos cuantitativos y cualitativos de la tecnología, que incluye la provisión y uso de los dispositivos tecnológicos, también todos aquellos elementos que pueden influenciar en el proceso educativo, como la aplicación eficaz en el uso de la tecnología; y el tercer elemento, se relaciona con las habilidades desarrolladas en el programa, que son necesaria para mejorar el capital humano (docentes) y que vienen a verse afectadas en tres niveles; el académico, el digital y el de las habilidades socioemocionales y cognitivas. De acuerdo con los registros proporcionados por la página Expansión (s.f.), en países de Europa que de su Producto Interno Bruto (PIB) han dirigido a Educación, tenemos a: España con un 4,21%, Alemania con 4,80%, Reino Unido con un 5,49%, Francia con 5.46% e Italia con 3,83%. Mientras que en América Latina, países como Argentina utilizó el 5,46%, Bolivia el 7,29%, Brasil el 6,24% y Belice 7,38% y en México se llegó a registrar la utilización de un 4,91% de su PIB dirigido a la educación.

De acuerdo con Martínez (2020):

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2021 propone un presupuesto educativo de 836 mil 400 millones de pesos (mdp), que implicaría un crecimiento nulo para el gasto educativo, respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2020.

Además de ello, el presupuesto educativo proyectado se caracteriza por la ausencia de una estrategia de atención a la educación a distancia por la Covid19 y por la eliminación de 13 programas presupuestarios.

Por lo que se puede observar, a pesar de las problemáticas que se han encontrado en cuanto a educación por la pandemia, no se han establecido mejores estrategias para mejorar la educación. Incluso el destino de estos recursos. Inclusive Martínez (2020), menciona que:

El 98.1% del presupuesto destinado a educación sería empleado para cubrir gasto corriente; es decir, todos aquellos gastos necesarios para prestar

servicios educativos, como nómina y otros gastos operativos. Además, 1.8% de este presupuesto sería destinado a cubrir gasto de capital diferente de obra pública, que contempla los recursos para la compra, alquiler o mantenimiento de bienes muebles. Una parte minoritaria del gasto, 0.02%, se destinaría a gasto corriente por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios, y 0.03% a la edificación de espacios educativos; es decir, a la construcción de obra pública.

Se demuestra entonces cómo el gasto educativo afronta múltiples recortes y cómo se reasignan los recursos hacia otros programas, por lo que el análisis del gasto educativo permite observar cómo se carecen de recursos extras para establecer nuevas estrategias dirigidas a la educación a distancia, sobre todo ante la contingencia sanitaria.

Conclusión

En México, se ha observado que existe una crisis educativa alarmante, incluso mucho antes de que la pandemia se presentara, aunado a esto, se ha demostrado tanto la exclusión educativa, como el rezago, los bajos niveles de aprendizaje, pero sobre todo el abandono escolar, los cuales no son algo externo a la realidad de las instituciones educativas. También se ha podido percibir cómo a esto se le añade la apatía por parte del docente, así como la fatiga laboral, por tanto esfuerzo que esta situación ha llevado, y lo cual ha traído consigo el descontento por parte no sólo de los docentes, sino de padres de familia, alumnos y de la sociedad en general.

Entonces, las medidas de aislamiento social, han sacado a la luz muchísimas problemáticas y ha permitido que surjan nuevas, como la poca preparación tanto de alumnos como docentes y padres de familia en cuanto a la cultura de las TICs, de la carencia en cuanto conectividad y la poca disponibilidad de la sociedad para la adquisición de tecnología que pueda aplicarse a la educación, pero sobre todo, la lentitud que tienen las autoridades, tanto educativas y el gobierno, para implementar políticas públicas y establecer nuevas reformas educativas en lo referente a la educación digital.

Con esta nueva normalidad, es imperativo que se replantee el currículo actual, así como las prácticas docentes, para que estos elementos se adapten a las nuevas formas de educación, que no solamente puedan afrontar crisis como la que actualmente vivimos, sino también, como una opción para mejorar la educación y ésta, a su vez, mejore la calidad de vida la ciudadanía. Ya que se ha podido mostrar que el paradigma actual de la educación, que forma profesionistas y trabajadores para el ámbito laboral, está basada en viejos esquemas, que si bien funcionaron en algún momento dado, éstos ya no son aplicables a los nuevos sistemas y formas de trabajo donde el uso de la tecnología y la educación a distancia están presentes, por lo que resultan insuficientes para cumplir con los requerimientos actuales y sobre todo futuros.

Tanto el gobierno como sus representantes deben de preparar a todo el sector educativo para ingresar a la nueva forma de trabajo, en la nueva normalidad, ya que, aunque llegáramos a vivir la dinámica que antes se tenía, todo esto puso en evidencia la poca preparación y capacidad que tiene nuestro gobierno para enfrentar una crisis, pero si se toma esta experiencia para crear nuevas bases de un proyecto en donde se replantee el nuevo sistema educativo dando una mayor importancia al uso de las TICs, y dando mayores recursos a las escuelas para que se lleve a cabo este proyecto, permitirá que el nuevo sistema que establezca sea más dinámico, efectivo y pueda usarse incluso a nivel global, lo que permitirá el desarrollo integral de los alumnos y los docentes, pero sobre todo, de la ciudadanía en general.

Bibliografía

- Avendaño, V. D. C. (2015). Implementación y uso escolar de las tecnologías de la información y la comunicación: en la Meseta Comitética Tojolabal del estado de Chiapas. Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/cresur/20161108061000/TIC.pdf>
- Borges, F. (2005). La frustración del estudiante en línea. Causas y acciones preventivas. Digithum.

- CEPAL. (2005). Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Seminarios y conferencias.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19. Informe CEPAL-UNESCO.
- Elboj, C. (2010). CRISIS ECONÓMICA Y EDUCACIÓN. RASE, 8-19.
- Expansión. (s.f.). Gasto público Educación. Retrieved 02 28, 2021, from <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/educacion>
- García-Aretio, L. (2017). Educación a distancia y virtual: calidad, disrupción, aprendizajes adaptativo y móvil. Revista Iberoamericana de Educación a Distancia, 9-25.
- Grupo Banco Mundial. (2020). Covid-19: Impacto en la educación y respuestas de política pública.
- IISUE. (2020). Educación y pandemia, Una visión académica. México: UNAM.
- Kraft, M., & Furlong, S. (2004). "Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives. Washington DC: CQC Press.
- Leyva, S., & Cárdenas, A. (2002). Economía de la educación: capital humano y rendimiento educativo. Análisis Económico, 17, 79-106.
- Leyva-López, S., & Cárdenas-Almagro, A. (2002). Economía de la educación: capital humano y rendimiento educativo. Análisis Económico, 79-106.
- Martínez, T. (2020, 10 13). Gasto público en educación. PPEF 2021. <https://ciep.mx/gasto-publico-en-educacion-ppef-2021/>
- Mateus, J. C., & Muro-Ampuero, E. (2016). Competencias TIC: una estrategia para invertir en tecnología educativa. ResearchGate.

- Maya, S. O., & Huerta, A. (2018). La infraestructura educativa en nivel básico y la política de gasto del gobierno federal 2013-2018. *Pluralidad y Consenso*, 38, 99-109.
- Medina, I. (2019). Economía y educación, dos conceptos determinantes en el desarrollo de la sociedad latinoamericana. ResearchGate.
- Melgoza, A. (2020, 08 25). El modelo mexicano de regreso a clases basado en radio, televisión e internet. Anadolu Agency. <https://www.aa.com.tr/es/mundo/el-modelo-mexicano-de-regreso-a-clases-basado-en-radio-televisi%C3%B3n-e-internet-/1953135>
- Navarrete-Cazales, Z., & Manzanilla-Granados, H. (2017). Panorama de la educación a distancia en México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 65-82.
- Pérez, M. (2021, 01 6). Gobierno de México abandono a la niñez durante pandemia: REDIM. *El economista*.
- UNESCO. (2020, 03 6). Cómo planificar las soluciones de aprendizaje a distancia durante el cierre temporal de las escuelas. Retrieved 02 24, 2021, from <https://es.unesco.org/news/como-planificar-soluciones-aprendizaje-distancia-durante-cierre-temporal-escuelas>
- UNESCO. (2020, 06 2). El aprendizaje por conducto de la radio y la televisión en tiempos del COVID-19. <https://es.unesco.org/news/aprendizaje-conducto-radio-y-television-tiempos-del-covid-19>

Algunas reflexiones sobre los efectos de la pandemia en la administración pública sonorense

Omar Rodríguez Duarte *

Resumen: En la actualidad, las administraciones públicas experimentan los efectos de una sobrecarga cuantitativa y cualitativa de demandas sociales, a la vez que se encuentran rezagadas respecto al conocimiento científico y uso de nuevas tecnologías disponibles para enfrentar dichas demandas. Esta situación se complicó aún más con la crisis social y económica generada por la pandemia. Por lo tanto este artículo tiene como propósito analizar algunos efectos derivados de la pandemia, en cinco ámbitos de la administración pública (Planeación, uso de nuevas tecnologías, control interno, rendición de cuentas y fiscalización). Cabe aclarar que la finalidad no es evaluar los resultados del operar de las administraciones públicas en el estado, sino reflexionar sobre los ajustes internos, reformas, capacidad de respuesta y adaptación de la administración pública, en sus procesos internos ante dichas circunstancias.

Palabras clave: Obsolescencia gubernamental, planeación, programación, presupuestación, gobierno electrónico, control interno, rendición de cuentas, fiscalización.

* Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Sonora, México. Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales por El Colegio de Sonora, México. Profesor del Programa de Maestría en Administración Pública del Instituto Sonorense de Administración Pública (ISAP).

Some reflections on the effects of the pandemic on the public administration sonoreense.

Abstract: Today, public administrations experience the effects of quantitative and qualitative overloading of social demands, while lagging behind scientific knowledge and using new technologies available to meet these demands. This situation was further complicated by the social and economic crisis generated by the pandemic. The purpose of this article is therefore to analyze some effects derived from the pandemic, in five areas of public administration (Planning, use of new technologies, internal control, accountability and audit). It should be clarified that the purpose is not to assess the results of the operation of public administrations in the state, but to reflect on internal adjustments, reforms, responsiveness and adaptation of the public administration, in its internal processes in the face of these circumstances.

Keywords: Government obsolescence, planning, scheduling, budgeting, e-government, internal control, accountability, audit.

Fecha de recepción del artículo: 22 marzo 2021

Fecha de aceptación: 12 abril 2021

Introducción

En la actualidad, casi todas las instituciones gubernamentales experimentan un decremento en su capacidad de gobernar. La situación contemporánea es cada vez menos gobernable, debido a la dificultad creciente para alcanzar niveles satisfactorios de respuesta. Como lo señala Yehezkel Dror (1993: 161), los gobiernos contemporáneos experimentan los efectos de una sobrecarga cuantitativa y cualitativa, a la vez que van rezagados respecto al conocimiento técnico-científico disponible para enfrentar dicha sobrecarga. Algunos gobiernos son más rápidos que otros para ajustarse a los nuevos problemas y a las nuevas vías para su manejo. Sin embargo, en general, puede creerse que todos los gobiernos contemporáneos sufren en distinto grado de cierta obsolescencia gubernamental.

La obsolescencia gubernamental se presenta “cuando los rendimientos de la acción de gobierno no sólo se rezagan frente a los cambios sociales y políticos, sino que hay un deterioro en los indicadores del bienestar social e individual; cuando los ciudadanos no son tomados en cuenta en términos de corresponsabilidad y cuando el Estado carece de respuestas oportunas para enfrentar lo previsto y más aún, la incertidumbre y las contingencias” (Uvalle, 1994: 107). En ese sentido, las transformaciones actuales, ponen a prueba a las instituciones gubernamentales, en su capacidad en superar dichos retos para no quedar rezagados y superados por la realidad social.

En el año 2020, la sobrecarga de demandas acrecentó tal situación. La crisis originada por la pandemia evidenció severas obsolescencias en el operar al interior de las administraciones públicas del país. Distintos gobiernos quedaron rezagados y superados por la realidad social, exhibiendo modelos ineficientes y esquemas arcaicos en sus procesos administrativos, incapaces de enfrentar los retos que planteó la crisis del pasado año.

Durante el primer semestre, los responsables de operar las administraciones públicas subestimaron la magnitud del problema. Enfrentaron un escenario complejo e inédito. Las decisiones no fueron ágiles y existió una cadena de errores que repercutió en la atención oportuna de las demandas ciudadanas y sectoriales, ante los graves problemas sociales y económicos existentes.

Las administraciones públicas en Sonora no fueron la excepción. Tanto el gobierno estatal, como los gobiernos municipales, –salvo ciertas excepciones–, no realizaron los ajustes y reformas oportunas ante una nueva realidad derivado de la crisis de la pandemia.

Ciertamente todavía es muy prematuro determinar los impactos y efectos reales derivados de la crisis, no obstante, es posible analizar y elaborar puntos de reflexiones referente al operar y la capacidad de ajuste de las administraciones públicas locales.

En ese sentido, las presentes notas tienen como propósito analizar algunos efectos derivados de la pandemia, en

cinco ámbitos de la administración pública sonorense. (Planeación, uso de nuevas tecnologías, control interno, rendición de cuentas y fiscalización). Cabe aclarar que la finalidad del presente artículo no es evaluar los resultados del operar de las administraciones públicas en el estado, sino más bien reflexionar sobre los ajustes internos, reformas, capacidad de respuesta y adaptación de la administración pública en sus procesos internos ante tales circunstancias.

1. La planeación en tiempos de crisis

Un primer elemento de análisis es la planeación: ¿cómo reaccionaron las administraciones públicas sonorense en sus procesos de planeación-programación-presupuestación?, ¿qué ajustes realizaron?, ¿adaptaron sus políticas y programas ante un nuevo contexto?, ¿modificaron sus metas?, ¿crearon nuevos indicadores?

Como lo establece el marco jurídico, el Plan de Desarrollo es el documento rector de la planeación gubernamental y contempla en forma ordenada y coherente las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción y prioridades del desarrollo integral del estado, en materia económica, social y política, concebidos de manera coherente para orientar la conducción del quehacer público, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados.

No obstante, una práctica que prevalece en las administraciones públicas, no sólo en Sonora, sino en la mayoría de las entidades federativas, es que, durante el transcurso de su periodo constitucional, los gobiernos no modifican, ni realizan los ajustes necesarios en sus Planes de Desarrollo, ante un contexto social, económico y político en constante cambio. Es decir, los Planes de Desarrollo se mantienen intactos durante todo el periodo de gobierno, sin ninguna modificación.

Frente a escenarios emergentes, la planeación debe ser proactiva, flexible, dinámica, estratégica, sistémica y con una visión prospectiva, indispensable para implementar políticas y programas públicos a mediano y largo plazo que generen beneficios en los distintos sectores.

Cabe destacar que, durante el año 2020, por primera ocasión el Gobierno del Estado de Sonora reformó su Plan Estatal de Desarrollo (PED). Previo a su modificación, en Sonora no se habían presentado antecedentes de esta índole, lo que representa un hecho de suma relevancia para la mejora de la administración pública, en el aspecto de planeación.

Como parte de las reformas se elaboró e incorporó un nuevo eje estratégico denominado *Eje Emergente: Período Especial de Ajuste 2020-2021* que contiene las estrategias y líneas de acción específicas y de carácter transversal para combatir los efectos económicos y sociales generados por la pandemia. (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Sonora, 2020: 124). Es importante señalar que el eje emergente es una fusión de estrategias y líneas de acción transversales, de las ya contempladas dentro de los ejes estratégicos originales del PED. El elemento novedoso está constituido por aquellas acciones prioritarias para la pronta atención de la contingencia sanitaria y la reactivación económica estatal.

Sin embargo, el punto a distinguirse es que los ajustes solamente se realizaron en el Plan, y no en los programas que se derivan del mismo, así como los indicadores y metas que contienen las matrices de indicadores de cada programa presupuestario. Es decir, los ajustes fueron en un nivel macro, sin expandirse en los detalles propios en los procesos programáticos y presupuestales.

Por otra parte, en el caso de los gobiernos municipales, en Sonora ninguna administración realizó ajustes a sus planes municipales, en lo referente a los objetivos de sus ejes rectores, estrategias, indicadores y metas, o bien la incorporación de un Eje Emergente.

¿Cómo entender el actuar de los gobiernos municipales si sus sistemas de planeación son rígidos, obsoletos y con la mínima participación ciudadana? ¿Cómo esperar resultados satisfactorios si desde la primera etapa del ciclo administrativo hay deficiencias en la planeación? ¿Por qué las administraciones públicas no ajustan las metas de los planes como lo hacen con sus presupuestos de egresos anuales?

En el nivel municipal, estos graves problemas enfatizan la obsolescencia, principalmente en los municipios rurales, al contar con procesos de planeación, programación y presupuestación con importantes deficiencias en su elaboración.¹

Aunque todavía no se conocen y se deberán evaluar los efectos de la contingencia sanitaria en el ámbito de la planeación y de las necesidades sociales atendidas, es innegable que trastornó una marcha “normal” de las acciones gubernamentales, que afectaron principalmente el logro de los objetivos y metas.

En este sentido, se hace necesario orientar reflexiones en torno a cómo una contingencia de la magnitud que representó la pandemia, generó tensiones en el ámbito de la planeación, programación y presupuestación, considerando la posibilidad de eventos similares en un futuro. Los análisis de riesgos considerados en la planeación y la programación deben considerar la posibilidad de eventos que sean capaces de detener, obstaculizar o desviar la marcha “normal” de las acciones planeadas.

2. Uso de nuevas tecnologías

En la época actual cada vez es más demandante la calidad, pertinencia y eficiencia de la administración pública. Lo anterior nos lleva a emplear el potencial de las tecnologías de información y comunicación, como herramientas apropiadas de apoyo en la reingeniería, operación y prestación de los programas y servicios públicos. Bajo este marco, el uso de las nuevas tecnologías en la administración pública es una condición insoslayable.

Se define al gobierno electrónico, como la transformación interna y externa de la función pública mediante el empleo

¹ Los gobiernos municipales más que la elaboración de programas especiales o emergentes para atender los efectos de la pandemia, se limitaron en acciones y regulación con base a sus atribuciones, así como solicitar recursos adicionales al Gobierno del Estado. En mayo de 2020, el Poder Ejecutivo del Estado autorizó transferir 40 millones de pesos a los municipios de San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco y Gral. Plutarco Elías Calles para mitigar y/o enfrentar la pandemia, recursos adicionales para sufragar gastos extraordinarios. Estos municipios son fideicomisarios al contar con casetas de cobro.

de las nuevas tecnologías, para el perfeccionamiento de sus procesos, el acercamiento y atención a las demandas ciudadanas.

En Sonora, el impulso al uso de las nuevas tecnologías y la implementación del gobierno electrónico no es novedoso. Distintas administraciones estatales y municipales han promovido y elaborado políticas que contribuyan al desarrollo y culminación de gobiernos electrónicos en la entidad. La transformación digital ha sido un deseo en la administración pública para obtener un mejor desempeño en sus resultados.

Aun así, algunos proyectos o iniciativas de ley para impulsar la incorporación de las Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación (NTIC) en las administraciones públicas han quedado sólo en buenas intenciones, como es el caso de la Ley de Gobierno Digital para el Estado de Sonora, que tenía por objeto “Fomentar y consolidar en el Estado y ayuntamientos el uso y aprovechamiento estratégico de las Tecnologías de la Información, a fin de consolidar un gobierno digital para una mayor integración y desarrollo de la sociedad”.² Dicha Ley fue aprobada por el H. Congreso del Estado el 12 de junio de 2012, a pesar de esto, al no publicarse en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, nunca tuvo vigencia. Sólo quedó como un buen intento. Como este caso, hay otros proyectos que por desinterés o falta de recursos no se concretizaron.

Ante esta realidad, una importante lección en relación con la adopción de las nuevas tecnologías, la pandemia dejó muy en claro la necesidad de acelerar el proceso de uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías. La crisis impulsó y aceleró un proceso de adaptación e incorporación de las NTIC en las actividades propias del sector público, no por iniciativa propia, sino por una urgente necesidad.

Una hipótesis sujeta a comprobación es que aquellas organizaciones –incluso del ámbito privado– y áreas que han migrado sus operaciones hacia lo virtual tuvieron la posibilidad de enfrentar y cumplir con mayor éxito

² Iniciativa con proyectos de Ley de Gobierno Digital para el Estado de Sonora y de Decreto que deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, aprobada en sesión del 12 de junio 2012.

sus objetivos y metas, en cambio aquellas que no han contemplado o adoptado las nuevas tecnologías tuvieron menos posibilidades.

Aunque no hay información estadística al respecto, durante la pandemia se registró un aumento significativo de las tecnologías en el sector público, principalmente en la demanda de la comunicación a distancia a partir de plataformas. La automatización de procesos en los servicios y programas públicos se dio en menor medida.

La crisis generada por la pandemia y las carencias que han dejado patente en lo que respecta a transformación digital del sector público, han propiciado valorar la incorporación de la tecnología a los programas y servicios de gobierno, como una valiosa herramienta para reducir tiempos y costos de operación.

El reto de las administraciones públicas es incorporar nuevos métodos de trabajo que las tecnologías de la información ofrecen y promover una cultura digital en el sector público. Las administraciones públicas que no empiecen a trabajar en su transformación digital enfrentarán crisis y carencias en su desempeño.

Por ello, es un imperativo en los procesos de modernización en nuestro estado la implementación un gobierno electrónico que transforme la función pública, mediante el empleo de las nuevas tecnologías, que contribuyan al perfeccionamiento de procesos, servicios y acciones públicas; sean más eficientes, más eficaces, más transparentes, más seguros; orientadas siempre en la satisfacción de las necesidades y demandas de los ciudadanos. Se debe transformar la cultura y la actitud organizacional en las administraciones públicas sonorense, adaptando a los servidores públicos en el uso de las nuevas tecnologías, combatiendo las inercias, resistencias y el analfabetismo digital al interior del gobierno. Asimismo, se debe contribuir en la disminución de la brecha social del acceso a las tecnologías, mediante la disponibilidad digital a cualquier ciudadano sobre información, trámites, servicios y diversos productos generados por el sector público.

3. Administración de riesgos mediante el Control Interno

Otro componente sustancial de la administración pública, al cual la pandemia afectó en su operar, es el control interno. El control interno es “un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción”. (ASF-SFP, 2014: 8).

De igual forma, el control interno es un conjunto de normas, elementos, recursos, planes, políticas, registros, procedimientos y métodos que definen la estructura, gestión, dirección, actitud, personalidad, e integridad de una Institución para el cumplimiento de los objetivos, metas, misión y plan estratégico institucional. Constituye la primera línea de defensa en la salvaguarda de los recursos públicos y la prevención de actos de corrupción. En resumen, el control interno ayuda a la alta dirección a tener el control de la Institución, así como a lograr los resultados programados a través de la administración eficaz de todos sus recursos humanos, financieros y tecnológicos.

En escenarios como los originados por la pandemia, el control interno adquiere un importante valor en el operar de las administraciones públicas. La implementación y desarrollo de un sistema de control interno efectivo representa una herramienta fundamental para minimizar riesgos y reducir la probabilidad de ocurrencia de faltas administrativas y actos de corrupción, así como también aporta elementos que promueven la consecución de los objetivos institucionales, y respalda la integridad, y el comportamiento ético de los servidores públicos.

Por lo tanto, la consolidación de los sistemas de control interno en las administraciones públicas sonorenses, principalmente en los gobiernos municipales, debe ser una práctica fundamental para minimizar los riesgos y asegurar el logro de objetivos y metas programáticas ante escenarios emergentes y de crisis. Se debe continuar promoviendo el desarrollo e implementación del Marco

Integrado de Control Interno (MICI), principalmente en los componentes Ambiente de Control, Administración de Riesgos y Supervisión.

Las enseñanzas que la pandemia deja en términos del control interno significan el considerar la actuación bajo escenarios de riesgos por contingencia sanitaria extrema, establecer mecanismos para flexibilizar procedimientos y para documentar los cambios en ellos, incorporar en códigos de ética y conducta valores y principios que conlleven la corresponsabilidad ante emergencias sanitarias, disponer de protocolos sanitarios claros, institucionalizar medidas de prevención ante riesgos sanitarios, establecer sistemas de información seguros para trabajar fuera de las oficinas, dar legalidad a las operaciones y una larga lista de reflexiones que deberán producirse como análisis de lo acontecido.

4. Rendición de cuentas y fiscalización

En una democracia, la rendición de cuentas significa la obligación permanente que tiene cada servidor público de dar cuentas, explicar y justificar el resultado de sus acciones. Es decir, la rendición de cuentas es una obligación de las autoridades hacia la ciudadanía, de informar sobre sus decisiones, exponer y justificar sus resultados.

A partir de la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008), así como la reforma al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2008) y 150 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora (2010), se da inicio a una nueva etapa en el quehacer y la forma de rendir cuentas por parte de las administraciones públicas sonorenses, al impulsar la implementación de un modelo que procura obtener resultados claros, bajo los principios de eficiencia, eficacia y economía.

El modelo impulsado denominado Gestión para Resultados, tiene como propósito principal generar capacidades en las dependencias y entidades de las administraciones públicas, para que logren mediante resultados concretos, el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los planes, programas y en los respectivos presupuestos anuales.

Aunque aún se encuentra en proceso la revisión y fiscalización del ejercicio 2020, es casi un hecho que una cantidad importante de metas no se alcanzaron como resultado de la pandemia. Esto implicará una dificultad para rendir cuentas bajo los sistemas de fiscalización vigentes. ¿Cómo evaluar el desempeño de las organizaciones públicas cuando sus prioridades cambiaron? ¿Bajo qué parámetros se puede considerar que cumplieron adecuadamente su trabajo cuando sus referentes cambiaron?

Ante esta realidad, las Entidades Fiscalizadoras Superiores afrontarán múltiples retos en sus procesos de auditoría y métodos para evaluar el desempeño y ejercicio del gasto de las administraciones públicas. Asimismo, “enfrentarán una necesidad de cambio inmediato, para adaptarse a una nueva realidad, que implica restricciones significativas en la interacción y desplazamiento de las personas y, por ende, de los equipos auditores, por mencionar algunos elementos” (Auditoría Superior de la Federación, 2020: 03).

De igual manera que la Auditoría Superior de la Federación (ASF), las entidades de fiscalización en el país deberán adoptar estrategias dirigidas en dos vertientes principales: 1) en el fortalecimiento de la labor fiscalizadora a través, principalmente, de la adecuación del marco legal que rige la actuación institucional, con el propósito de estar en condiciones de auditar, de manera más eficiente y expedita, las acciones gubernamentales, y 2) en el fortalecimiento de las políticas de organización interna, a partir del establecimiento de medidas de protección del personal en conjunto con acciones administrativas y organizacionales para garantizar la continuidad de las labores fiscalizadoras (ASF, 2020: 03).

Como lo señala la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2020: 11), el brote de la pandemia es un gran desafío y una oportunidad para las entidades de fiscalización en el país, demostrar el valor de estas instituciones ante la ciudadanía, su rol como organismos garantes del buen uso de los recursos públicos y de la gobernanza, en un contexto de retos, antes los cambios sociales, políticos y económicos generados por la pandemia.

5. Consideraciones finales

La pandemia ha puesto en crisis la estructura de las administraciones públicas locales, entendida como crisis, no como un estado de caos, sino un punto crítico de cambio, donde las estrategias y líneas de acción, tendrán efectos para mejorar o empeorar una situación dada.

Las futuras acciones de las administraciones públicas estatal y municipales, serán fundamentales para evitar la obsolescencia gubernamental ante las transformaciones aceleradas del contexto social, político y económico.

En estas nuevas circunstancias, y ante posibles nuevos escenarios, las próximas administraciones públicas sonorenses, que iniciarán sus gestiones a partir de septiembre del 2021, deberán impulsar reformas que tengan efectos significativos en los procesos administrativos, para combatir inercias obsoletas y contribuir en mejorar el desempeño y resultados de la función pública.

Referencias bibliográficas

Auditoría Superior de la Federación-Secretaría de la Función Pública (2014), Marco Integrado de Control Interno. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf
Fecha de consulta: 26 de febrero de 2021.

AuditoríaSuperiordelaFederación(2020),LaAuditoríaSuperior de la Federación frente a la pandemia de Covid-19. Acciones para fortalecer la fiscalización. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/uploads/2889_F_labor_fiscalizadora/09g_ACCIONES_PARA_FORTALECER_LA_FISCALIZACION .pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/2889_F_labor_fiscalizadora/09g_ACCIONES_PARA_FORTALECER_LA_FISCALIZACION.pdf)
Fecha de consulta: 01 de marzo de 2021.

Dror, Yehezkel (1993), *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2020), La rendición de cuentas en tiempos de crisis. Disponible en: <https://www.idi.no/covid-19/covid-19-paper>
Fecha de consulta: 19 de febrero de 2021.

Gobierno del Estado de Sonora (2020), Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Sonora, 2016-2021. Disponible en: <https://www.sonora.gob.mx/gobierno/plan-estatal-de-desarrollo.html>
Fecha de consulta: 23 de febrero de 2021.

Ley de Planeación para el Estado de Sonora.
Disponible en: http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_531.pdf
Fecha de consulta: 31 de febrero de 2021.

Iniciativa con proyectos de Ley de Gobierno Digital para el Estado de Sonora. Disponible en: <http://www.congresoson.gob.mx/Servicios/Gaceta?id=503>
Fecha de consulta: 03 de marzo de 2021.

Uvalle Berrones, Ricardo (1994). Los nuevos derroteros de la vida estatal, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México.

Políticas públicas municipales en Veracruz ante COVID-19

Rosa Aurora Azamar Arizmendi *

Resumen: En diciembre 2019, en Wuhan, República Popular China, aparece el primer caso de COVID-19 provocado por el SARS -CoV-2, el 11 de marzo la OMS emite la Declaratoria de Pandemia por COVID-19, a partir de este hecho, la dispersión, del SARS-CoV-2 por el mundo fue acelerada y exponencial, sus impactos en la economía mundial, la salud, la educación, la política, y las relaciones humanas y sociales no tienen precedente alguno. En el presente documento, se presenta la evolución de la pandemia y sus modelos de atención en el mundo, las políticas públicas y el papel fundamental de los municipios ante COVID-19 en México, así como un análisis de las principales políticas públicas aplicadas en cuatro municipios del Estado de Veracruz ante la pandemia bajo la mirada de las funciones de gobierno municipal ante las políticas públicas, con lo que se refuerza el papel del municipio como parte fundamental de nuestro sistema de gobierno, ante esta inesperada pandemia.

* Licenciada con Mención Honorífica en Arquitectura por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Veracruzana.” Maestra en Ciencias en Salud Ambiental por Instituto Nacional de Salud Pública, y Doctorada con Mención Honorífica en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública de Veracruz. Amplia experiencia en docencia de la salud pública y en el sector salud de la administración pública en el estado de Veracruz. actualmente es catedrática del Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz A.C. en los Programas de Maestría y Doctorado, y Presidenta de la Sociedad Veracruzana de Salud Pública A. C. 2021-2022. Tiene varias publicaciones sobre temas de su especialidad.

Palabras claves: Covid-19, políticas públicas, acción municipal

Municipal public policies in Veracruz before COVID-19

Summary: In December 2019, in Wuhan, People's Republic of China, the first case of COVID-19 caused by SARS -CoV-2 appears, on 11 March WHO issues the COVID-19 Pandemic Declaration, from this fact, the dispersion of SARS-CoV-2 by the world was accelerated and exponential, its impacts on the world economy, health, education, politics, and human and social relations have no precedent. In this document, we present the evolution of the pandemic and its models of care in the world, public policies and the fundamental role of municipalities before COVID-19 in Mexico, as well as an analysis of the main public policies applied in four municipalities of the State of Veracruz in the face of the pandemic under the gaze of municipal government functions in the face of public policies , reinforcing the role of the municipality as a fundamental part of our system of government, in the face of this unexpected pandemic.

Keywords: Covid-19, public policies, municipal action.

Fecha de recepción del artículo: 8 abril 2021

Fecha de aceptación: 26 abril 2021

Introducción

En diciembre 2019, en Wuhan, provincia de Hubei, de la República Popular China, se informó sobre un brote de neumonía de origen desconocido, el 7 de enero del 2020, las autoridades chinas identificaron un nuevo coronavirus y el 11 de febrero la Organización Mundial de la Salud (OMS) en consulta y colaboración con la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) denominaron al nuevo coronavirus como SARS-CoV-2 y a la enfermedad COVID-19. El 11 de marzo, la OMS emite la Declaratoria de Pandemia por COVID-19 (OMS, 2020)., a partir de este hecho, la dispersión, debido a la actual globalización, del SARS-CoV-2 por el mundo

fue acelerada y exponencial, sus impactos en la economía mundial, la salud, la educación, la política, y las relaciones humanas y sociales no tienen precedente alguno.

A nivel internacional se realizaron una serie de medidas para contener y tratar esta pandemia, ante un panorama de gran incertidumbre, ya que el SARS-COV-2 es un virus aún desconocido y su consecuente COVID-19 una enfermedad con un comportamiento incierto, ambos siguen en investigación, ante ello, estas medidas se diferenciaron en los países de acuerdo a sus características de población, régimen político, situación económica, demografía, geografía y densidad poblacional.

En México el 28 de febrero confirmó su primer caso de COVID-19, a partir de esa fecha el crecimiento de casos en nuestro país ha ido presentándose en lo que se pueden llamar olas y picos de la enfermedad. Al 9 de marzo de 2021 a más de un año del primer caso reportado se han confirmado 2,137,884 casos y 191,789 defunciones, (SS, 2021) y en especial en el estado de Veracruz se cuenta con 55,879 casos y 8,300 defunciones atribuidas a COVID-19 en la misma fecha, los municipios con mayor número de casos acumulados son Veracruz, Coatzacoalcos, Poza Rica y Xalapa, municipios con gran densidad poblacional (SEVER, 2021).

Las acciones tomadas a través de políticas públicas por el Gobierno Federal para la atención de esta pandemia, se emitieron en el Diario Oficial de la Federación, mediante la llamada Jornada Nacional de Sana Distancia, en la cual las medidas tomadas para la contención de la pandemia fueron de cumplimiento, nacional (DOF, 24 marzo 2020).

Sin embargo, para el cumplimiento de las mismas, cobra importancia el papel de los municipios como el primer orden de gobierno, aquel que permite y propicia el contacto primario con la ciudadanía y el principal encargado de proporcionar los servicios básicos para el desarrollo de la comunidad, ya que es el lugar donde se construye el tejido social, se ejerce la democracia y se conforma una nación.

En el presente documento, presentamos la evolución de la pandemia y sus modelos de atención en el mundo, las políticas públicas y el papel fundamental de los municipios ante COVID-19 en México, así como un análisis de las principales políticas públicas aplicadas en cuatro

municipios del Estado de Veracruz ante la pandemia, bajo la mirada de las funciones de gobierno municipal ante las políticas públicas con lo que se refuerza el papel del municipio, como parte fundamental de nuestro sistema de gobierno.

La pandemia de COVID-19

En Wuhan, provincia de Hubei, en la República Popular China, en diciembre de 2019, se inicia un brote de neumonía atípica de origen desconocido, y fue hasta el 7 de enero del 2020 que las autoridades chinas identifican un nuevo coronavirus por lo que la Organización Mundial de la Salud (OMS) en consulta con la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) denominaron al nuevo coronavirus como SARS-CoV-2 y a la enfermedad COVID-19 (siglas que indican enfermedad por coronavirus 2019), emitiendo el 11 de marzo, la Declaratoria de Pandemia por COVID-19, a partir de esta situación, la aparición de casos en el mundo debido a la globalización fue acelerada y exponencial, causando serios impactos en la economía mundial, la salud, la educación, la política, y las relaciones humanas y sociales.(OMS, 2020).

Los coronavirus son una extensa familia de virus que causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta el MERS (El síndrome respiratorio de Oriente Medio), SARS (Síndrome respiratorio agudo grave) y ahora el SARS-CoV-2 que ocasiona la enfermedad COVID-19.

Es un virus bastante lábil, se destruye con agua y jabón, debido a que con ello destruimos su capa externa que lo recubre, es altamente contagioso, se transporta a través de pequeñísimas gotas infectadas que pueden alcanzar distancias de 1.5 a 2 m, actualmente investigaciones refieren que puede permanecer en forma de aerosol por horas en ambientes cerrados y sin ventilación y su vía de transmisión es a través de las mucosas que se encuentran en ojos, nariz y boca. Es por lo anterior que cobran importancia medidas de protección de lavado de manos, sana distancia y el uso de cubrebocas, lentes o caretas.

Hasta la fecha tanto el SARS-COV-2 como el COVID-19 tienen un comportamiento desconocido y las

personas vulnerables a contagiarse somos todos, una gran mayoría pueden cursar con la enfermedad en aislamiento en casa (80% de los casos), sin presentar cuadros graves. (Mojica, Morales, 2020)

Aunque la tasa de contagio del SARS-CoV-2 es muy alta, tiene una letalidad (el número de personas que mueren por esta condición) muy baja y ésta varía mucho de acuerdo a las condiciones de cada país.

Las personas con un sistema inmunológico comprometido por otras enfermedades o condiciones, tienen más riesgo a morir por COVID-19, estos son las personas adultas mayores de 60 años, mujeres embarazadas, diabéticos, hipertensos, personas que cursan con obesidad, VIH, Cáncer, insuficiencia renal, etc.

En México el SARS-COV-2 aparece ante un estado de emergencia por obesidad y sobrepeso. El reporte Panorama de Salud 2019 señala que los niveles de obesidad en México están por encima del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ya que el 72.5% de los adultos tienen sobrepeso u obesidad, mientras que en el caso de los niños la cifra es de 37.7% (OCDE, 2019), lo anterior pone a México en riesgo ante el COVID-19.

Esta condición aunada con otras, como la situación del sistema de salud, la pobreza y la desigualdad social, contribuyeron a que el 37.82% de las muertes por COVID-19 en México en 2019 y el 40.63% en Veracruz, fueran en personas que cursaban con obesidad y sobrepeso y el porcentaje restante fue por personas diabéticas, hipertensas y con enfermedades atribuibles a la misma obesidad, esto puede explicar las diferencias en la tasa de mortalidad de México con otros países (SS, 2020).

A nivel mundial se han presentado al 9 de marzo de 2021, más 116 de millones de casos confirmados y casi 2.5 millones de defunciones, con una letalidad global de 2.2%. La Región de las Américas, ocupa, actualmente el primer lugar con más de 162.8 millones de casos reportados a nivel mundial, seguido de Europa con más de 117 millones, Asia Sudoriental con casi 25.6 millones; Mediterráneo Oriental con más de 33.2 millones; África con menos de 9 millones y Pacífico Occidental 6.5 millones.

En México se han confirmado a la misma fecha 2,137,884 casos y 191,789 defunciones y en el estado de Veracruz se cuenta con 55,879 casos y 8,300 defunciones atribuidas a COVID-19. Los municipios con mayor número de casos acumulados son Veracruz, Coatzacoalcos, Poza Rica y Xalapa. (SS, 2021)

Modelos de atención en el mundo ante COVID-19

Ante esta pandemia, los gobiernos de todos los países afectados iniciaron una serie de políticas públicas con la finalidad de dar atención a una pandemia desconocida, con consecuencias desastrosas, tanto para la salud como para la economía y la sociedad del mundo entero, por lo que las decisiones tomadas se basaron ante un panorama de incertidumbre respecto al comportamiento del virus.

A continuación se presenta un análisis empírico de los diferentes modelos presentados en el mundo ante esta pandemia. (Martínez Ozuna, 2020)

Para la elección de un modelo de atención ante el COVID-19, cada país consideró múltiples variables, mismas que fueron cambiadas de acuerdo al curso del desarrollo de la pandemia, pero en general consideraron los siguientes factores fundamentales:

1. Las características del sistema sanitario del país, el número de camas disponibles en hospitales, personal médico, paramédico y especializado, etc.
2. Cercanía epidemiológica del epicentro, en un inicio la cercanía y las relaciones comerciales con Wuhan, Italia, Estados Unidos y Brasil, fueron un factor importante para activar la respuesta.
3. Densidad poblacional, debido a que COVID-19 es una enfermedad de contagio, cobra importancia la densidad poblacional de los países y sus regiones.
4. Tamaño del territorio a gestionar, además de la dimensión poblacional, las características geográficas cobran mayor importancia, ya que las acciones emprendidas no fueron las mismas en los países isleños que en los países centrales rodeados de otros, en los cuales había contagios.

5. Sistema político de gobierno, este punto fue fundamental para la elección de un modelo de atención, ya que las políticas públicas no pueden ser despolitizadas, obedecen a un tiempo y un régimen político de los gobernantes en turno de cada uno de los países, por lo que las acciones emprendidas para el control de esta pandemia se basan en los principios fundamentales que rigen en los sistemas de gobierno de cada uno de los países.
6. Tránsito y flujo internacional de personas (Economía y Mercados).

De esta manera se pueden vislumbrar al inicio de esta pandemia, al menos 4 modelos de atención en el mundo los cuales tuvieron, ante la incertidumbre del comportamiento del SARS-COV-2, el mismo objetivo de no colapsar los sistemas de salud y reducir el número de contagios y muertes, estos modelos se describen a continuación:

I. Ortodoxo Actualizado, llamado así por la fuerte restricción de las acciones y por la disciplina y orden de sus habitantes. Este modelo fue el utilizado en China, Italia, Canadá y Estados Unidos, y sus acciones comprendieron:

Cuarentena obligatoria a enfermos y cierre casi total de fronteras del país o de una región específica.

Pruebas específicas a enfermos e implementación de cercos sanitarios.

Cancelación de eventos y actividades masivas.

Cierre escalonado de actividades económicas.

Para la implementación de este modelo se requiere que el sistema de gobierno sea restrictivo y autoritario, con una alta capacidad económica, ya que la implementación de este modelo tiene un gran impacto económico y social.

II. Tecnología poblacional con base a pruebas masivas, este modelo fue adoptado por países como Corea del Sur, Singapur y Japón.

Consiste en aplicar “pruebas” a la mayor cantidad de personas sospechosas de infectarse, va acompañado del uso de los avances tecnológicos como aplicaciones en

celulares y telemedicina, con lo que se guía y apoya las decisiones tanto gubernamentales como individuales, una innovación de esto fueron las alertas en teléfonos móviles. Su objetivo es el localizar brotes comunitarios, ganar tiempo en prevención y fortalecer reservas en el Sistema de Salud.

Para lo anterior se requiere que el país cuente con altos recursos económicos, un territorio pequeño que controlar, y una población con alto acceso y conocimiento de tecnologías.

III. Historia Natural de la Enfermedad o la llamada “Inmunidad del rebaño”, este modelo fue aplicado tanto en Inglaterra como en los Países Bajos.

Para este modelo se requiere que la población desarrolle inmunidad natural cuando una amplia mayoría transmita el virus y se inmunice, con miras de optimizar la intervención del Estado a la población de alto riesgo, controlando su desarrollo, para lo cual el gobierno no impide que los ciudadanos sigan haciendo vida normal y que la población de bajo riesgo se infecte, cuidando a los vulnerables. (Megalabs, 2020)

Uno de los objetivos de este modelo es el mantener la vida social y económica, e inmunizar a la mayoría, para lo cual se requiere que el país cuente con un sistema de salud fuerte y tener una preparación para las olas epidémicas posteriores.

Aunque a simple vista pareciera el mejor modelo de atención porque permite el mantenimiento de la vida económica del país al no parar las actividades económicas, es importante mencionar que debido a la incertidumbre del comportamiento del SARS-COV-2, y a que en diversos estudios aparecieron varios casos de reinfección, se puso en tela de juicio la efectividad de este modelo de atención.

IV. Vigilancia General de Fenómenos Complejos. Modelo Centinela. Este modelo fue sugerido por la Organización Mundial de la Salud durante la pandemia de Influenza H1N1 en 2009, fue el modelo adoptado por México durante dicha pandemia y es el modelo utilizado para la atención al COVID-19. (OMS, 2014)

Este modelo se basa en una serie de actuaciones bajo 4 escenarios epidemiológicos de transmisión:

Fase 1. Importación de casos, donde aparecen los primeros casos sospechosos se inicia el monitoreo, prevención y aislamiento de los mismos.

Fase 2. Transmisión comunitaria, esta fase inicia con la dispersión de casos en la comunidad, se continua con el monitoreo, se instalan unidades centinela para la vigilancia, y se inicia la jornada de sana distancia.

Fase 3. Transmisión sostenida, ante el incremento de número de casos en la comunidad se inicia la cuarentena comunitaria y la asistencia intensiva de casos en hospitales.

Fase 4. Caída de la transmisión.

El objetivo es mantener una vigilancia centinela comunitaria para realizar acciones focalizadas a encapsular brotes regionales, y a partir de los resultados diarios se emiten políticas públicas, según la gravedad en cada zona, en cada uno de los escenarios de transmisión. Este modelo no considera el cierre total de la actividad industrial y productiva, ni contempla cuarentena nacional, con el propósito de encontrar el equilibrio entre el avance de la epidemia y la caída de la actividad económica.

México elige el Modelo Centinela por varios factores:

Tamaño de la población. Con una población de casi 122 millones de habitantes en un gran territorio nacional, la aplicación de otros modelos no era práctico ni eficiente.

Modelo de atención para H1N1. Este modelo fue probado con efectividad con una pandemia de circunstancias parecidas a la del COVID-19, como lo fue la influenza en 2009, en el cual se capacitó al personal y funcionaron las unidades de salud centinela, tanto para la atención como para la vigilancia.

Sistema de Salud en crisis. El deterioro de las condiciones de los sistemas de salud es un fenómeno que se presenta en muchos de los países de Latinoamérica, en los cuales a partir del neoliberalismo se incrementó la privatización de los servicios que otorgan los sistemas de salud de manera parcial o total en algunos casos, y en México el modelo de

financiamiento de seguro popular y la descentralización de los servicios de salud a los estados, incremento de los actos de corrupción y un desmantelamiento y deterioro del sistema de salud en nuestro país. Actualmente las condiciones de infraestructura y de personal del sistema de salud en México no están en posibilidades de afrontar una pandemia como la presentada por el COVID-19.

Alerta epidemiológica de obesidad. La Secretaría de Salud junto con el Comité Nacional de Seguridad en Salud, a través del Subcomité de Enfermedades Emergentes, emitió en 2016 la declaratoria de emergencia epidemiológica EE-4-2016 para todo el territorio nacional, ante la magnitud y trascendencia de los casos de diabetes mellitus y obesidad, ya que según los datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, el 71.2% de la población adulta de nuestro país (alrededor de 55 millones 372 mil 611 personas) padecían sobrepeso u obesidad, en tanto que el 9.2% (siete millones 154 mil 888 personas) tenían diabetes (ENSANUT, 2012). Ante este panorama y la incertidumbre en el comportamiento del SARS-COV-2 en la población, no se puede aplicar otros modelos, ya que se pone en riesgo a un gran número de población que cursa con estas condiciones.

Gobierno en transformación. México se encuentra en la actualidad en un proceso de transformación, el cual se basa en un cambio en la forma tradicional de intervenir en los asuntos públicos, mediante un cambio de régimen político pacífico, democrático y participativo de la sociedad en la toma de decisiones, con absoluto respeto de los derechos humanos, por lo que modelos restrictivos de atención a la pandemia no pueden ser aplicados bajo estos conceptos.

Pero ¿cómo se aplanan la curva epidémica de casos de COVID-19? Uno de los principales objetivos de todos estos modelos de atención es evitar contagios y tratar que la curva epidémica se mantenga constante, esto quiere decir tratar de controlar el número de casos con la finalidad de poder preparar a los servicios de salud y dar atención a los casos graves que así lo requieran, a lo que coloquialmente se le llama aplanar la curva, y sólo se logra mediante la aplicación de políticas públicas a nivel local, por lo que cobra importancia el papel de los municipios como la forma de gobierno más cercana a la población.

Políticas públicas y el papel de los municipios ante COVID-19

En las últimas décadas el término de políticas públicas ha sido uno de los más utilizados, tanto por gobernantes, servidores públicos, legisladores, académicos y por la población en general, y su significado varía de acuerdo al interés con que se utiliza. Por ejemplo, en el aspecto académico las políticas públicas son definidas como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para dar solución y respuesta a las demandas de carácter social.

Uno de los autores más connotados en el estudio de políticas públicas Luis F. Aguilar Villanueva, al hablar de las mismas hace referencia a decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en calidad de ciudadanos electores y contribuyentes, y se desarrollan siempre y cuando sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica (Robles, 2013).

Pero para hablar de políticas públicas debemos entender primero que es la política. Una de las definiciones más habituales de política la provee Max Weber (1987), quien la asocia con el poder, el cual se caracteriza por el control de la violencia física como medio específico de dominación, a través de esta definición, las políticas públicas son visualizadas como dispositivos de poder para el control social (Weber, 1987).

Actualmente se consideran las políticas públicas como una directriz que el Estado¹, impone al colectivo como manera de proceder frente a un asunto específico que ha sido reconocido como de interés público.

En términos generales, las políticas públicas son vistas como dispositivos de control definidas por los sistemas políticos modernos para regular un asunto de interés general y en particular la aplicación de los recursos para resolver este asunto.

El autor colombiano Carlos Salazar Vargas, ofrece algunas ideas claves para las políticas públicas, y acerca

¹ *Considerando al Estado como autoridad legítima del sistema social.*

de la definición de las mismas menciona que hay entre 30 o 40 definiciones diferentes de este término. El entiende a las políticas públicas como: “El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”.

Las sucesivas respuestas, son consideradas como las decisiones que tomará el gobierno para dar respuestas a las problemáticas sociales que enfrenta el Estado. Salazar-Vargas, además puntualiza que para elegir la mejor decisión se tome en cuenta la participación de los actores, considerando de manera prioritaria a los que generan una mayor presión hacia el gobierno, a estos actores los clasifica en dos: políticos (gobierno y partidos políticos) y sociales (organizaciones y movimientos). (Salazar-Vargas, 2011).

En las sociedades modernas donde predominan los Estados de derecho, las políticas públicas pueden definirse como directrices obligatorias fijadas por el Estado con el propósito de regular un asunto particular considerado de interés público, que de otra forma no se resolvería espontáneamente.

Estas directrices del Estado que hoy reconocemos como políticas públicas deben cumplir con las siguientes condiciones:

- a) Sólo pueden ser fijadas por las instituciones Estatales en calidad de autoridad legítima.
- b) Son taxativas para toda la sociedad, no solamente para los gobernados sino también para los gobernantes.
- c) Realizarse con participación de los involucrados.
- d) Deben ajustarse a la normatividad jurídica.
- e) Privilegiar el bien común.

En este sentido las políticas públicas hacen referencia a las acciones del Estado, a las relaciones entre éste y los demás miembros de la sociedad y al modo en que se ejerce el gobierno. (Gómez, 2011).

Pero si retomamos el aspecto de que las políticas públicas deben privilegiar al bien común², podemos acotar que un punto importante en nuestros días es la salud de la población, y ante una emergencia mundial como lo es el SARS-COV-2, es parte del bien común.

Y ante un problema de salud pública como esta emergencia cobra sentido el enunciado de Harold Lasswell: “las ciencias forman parte de la ciencia de las políticas públicas cuando aclaran el proceso de formulación de políticas en la sociedad o aportan los datos necesarios para la elaboración de juicios racionales sobre cuestiones de políticas”.

Lasswell propone que el gobierno requiere de mayor conocimiento y de mayores herramientas técnicas para mejorar la toma de decisiones. Considera que las ciencias sociales se encuentran fragmentadas y que la política demanda mayor integración para enfrentar con eficacia problemas públicos más complejos (Lasswell, citado en Aguilar-Villanueva, 1995).

En la visión de Lasswell, las políticas públicas deberían responder tres preguntas:

1. ¿Cómo tomar decisiones de gobierno más inteligentes?
2. ¿Cómo generar y mejorar la información para los funcionarios a cargo del diseño de políticas públicas?
3. ¿Cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad?

Con relación al primer enfoque, del conocimiento en el proceso de las políticas públicas o también conocido como *knowledge off* destaca lo siguiente:

- Se refiere a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política.

² Por bien común se entiende, en filosofía en general, aquello que es compartido por y de beneficio (en el sentido de un mejoramiento general, no solo físico o económico) para todos los miembros de una comunidad: “El bien común abarca el conjunto de aquellas condiciones de la vida social, con las cuales los hombres, las familias y las asociaciones pueden lograr con mayor plenitud y facilidad su propia perfección.” Rubén Darío Gómez 2011

- Busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones del proceso en el cual un gobierno elabora y desarrolla las decisiones a los asuntos públicos y por tanto a las políticas públicas.
- Busca saber cuáles son los problemas públicos para incluirlos en su agenda.
- Se deben analizar algunas cuestiones de cómo y por qué los gobiernos eligen ciertos patrones de implementación y prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación, para que de este modo se decida continuar con las políticas públicas, corregirlas o eliminarlas.

En cuanto al segundo enfoque, el conocimiento del proceso de las políticas públicas o el *knowledge in*, destaca lo siguiente: se refiere a la tarea de incorporar los datos y afirmaciones de las ciencias en el proceso de la elección y decisión de la política, con la finalidad de hacer ajustes para mejorar la política pública.

Pero ¿cuál es el papel del Estado, en este caso como gobierno municipal, en la formulación de las políticas públicas?

En nuestro sistema político, el municipio tiene tal importancia que es considerado como el primer orden de gobierno, es aquel que permite y propicia el contacto primario con la ciudadanía y el principal encargado de proporcionar los servicios básicos para el desarrollo de la comunidad.

Históricamente el municipio es la célula de organización más importante, ya que en él se comenzaron a dar las principales formas de relación social basadas en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad.

Definimos a la libertad municipal como la capacidad de la población de una demarcación territorial de decidir sobre el quehacer público en lo relativo a la vida cotidiana y a la convivencia frecuente de la población, lo que incluye los llamados servicios públicos urbanos y la seguridad pública frente a infracciones a la convivencia social relativamente menores, y también en lo relativo a situaciones de carácter regional y nacional que incidan de manera específica y diferenciada sobre dicha población.

El municipio fue y es la base de la organización política general, con modalidades y variantes en distintas etapas de la historia nacional, hasta su reconocimiento en la Constitución de 1917. En el Título Quinto, referente a los Estados de la Federación y de la Ciudad de México, Artículo 115, se dispone: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.
- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

El nuevo origen primario del gobierno municipal ha generado un ámbito de intereses particulares, municipales, que trasciende a sus actores inmediatos (es decir, a los partidos políticos). El municipio se convirtió así en un actor del escenario intergubernamental, disponiendo de una agenda de intereses específicos, derivados de sus propias necesidades y potencialidades, que corresponden a su ámbito institucional, si bien luego son matizados o intensificados por la coyuntura política y por los partidos, sin agotarse en la agenda de éstos.

Asimismo, por el camino de la democracia local, como puede apreciarse, la definición de Estado que la Constitución general reconoció desde 1917 en los artículos

40 y 115, incluyendo a la federación, a los estados y a los municipios, como sus componentes, adquirió mayor sustancia material conforme la democracia avanzó en el ámbito municipal. Dicho de otra manera, la transición democrática generó un renovado municipio; la pregunta sería ahora si el nuevo municipio enriquecerá una mayor democracia, en los parámetros contemporáneos de la ciudadanía.

El nuevo ambiente político en los municipios, las experiencias de alternancia política que van volviéndose más frecuentes, el surgimiento y desarrollo de nuevas élites políticas y administrativas locales, han sido factores complementarios que estimularon el fortalecimiento del municipio como esfera de gobierno. Cabe reconocer que la reforma del Artículo 115 de la constitución del país en 1983, fue una plataforma compatible con las transformaciones sociales e institucionales que de manera paralela emergían en los municipios.

La democracia local, la diferenciación institucional, la emergencia del municipio como actor de la política intergubernamental, su consolidación como aparato público que multiplicó sus dimensiones, recursos, funciones y estructura orgánica, en conjunto retratan una poderosa trayectoria de lo que podría denominarse como un nuevo municipio mexicano. Detrás de éste, lo que se encuentra es una reconstrucción de la sociedad local como actor social y político que avanza hacia su inserción en la definición y alternativas de los asuntos públicos, no solamente locales, sino los nacionales.

Los fines esenciales que persiguen los estados y en este caso a través de los municipios, pretenden ser alcanzados por medio del cumplimiento de una serie de funciones que pueden variar según cada sociedad.

A partir de las definiciones de los Estados discutidas, se puede avanzar para entender sus principales funciones, desde la perspectiva de su participación en los procesos de las políticas públicas.

Musgrave, citado en Ortégón (2008, p. 30), menciona tres funciones básicas del Estado:

- Función de asignación: que busca asegurar la provisión de bienes y servicios sociales y el proceso mediante el cual el total de recursos se divide entre bienes privados y sociales.

- Función de distribución: proceso mediante el cual la renta y la riqueza se distribuyen para garantizar un Estado equitativo y justo.

- Función de estabilidad: que se orienta a garantizar la estabilidad económica mediante la utilización de la política presupuestaria y la estabilidad social mediante la resolución de conflictos (Torres-Melo, Santander, 2013: p.24).

Estas funciones se materializan en las políticas públicas. Los distintos poderes interactúan entre sí a través de la toma de decisiones de política y la autoridad legítima permite que las decisiones que se tomen desde las entidades del gobierno cuenten con el apoyo formal de la sociedad, lo que impulsa la acción colectiva que lleva a su realización. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2006), como se observa en la Figura 1, en relación con políticas públicas el Estado debe:

- Asegurar la adaptabilidad de las políticas cuando el cambio en las circunstancias lo requiera.

- Garantizar la coherencia entre diferentes ámbitos de las políticas para que las nuevas políticas sean coherentes con las ya existentes.

- Asegurar la coordinación efectiva entre los diferentes actores que operan en un mismo ámbito.

Fig. 1. Esquema de las funciones del Estado frente a las políticas públicas



Fuente: Jaime Torres-Melo y Jairo Santander. 2013

Estas tres funciones del Estado como gobierno municipal de asignación, distribución y estabilidad, cobran gran importancia ante la pandemia de COVID-19, ya que el virus continúa propagándose a través de las ciudades de nuestro país, hoy existen en casi los 2500 municipios con al menos un caso sospechoso, o colindan con municipios con casos. Además, existen grandes diferencias en las circunstancias en las que se encuentran esos municipios, pobreza, marginación, asignación de recursos son temas a la orden del día en el quehacer municipal.

La experiencia internacional y nacional, nos enseñó que hay que actuar rápido y que la toma de decisiones es día a día, seguimos en una situación de contención de una pandemia que requirió acciones de gobierno tendiente a la restricción de algunos derechos fundamentales, como el de libre tránsito en algunas zonas del país, sin que se estableciera un toque de queda como en algunos otros países. Esto último se debe a que la declaración de la suspensión o restricción de garantías y derechos

reconocidos en la Constitución Mexicana, es una atribución exclusiva del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, misma que debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta constitución, ser proporcional al peligro a que se hace frente, observar en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación y los derechos que se pueden restringir son: Libertad de tránsito, de reunión, de comercio y de trabajo.

Ante un Estado-nación en plena transformación con principios basados en un cambio de régimen político pacífico, democrático y participativo de la sociedad en la toma de decisiones, con absoluto respeto de los derechos humanos, el restringir de manera autoritaria estos derechos, estaría en tela de juicio.

Uno de los problemas que se enfrentan todos los niveles de gobierno para el establecimiento de políticas públicas ante COVID-19, es la toma de decisiones bajo condiciones de incertidumbre, por lo que, retomando a Harold Laswell, es primordial el fundamentar las decisiones con la mejor evidencia científica y experiencias en otras regiones.

De esta manera el país estableció políticas públicas tendientes a la contención y atención de la pandemia, mismas que fueron emitidas por el ejecutivo y publicadas en el DOF, mediante el ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (DOF, 24 marzo 2020), entre las cuales destacan, el evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, a los adultos mayores y personas vulnerables, suspensión temporal de las actividades escolares en todos los niveles y suspensión temporal de las actividades de los sectores público, social y privado no esenciales. Cabe señalar que estas políticas públicas han ido cambiando de acuerdo a la evidencia científica que se va generando en torno al COVID-19.

Los municipios del país, en su ámbito de competencia y de acuerdo a lo establecido en sus leyes orgánicas realizaron una serie de políticas públicas, tendientes a

sus funciones como Estado por lo que, en lo relacionado a asignación y estabilidad, algunos ofrecieron apoyo a grupos vulnerables para evitar la movilidad, mediante el otorgamiento de despendas, medicinas, servicios públicos.

Establecieron, mecanismos de comunicación con grupos vulnerables (virtuales, telefónicos) así como campañas de reforzamiento de la comunicación sobre la situación de la pandemia y la concientización de las personas de sus actos y sus riesgos, además de identificar lugares en donde se estuvieran incumpliendo los acuerdos de las autoridades, para resguardar el orden público en un municipio.

El municipio como atemperador del conflicto social

Esta contingencia generó tensión a muchos de los grupos vulnerables, no solo personas mayores, familias completas perdieron su trabajo, los comercios vieron disminuidas sus ganancias, con lo que se generó otras situaciones de riesgo ante sus necesidades básicas, por lo que una de las tareas municipales fue el identificar lugares o polígonos que tuvieran necesidades extremas, identificar y mediar en casos de violencia familiar (protección a mujeres y niños), prevenir robo a personas y a casa habitación, vigilancia virtual para contener posibles riesgos (como algunas convocatorias por redes a actos de vandalismo), compartir alertas con las autoridades estatales e incluso federales generando el trabajo en conjunto, así como identificar y contener saqueos en comercios y algo inédito, el identificar y contener y resguardar los servicios médicos, que también se vieron amenazados.

Políticas públicas municipales en Veracruz ante COVID- 19

Con el establecimiento de las políticas públicas nacionales antes mencionadas como la jornada de sana distancia, el ejecutivo estatal emitió de manera paralela y de acuerdo al número de casos municipales, acciones regionales para la contención de la pandemia, entre las que destacan el cierre de establecimientos no esenciales, y la disminución de la movilidad de las personas en los centros de las ciudades con mayor población y casos, dichas acciones al igual que en el gobierno federal, fueron publicadas en este caso en la Gaceta Oficial (Gaceta Oficial Veracruz, 2020).

De esta manera, los municipios asumieron su tarea de aplicar estas políticas públicas, aunadas a otras que les permitían sus atribuciones dentro la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz y las correspondientes a su municipio.

Veracruz es el tercer estado con más población de nuestro país, con 8,112, 505 habitantes divididos en 212 municipios, destacando entre ellos Veracruz con 609,964, Xalapa 480,841, Coatzacoalcos 319,187 y Poza Rica 200,119 habitantes. (INEGI, 2020)

Los municipios de Veracruz, Xalapa, Poza Rica y Coatzacoalcos son los de mayor densidad de población, y el COVID-19 es una enfermedad altamente contagiosa por contacto aéreo y cercano de las personas contagiadas, y debido a la diversidad de gobiernos municipales y corrientes políticas en este estado, a continuación, se describen las principales políticas públicas aplicadas ante COVID-19, analizadas desde la óptica de las funciones del estado ante las mismas, presentado por Torres y Santander en el 2013.

Las políticas públicas, obedecen a tiempos políticos y al tipo de régimen político de las cuales emanan, por ello es un error despolitizar a las políticas públicas, ya que estos dos factores son fundamentales a la hora de su formulación y respuesta ante las demandas sociales, y más aún, ante la pluralidad democrática y la alternancia en los municipios en nuestro país, cobra importancia el periodo de gobierno municipal como otro factor fundamental en la formulación de las mismas.

Cabe mencionar que la construcción de los siguientes cuadros, fue realizada con la información disponible en sus páginas de internet, sin que hasta el momento exista en ningún municipio de los revisados, documento alguno de un plan de acción al respecto.

Cuadro 1. Municipio de Veracruz
Régimen municipal en el cuatrienio 2018-2021:Derecha
Acciones de acuerdo a la función municipal

Función municipal	Políticas Públicas Establecidas ante COVID-19		
	Bienestar Social	Desarrollo Económico	Seguridad
Asignación			Transporte gratuito a personal de salud.
Distribución	Becas económicas de \$2000 pesos y apoyo alimentario a menores de edad afectados por la pérdida de sus padres por covid-19. Programa de apoyo alimentario "Veracruz contigo"	Programa Consume local, distribución de directorios telefónicos de locales de mercados municipales con servicio a domicilio.	Cancelación de eventos masivos.
Estabilidad	Descuentos en pagos de predial		Restricción en horarios de venta de bebidas alcohólicas en establecimientos comerciales y de servicios.

Fuente: Elaboración propia de la autora, con datos presentados en las páginas de internet de los ayuntamientos.

<https://www.veracruzmunicipio.gob.mx/acciones-coronavirus/>

Como se puede observar en el cuadro anterior, las políticas públicas en el municipio de Veracruz, tendieron a las funciones de distribución y estabilidad en los aspectos de bienestar social, desarrollo y seguridad, destacándose entre ellas la asignación de recursos en efectivo (becas de \$2,000.00), con lo que se supone se debió erogar recursos no previstos para estas acciones, por lo que la transparencia del ejercicio de estos recursos podría estar en tela de juicio de no comprobarse adecuadamente. Por otra parte una de las atribuciones del municipio de acuerdo a la Ley Estatal de Salud, es la asignación de horarios de manera coordinada con las autoridades de salud en los establecimientos de bebidas alcohólicas, mismo que se restringió con la finalidad de resguardar el orden público y la violencia intrafamiliar.

Cuadro 2. Municipio de Xalapa
Régimen municipal en el cuatrienio 2018-2021 : Izquierda
Acciones de acuerdo a la función municipal

Función municipal	Políticas Públicas Establecidas ante COVID-19		
	Bienestar Social	Desarrollo Económico	Seguridad
Asignación	Descuentos de servicios funerarios de bajo a familiares de personas fallecidas por COVID-19 Cine al exterior gratuito en colonias.	Trámites municipales en línea.	
Distribución	Programa de distribución de cubre bocas de tela a población vulnerable en coordinación con el colectivo Con Ciencia y Vida	Brigadas encargadas de realizar recomendaciones sanitarias en comercios.	Cancelación de eventos masivos
Estabilidad			Restricción en horarios de venta de bebidas alcohólicas en establecimientos comerciales y de servicios.

Fuente: Elaboración propia de la autora, con datos presentados en las páginas de internet de los ayuntamientos.
<https://ayuntamiento.xalapa.gob.mx/web/guest/home/-/blogs/implementa-gobierno-municipal-medidas-ante-el-covid-19>

En el municipio de Xalapa se abarcaron acciones en las tres funciones de asignación, distribución y estabilidad, en los tres aspectos de bienestar social, desarrollo y seguridad, y es en el programa de distribución de cubrebocas de tela a población vulnerable, en coordinación con el colectivo Con Ciencia y Vida, donde se establece uno de los principios de las políticas públicas, la participación de las sociedad en la construcción de las mismas. Además, al igual que en el municipio de Veracruz, se restringió el horario de venta de bebidas alcohólicas y se suspendieron eventos de concentración masiva y se estableció un programa de trámites municipales en línea, para evitar contagios.

Cuadro 3. Municipio de Poza Rica de Hidalgo
Régimen municipal en el cuatrienio 2018-2021: Izquierda
Acciones de acuerdo a la función municipal

Función municipal	Políticas Públicas Establecidas ante COVID-19		
	Bienestar Social	Desarrollo Económico	Seguridad
Asignación			
Distribución	Entrega de despensas a personas desempleadas, empacadores voluntarios, adultos mayores, discapacitados, madres solteras, embarazadas y personas en situación de calle. Comidas en los comedores instalados en los centros comunitarios de las colonias vulnerables.	Distribución de kits preventivos contra el coronavirus, para operadores de unidades de transporte público en la modalidad de taxis, que acuden a llevar a cabo la sanitización de sus unidades.	Sanitización en los módulos sanitarios, recorrerán las calles que conforman el primer cuadro, constituyéndose como Brigadas de Sanitización Módulo de Prevención a la Salud relacionado con la pandemia
Estabilidad			Recorridos permanentes de vigilancia nocturna.

Fuente: Elaboración propia de la autora, con datos presentados en las páginas de internet de los ayuntamientos.

<https://www.gobiernodepozarica.gob.mx/boletin/suma-gobierno-de-pozarica-acciones-a-la-alerta-preventiva-se-mantendran-medidas-de-cuidado-a-la-sal>

El municipio de Poza Rica estableció acciones en dos de las funciones –distribución y estabilidad– en los tres aspectos de bienestar social, desarrollo y seguridad, enfatizando en el bienestar social, mediante la distribución de despensas y el establecimiento de comedores comunitarios y desarrollo económico, desinfectando unidades de transporte público , aunque esta medida es poco útil en la actualidad, ya que en estudios recientes se demuestra que el SARS-COV-2 se transmite de manera poco eficiente por contacto, por lo que la erogación para esta actividad por parte del municipio actualmente no se justifica.

Cuadro 4. Coatzacoalcos
Régimen municipal en el cuatrienio 2018-2021:Izquierda
Acciones de acuerdo a la función municipal

Función municipal Políticas Públicas Establecidas ante COVID-19			
	Bienestar Social	Desarrollo Económico	Seguridad
Asignación	Trasmisión de actividades a niños, jóvenes y adultos de lectura, obras de teatro y talleres en la página de Facebook del Ayuntamiento.	Servicios y trámites a través de la Aplicación "Coatzabierto", con la que se promueven 18 trámites y servicios, reforzando la sana distancia y Coatzatel como plataforma para realizar citas de trámites y servicios vía telefónica.	Suspensión de permisos otorgados por el Ayuntamiento para organizar eventos privados y actividades
Distribución	Entrega de alimentos mediante comedores comunitarios, en Coatzacoalcos y Villa Allende Abastecimiento puntual de agua a la ciudadanía mediante pipas. Condonación de pagos de colegiaturas en los centros de atención infantiles municipales.	Estímulos fiscales: No se cobran recargos, ni multas en el pago de contribuciones municipales. Exenta el pago mensual en mercados municipales. Se pospone el pago de convenio en parcialidades. El periodo de cierre de comercios será considerado en el pago de referendos anuales.	Patrulla Rosa de la Policía Municipal para trasladar a los infectados con este virus a los hospitales indicados
Estabilidad		Programa "Del Mercado a tu Hogar", a través del que todos los ciudadanos podrán solicitar sus productos de primera necesidad a los Mercados Coatzacoalcos y distribuidos por taxis locales.	En coordinación con la Policía Municipal y el sector naval se intensificaron intensificando las medidas de prevención contra actos vandálicos

Fuente: Elaboración propia de la autora, con datos presentados en las páginas de internet de los ayuntamientos.

<https://www.coatzacoalcos.gob.mx/prensa/coatzacoalcos-refuerza-acciones-ante-covid-19/#>

Coatzacoalcos es el municipio que en el inicio de la pandemia tuvo un crecimiento exponencial de casos importante, y es uno de los municipios analizados en el presente documento con una mejor comunicación de las acciones realizadas a través de su página de internet. Sus políticas públicas abarcan las tres funciones y los tres aspectos fundamentales, destacan entre sus acciones las de distribución a través de la condonación de pagos de colegiaturas en los centros de atención infantiles municipales en el aspecto de bienestar social, y en desarrollo económico los estímulos fiscales de no cobro de recargos, ni multas en el pago de contribuciones municipales, exención al pago mensual en mercados municipales, y el considerar el periodo de cierre de comercios en el pago de referendos anuales.

Conclusiones

Es claro que el municipio es el nivel de gobierno más cercano a la gente, base de la sociedad en donde se construye el tejido social comunitario y es en este nivel de gobierno donde las políticas públicas nacionales y estatales se vuelven una realidad.

Ante un hecho inesperado a nivel mundial como lo es la pandemia por SARS-COV-2, las políticas públicas realizadas en los países para su atención y contención dependieron entre otros factores fundamentales del régimen político de cada país, por lo que con ello confirmamos que las políticas públicas obedecen a los momentos y regímenes políticos de las cuales emanan y por lo cual no podemos despolitizar las políticas públicas.

En un país como México en el cual nos encontramos en estos momentos en una transformación y cambio de régimen, las acciones municipales cobran gran importancia en la atención de la pandemia.

La pandemia por COVID-19 nos deja, entre otras enseñanzas, que las políticas públicas no son sólo decisiones de gobierno, sino que se tienen que construir con la participación del gobierno federal y de los estados para su correcta aplicación y el cumplimiento de los objetivos de las mismas. Que deben realizarse de manera intersectorial y multidisciplinaria, ya que nos demostró como un tema de salud trastoca todos los demás sectores (económico, social) y para su atención se requirió de todas las disciplinas profesionales, y lo más importante, la participación activa de la comunidad y estar basadas en la mejor evidencia científica posible.

El municipio es elemental para contener el Covid-19 ya que, sin él los conflictos sociales y económicos puede salirse de las manos, y la gobernabilidad puede estar en riesgo.

Las funciones municipales ante las políticas públicas de asignación, distribución y estabilidad en aspectos tan importantes como el bienestar social, el desarrollo económico y la seguridad, son fundamentales ante una emergencia, como la del SARS-COV-2.

El municipio es la primera trinchera de acción y ante un país con grandes desigualdades sociales, y ante esta pandemia algunos sectores económicos están siendo afectados de manera generalizada a nivel nacional, lo que se traduce en una pérdida de empleos, por lo que municipios deberán asimilar esta disrupción diferenciada en conjunción con el estado y la federación.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar-Villanueva, L. F. (1995). **Estudio introductorio**, en: **El estudio de las políticas públicas**, Aguilar Villanueva, Luis México, D.F.: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1995. Disponible en: https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/2_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf Fecha de consulta: 6 de marzo de 2021.

DOF, 2020. Diario Oficial de la Federación 2020. **ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)**. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020 Fecha de consulta: 10 de marzo de 2021.

ENSANUT, 2012. Instituto Nacional de Salud Pública. **Secretaría de Salud. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Resultados Nacionales. (2012)**. Disponible en: <https://bit.ly/2KojN9R>. Fecha de consulta: 6 de marzo 2021.

Gaceta Oficial Veracruz, 2020. **Decreto por el que se determinan medidas extraordinarias y de excepción para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19) en el territorio del Estado**. 7 de abril de 2020. Disponible en: <http://repositorio.veracruz.gob.mx/trabajo/wp-content/uploads/sites/3/2020/07/A-DECRETO-GOBERNADOR-MEDIDAS-EXTRAORDINARIAS-07-DE-ABRIL.pdf> Fecha de consulta 7 de marzo 2021.

Gómez Arias, Rubén, (2011). **Manual Gestión de Políticas Públicas y Salud. Cap. 4 Aspectos Operativos.** Facultad Nacional de Salud Pública. Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.

INEGI, 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Ver/Poblacion/> Fecha de consulta: 5 de marzo 2021.

Martínez Ozuna, G. 2020. **El rol de municipio ante la pandemia (COVID-19).** Disponible en: https://escueladegobierno.itesm.mx/sites/default/files/videos/003_municipios_covid19_gregorio_final.pdf Fecha de consulta: 5 de marzo 2021.

Megalabs, 2020. Conexión Megalabs. **Información técnica sobre COVID19 editada por nuestro equipo de expertos.** Disponible en: <https://megalabs.global/wp-content/uploads/2020/10/Qu%C3%A9-es-la-inmunidad-de-reba%C3%B1o.pdf> Fecha de consulta: 5 de marzo 2021.

Mojica-Crespo, R. y Morales-Crespo, M., 2020. Semergen, 2020. **Pandemia COVID-19, la nueva emergencia sanitaria de preocupación internacional: una revisión.** R. Mojica-Crespo y M.M. Morales-, 46 (S1):72-84. Disponible en: <https://www.elsevier.es/es-revista-medicina-familia-semergen-40-pdf-S1138359320301714> Fecha de consulta: 5 de marzo 2021.

Municipio Coatzacoalcos, 2020. **Acciones Municipales ante COVID-19.2020.** Disponible en: <https://www.coatzacoalcos.gob.mx/prensa/coatzacoalcos-refuerza-acciones-ante-covid-19/#> Fecha de consulta: 8 de marzo 2021.

Municipio Poza Rica, 2020. **Acciones Municipales ante COVID-19.2020.** Disponible en: <https://www.gobiernodepozarica.gob.mx/boletin/suma-gobierno-de-pozarica-acciones-a-la-alerta-preventiva-se-mantendr-n-medidas-de-cuidado-a-la-sal> Fecha de consulta: 8 de marzo 2021.

Municipio Veracruz, 2020. **Acciones Municipales ante COVID-19.2020.** Disponible en: <https://www.veracruzmunicipio.gob.mx/acciones-coronavirus/> Fecha de consulta: 8 de marzo 2021.

Municipio Xalapa, 2020. **Acciones Municipales ante COVID-19.2020.** Disponible en: <https://ayuntamiento.xalapa.gob.mx/web/guest/home/-/blogs/implementa-gobierno-municipal-medidas-ante-el-covid-19> Fecha de consulta: 8 de marzo 2021.

OMS, 2014. Organización Mundial de la Salud 2014. **Guía operativa para la vigilancia centinela.** Disponible en: <https://www.paho.org/revelac-i/wp-content/uploads/2015/10/2015-cha-guia-operativa-vigilancia-centinela-irag.pdf> Fecha de consulta: 5 de marzo 2021.

De la Infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG).

OMS, 2020. Organización Mundial de la Salud. **Brotes epidémicos: Neumonía de causa desconocida.** China.Publicado: 5enero2020 Disponible en: <https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unkown-cause-china/es/.3.OrganizaciónMundialde laSalud.Brotesepidémicos:actualiza-ción>. Fecha de consulta: 10 de marzo 2021.

OCDE, 2019. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. **Panorama de la Salud 2019. Indicadores de la OCDE. 2019.** Disponible en: <https://www.oecd.org/health/Panorama-de-la-Salud-2019.pdf> Fecha de Consulta: 5 de marzo 2021.

Robles Hernández, G., 2013. **Políticas públicas y gestión municipal. Tres consideraciones para los municipios urbanos.** Guadalupe Robles Hernández. Ra Ximhai 9(2): 99-112. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/461/46128964007.pdf> Fecha de Consulta: 6 de marzo 2021.

Salazar Vargas, C., 2019. **La evaluación y el análisis de políticas públicas**. Carlos Salazar Vargas. Revista Opera, núm. 9, 2009, pp. 23-51 Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/675/67515007003.pdf> Fecha de consulta: 7 de marzo 2021.

Secretaria de Salud, 2021. **Coronavirus COVID19 Comunicados Técnicos Diarios Marzo 2021**. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/621139/Comunicado Tecnico Diario COVID-19 2021.03.09.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/621139/Comunicado_Tecnico_Diario_COVID-19_2021.03.09.pdf) Fecha de consulta: 10 de marzo 2021.

Secretaria de Salud, 2020. **Coronavirus COVID19 Comunicados Técnicos Diarios 2020**. Disponible en: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/coronavirus-covid-19-comunicados-tecnicos-diarios-historicos-2020> Fecha de consulta: 5 de marzo de 2021.

SESVER, 2021. Servicios de Salud de Veracruz, 2021. **COMUNICADO | Estrategia Estatal contra el coronavirus 09/03/2021**. Disponible en: <http://coronavirus.veracruz.gob.mx/2021/03/09/comunicado-estrategia-estatal-contra-el-coronavirus-09032021/> Fecha de consulta: 10 de marzo 2021.

Torres-Melo, Santander 2013. Jaime Torres-Melo, Jairo Santander A. **Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía**, IEMP, 2013. Bogotá Colombia. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf> Fecha de consulta: 5 de marzo 2021.

Weber, M. (1987). **El político y el científico**. Disponible en: <http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf> Fecha de consulta : 6 de marzo 2021

Pobreza, salud y COVID-19. Un acercamiento en la dinámica diferencial de la epidemia en el Estado de México durante el 2020

Víctor Manuel Torres Meza *

Elsa Esther García Campos **

Juan Carlos Frías Badillo ***

Resumen: La pandemia que vivimos actualmente no tiene precedentes y representa un gran desafío para los sistemas de salud y en la salud pública debido a factores de alto riesgo, como la edad y enfermedades crónicas que aumentan significativamente la letalidad del virus. La evidencia reciente apunta a la relevancia de la pobreza y la desigualdad como factores que inciden en la propagación y mortalidad de la pandemia COVID-19 en México. Este estudio tuvo como objetivo determinar si los pacientes de COVID-19 que viven en municipios del Estado de México con altos niveles de pobreza tienen menores tasas de supervivencia en comparación con los que viven en municipios más ricos.

* *Es Director General del Centro Estatal de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades (CEVECE) de la Secretaría de Salud del Estado de México. Maestro en Ciencias de la Salud con énfasis en Epidemiología por el Instituto Nacional de Salud Pública y cuenta con Licenciatura en Médico Cirujano por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Profesor titular de la materia de Epidemiología en la Maestría de Dirección Estratégica de Organización de la Salud en la Universidad del Valle de Toluca.*

** *Analista Especializado del CEVECE con Maestría en Ciencias Ambientales con énfasis a efectos a la salud por parte de la UAEMex y Licenciatura en Nutrición también por parte de la UAEMex.*

*** *Jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del CEVECE. Es licenciado en Administración en Empresas Turísticas. Correo: drvtorres@gmail.com. Teléfono: 219-38-87. Dirección: Fidel Velázquez 805, Col. Vértice, 50090, Toluca Estado de México.*

Es un análisis que muestra las características de la población que están expuestas al virus y los efectos diferenciados que puedan tener sobre ella, detallando el comportamiento en las 4 zonas estratégicas identificadas en el Estado de México.

Palabras Clave: COVID-19 y pobreza, desigualdad, acceso a salud, zonas estratégicas del Estado de México.

Poverty, health and COVID-19. An approach in the differential dynamics of the epidemic in the State of Mexico during 2020

Abstract: The pandemic we are currently experiencing is unprecedented and poses a major challenge for health systems and public health due to high-risk factors, such as age and chronic diseases that significantly increase the lethality of the virus. Recent evidence points to the relevance of poverty and inequality as factors affecting the spread and mortality of the COVID-19 pandemic in Mexico. This study aimed to determine whether COVID-19 patients living in municipalities of the State of Mexico with high levels of poverty have lower survival rates compared to those living in richer municipalities. It is an analysis that shows the characteristics of the population that are exposed to the virus and the differentiated effects they may have on it, detailing the behavior in the 4 strategic areas identified in the State of Mexico.

Keywords: Poverty and COVID-19, inequality, access to health, strategic areas of the State of Mexico.

Fecha de recepción del artículo: 19-marzo-2021

Fecha de aceptación del artículo: 22-abril 2021

Contexto

Como lo afirman (Octavio Gómez Dantés, 2020), “Vivimos una crisis de confianza en la ciencia y una época de menosprecio por los hechos comprobables. Las opiniones de los líderes políticos, las figuras públicas y los *influencers* pesan más que los juicios de los técnicos y los expertos”.

La pandemia de COVID-19 nos sorprende con un sistema de salud debilitado por los recortes al presupuesto de la Secretaría de Salud y la desaparición de Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) y la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi)

Pocos días antes de la aparición de los primeros casos de COVID-19 en México, China señaló que vivía la emergencia sanitaria más importante desde 1949, Corea se declaró en alerta máxima y la OMS advirtió que el coronavirus muy posiblemente daría lugar a una pandemia. Cuando surgieron los primeros casos, a finales de febrero, las autoridades mexicanas optaron por frivolar la presencia de la infección en el país. El presidente afirmó que no había motivo de alarma porque el coronavirus «ni siquiera es equivalente a la influenza», mientras que el secretario de Salud aseveró que la enfermedad tenía un nivel de mortalidad bajo. Ninguna de estas dos afirmaciones tenía sustento.

La pandemia que estamos viviendo actualmente no tiene precedente y representa un gran reto para las organizaciones encargadas de salud pública, ya que hay factores de riesgos muy altos, tales como la edad y existencia de condiciones crónicas como diabetes y cardiopatías, que representan un incremento considerable en la fatalidad del virus. Otro gran reto es que se ha observado que las personas logran cierta inmunidad hacia la enfermedad, pero no se sabe qué tanto dura esta o qué tan profunda sea. (Frenk, Mundo ITAM, 2020)

“COVID-19 es ya la primera causa de muerte en México, lo que representa un retroceso dramático. Hace, por lo menos, 30 años que una enfermedad infecciosa no se ubicaba dentro de las primeras causas de muerte en el país. Esta situación dramática no es producto de la naturaleza, sino del resultado de malas decisiones en el manejo de una pandemia, que de haberse enfrentado de manera oportuna, inteligente y agresiva, ya estaría muy cerca de mantenerse bajo control” señala el Dr. Julio Frenk en una conferencia en el Colegio Nacional (Frenk, Se han tomado malas decisiones en el manejo de la pandemia en México, 2020).

La idea no es dividir el sistema de salud de acuerdo con la segmentación de población porque eso sólo agrava la

desigualdad social, sino lograr una mezcla público-privado. Todo sistema de salud tiene cuatro funciones fundamentales que son: la regulación de reglas, financiamiento, prestación de servicios y generar recursos tecnológicos y científicos.

Esa combinación de funciones es hacia donde tiene que dirigirse México sin segregar a la población. Sin embargo, enfrentarse a este tipo de adversidades también es una tarea que deben encarar todos los ciudadanos. Se tiene que educar a la gente en un modelo donde tengamos profundidad del conocimiento, además de competencias como razonamiento ético, comunicación y pensamiento crítico (Frenk, Tecnológico de Monterrey, 2020).

La actual epidemia de la COVID-19 se ha convertido en el indicativo más claro hasta la fecha de que las capacidades de gobernanza en los diferentes niveles de gobierno no alcanzan a dar una respuesta adecuada a emergencias globales complejas, incluyendo los enfoques a la gobernanza urbana y regional, que deberán cambiar rápidamente para adaptarse a los retos del siglo XXI. Las reformas de gobernanza específicas del lugar son necesarias para acelerar las respuestas de los gobiernos subnacionales ante las crisis sanitarias y climáticas, los desastres naturales, las desigualdades extremas y crecientes, la inestabilidad, los impactos socioeconómicos y políticos, y una economía global más frágil.

Al mismo tiempo que el virus del COVID-19 se propaga exponencialmente en todo el mundo, también aparecen los datos relacionados con él. Prácticamente de un día para otro aparecieron un número ingente de localizadores y monitores en línea que controlan no sólo la infección sino también el impacto social y económico y las respuestas políticas. Una gran parte de estos recursos tienen un valor incalculable y pueden ser tremendamente útiles para aquellos que toman decisiones a nivel local y urbano. No obstante, si no se sistematiza esta enorme cantidad de información dispersa, existe el riesgo de pérdida de recursos cruciales y de que no lleguen a las organizaciones que puedan beneficiarse de ellos.

La pandemia provocada por el síndrome respiratorio agudo grave por coronavirus 2 (SARS-COV-2), causante de la enfermedad COVID-19, inició como un brote epidémico

en Wuhan, China, desde donde se propagó debido a las dinámicas de tránsito de personas que existe entre las ciudades del mundo (Gobierno de México, 2021). Desde las áreas urbanas, en sólo algunos meses, el COVID-19 alcanzó, poco a poco, los lugares de menor acceso y con menor grado de urbanización. Mientras el número de contagios crecía, los nuevos lugares afectados por la enfermedad resultaron ser los de mayor vulnerabilidad, tanto en términos demográficos y socioeconómicos como de accesibilidad a servicios de salud.

El grado de vulnerabilidad de la población tiene implicaciones en su capacidad para enfrentar, resistir y, en el mediano plazo, recuperarse de los efectos adversos de la pandemia.

Dichos efectos tienen un alcance mucho más allá de lo que una emergencia sanitaria supone y del riesgo de que una persona se contagie. Además de los efectos sanitarios de la pandemia, hay otros socioeconómicos cuyas repercusiones posiblemente tengan mayor duración e impacto que la enfermedad misma. Con base en estos antecedentes, el objetivo de este trabajo es mostrar que existe una distribución territorial diferenciada en el Estado de México, de la vulnerabilidad en distintas dimensiones y que, por ello, las formas en las que se debe hacer frente a la epidemia deben variar de lugar a lugar tomando en cuenta las características regionales y locales.

En el contexto de la actual pandemia en México, el territorio juega un papel preponderante. Por un lado, las ciudades han sido los puertos de entrada del COVID-19, por lo que desde ellas se originó la propagación hacia los lugares con menor urbanización.

Por otro lado, es en las ciudades donde se concentra la infraestructura de salud, además de ser los polos económicos de los que depende la producción y distribución de bienes y mercancías, y en gran parte la economía del país.

Si bien en un principio las ciudades fueron los lugares más afectados, en realidad éstas son las menos vulnerables. A medida que la pandemia avanzó por el territorio, las ciudades se convirtieron en los centros de atención de la epidemia, en términos de salud; y en el futuro cercano,

de las ciudades dependerá, en gran parte, la recuperación económica del país.

Así, desde el ámbito geográfico, además de la intrínseca territorialidad de la distribución de la epidemia, es importante conocer la distribución espacial y las características de la población que está expuesta al virus, así como a los efectos diferenciados que el COVID-19 pueda tener sobre ella.

Entre los grupos poblacionales existen distintos grados de vulnerabilidad, en términos demográficos, socioeconómicos y de salud. Además, aunque en el nivel nacional y regional las ciudades posiblemente sean los lugares menos vulnerables, a escala regional es posible que existan patrones espaciales de grados de vulnerabilidad internos.

El 29 de febrero de 2020, México se unió a los 62 países con casos de COVID-19. Para el 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia. La primera muerte en México ocurrió el 18 de marzo, día para el cual ya había 176 países con casos confirmados. México contó con una alerta temprana de la naturaleza y consecuencias de la pandemia y hubo información en torno a las medidas sanitarias que tomaron otros países. (Gobierno de México, 2021).

La pandemia ejerce presión sobre los servicios de salud. Se estima que hasta el 80% de la población puede infectarse y 5% puede requerir hospitalización (López Obrador, 2020).

Para reducir la presión sobre los servicios de salud y evitar su colapso, se han seguido estrategias para aplanar la curva de contagios, las cuales implican distanciamiento social y confinamiento. Éstas se han extendido a horizontes más largos, lo que ha provocado que la actividad económica de ciertos sectores se desacelere o se detenga en gran parte del mundo. Las consecuencias económicas y sociales de la pandemia serán de magnitudes significativas. Para 2020, las estimaciones preliminares señalan un impacto mundial que va, desde una contracción económica de 2.4% (OCDE), hasta una de 3% (FMI). Para los Estados Unidos se anticipa una contracción anual entre 0.5% (S&P) y 6% (Goldman Sachs). Lo anterior se da en un contexto de caída del precio del petróleo a menos de un tercio de lo que llegó a cotizarse a inicios del año.

Para México, los pronósticos de crecimiento del PIB varían de 0.7% hasta -9%, con un promedio de -5.0%. Con dicho promedio, el decrecimiento del ingreso per cápita sería de 6.1%. Además, dada la estructura factorial identificada por INEGI, se espera una reducción del total de las remuneraciones a personas asalariadas, formales e informales, de 1.3% del PIB (INEGI, 2018).

Adicionalmente a la vulnerabilidad demográfica, social y económica las enfermedades crónicas no transmisibles son entidades que se conocen desde hace ya algún tiempo; sin embargo, a pesar de los conocimientos acumulados a lo largo de estos años, su incidencia en la población general es alta y su frecuencia se eleva al grado de epidemia. Esta situación es de peculiar preocupación para los sistemas de salud a nivel mundial; México no es la excepción debido a los costos que conlleva la atención de sus complicaciones. Además, afectan a población cada vez más joven, incluso niños, lo que sin duda alguna representa un panorama desalentador desde el punto de vista tanto económico como de calidad de vida, y conduce a la población afectada a muerte prematura.

“Nunca hemos visto una relación tan letal entre una enfermedad infecciosa y las enfermedades no transmisibles (ENT). Algunos de los datos son realmente alarmantes. Especialmente para nuestra región, donde las ENT están extendidas ampliamente. Existe relación mortal, no vista con otras infecciones” (OPS/OMS, 2020).

En China se comprobó que el 28% de personas con cáncer que se han contagiado con COVID-19 murieron comparados con el resto de la población que alcanza a un 2%. América Latina tiene 1200.000 de personas que viven con cáncer.

Las personas con diabetes tienen dos veces mayor probabilidad para contraer una enfermedad severa o morir por COVID-19. En América Latina hay 62 millones de personas con diabetes, y 1 de cada 4 personas corren el riesgo de contraer una enfermedad severa o morir por este virus porque tiene ENT subyacentes.

En los últimos 40 años, la humanidad se ha visto afectada por tres pandemias de envergadura que han cobrado muchas muertes: el aumento de la incidencia y

las tasas de prevalencia de las enfermedades crónicas no transmisibles, la pandemia de la enfermedad por el virus de inmunodeficiencia humana/sida y en la actualidad la pandemia por la COVID-19 (Valdés, 2020).

Los primeros veinte años que con los que ya cuenta el siglo XXI se han caracterizado por presentar una problemática de salud con afectación a escala mundial, de la que no está exento México debido a la aparición de enfermedades infecciosas emergentes y reemergentes, resistencia microbiana, aumento de la incidencia y las tasas de prevalencia de las enfermedades crónicas no transmisibles, aumento de la incidencia del cáncer y farmacorresistencia en la tuberculosis y el VIH/sida.

Los estimados de la OMS son realmente alarmantes y preocupantes y obliga a todos los estados a establecer estrategias en salud para enfrentar esta situación. Hoy la OMS alerta sobre el incremento aún mayor para la presente década que comienza.

Asociado a esta problemática, el nuevo coronavirus, COVID-19, ya constituye una pandemia y el número de casos crece vertiginosamente por días. A la fecha de escribir este documento se tienen documentados en el mundo 120,019,617 casos confirmados de COVID-19 y 2,656,026 muertes por esta causa (Johns Hopkins University & Medicine, 2021). En México el reporte es de 2,360,340 casos estimados y 215,192 defunciones estimadas de acuerdo al tablero (CONACYT, 2021). Y para el Estado de México los casos confirmados son 211,002 y 22,185 defunciones con información disponible del gobierno de Estado de México (Gobierno del Estado de México, 2021). La mortalidad igualmente es elevada y se concentra fundamentalmente en mayores de 60 años y con enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) asociadas, donde tiene efectos devastadores.

En el siglo XX, el desarrollo se ha equiparado con frecuencia con el crecimiento económico, pero el vínculo entre la prosperidad económica y la salud, un componente clave del desarrollo humano, no es automático. Un estudio reciente del Banco Mundial sobre las causas de la disminución de la mortalidad entre 1960 y 1990 sugirió que las ganancias en los ingresos contribuyeron alrededor

del 20% a la mortalidad de hombres y mujeres adultas y reducciones de la tasa de mortalidad de menores de 5 años (William W. Parmley, 2000).

Los investigadores indicaron que el nivel educativo de las mujeres y la generación y utilización de nuevos conocimientos eran factores más importantes. La pobreza es una construcción social con muchas dimensiones que incluyen la falta de educación básica, vivienda inadecuada, exclusión social, falta de empleo, degradación ambiental y bajos ingresos. Cada uno de estos disminuye las oportunidades, limita las opciones y socava la esperanza, y cada uno representa una amenaza para la salud. Los indicadores económicos se centran en la pobreza de ingresos, mientras que los indicadores de salud proporcionan una medida de la naturaleza multidimensional de la pobreza.

Hipótesis de trabajo

Existe evidencia preliminar de disparidades socioeconómicas en la población infectada y que muere por COVID-19. El objetivo de este estudio es documentar las asociaciones de COVID-19 con respecto a las 4 zonas estratégicas que se identificaron en el comportamiento por la ocurrencia de COVID-19: La zona metropolitana del Valle de México, la zona metropolitana del Valle de Toluca, la zona Norte y la zona Sur; los indicadores del comportamiento de la enfermedad en casos confirmados, casos sospechosos, casos negativos, hospitalización y defunciones, los indicadores de pobreza, acceso a servicios de salud y la desigualdad económica en los municipios del Estado de México.

La evidencia reciente apunta a la relevancia de la pobreza y la desigualdad como factores que afectan la propagación y la mortalidad de la pandemia de COVID-19 en México. Este estudio tuvo como objetivo determinar si los pacientes de COVID-19 que viven en municipios mexiquenses con altos niveles de pobreza tienen una supervivencia menor en comparación con los que viven en municipios con bajos niveles.

Resultados

El estado de México ocupa el primer lugar a nivel nacional por su número de habitantes con 16,992,418 habitantes, el 13.5% del total del país. Con 125 municipios representa 1.1% del territorio nacional, con una distribución 87% urbana y 13% rural (INEGI, 2020).

La zona metropolitana del Valle de México está constituida por 59 municipios con una población de 12,786,856 habitantes; la zona metropolitana del Valle de Toluca con 28 municipios y una población de 2,560,992; la zona Norte con 16 municipio y 1'090,395 habitantes y finalmente la zona Sur con 989,547 en 22 municipios (Figura # 1).

Figura 1. Zonas estratégicas COVID-19. Estado de México



Fuente: CEVECE con datos de INEGI y de la DGE
(base de datos COVID)

El Estado de México encabeza el grupo de cuatro entidades donde más aumentó la pobreza, seguido por Chiapas, Guerrero y Oaxaca, informó el reporte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

El Edomex fue donde más crecieron los pobres, desde 6.712 millones a 7.328 millones, mientras que, a nivel porcentual, entre los 32 estados los que tienen más población en pobreza extrema son Chiapas, con un 32.2%; Guerrero, con un 31.7%; Oaxaca, con un 23.3%; Puebla (17.6%) y Michoacán (14.4%).

En 2012 había 53,3 millones de personas pobres en México (45.5% del total), frente a 52.8 millones (46.1%) en 2010”, dice la última encuesta del Coneval. Además de los ingresos, este estudio tomó en cuenta el acceso a la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, así como la calidad y espacios de vivienda y cohesión social (CONEVAL, 2020).

Pese a que la población en pobreza bajó a un 45.5% en 2012 desde un 46.1% en 2010, el número de pobres subió desde 52.8 millones de habitantes a 53.3 millones, porque entre el estudio de 2010 y el del año pasado la población creció a 117.3 millones desde 114.5 millones de habitantes (CONEVAL, 2020).

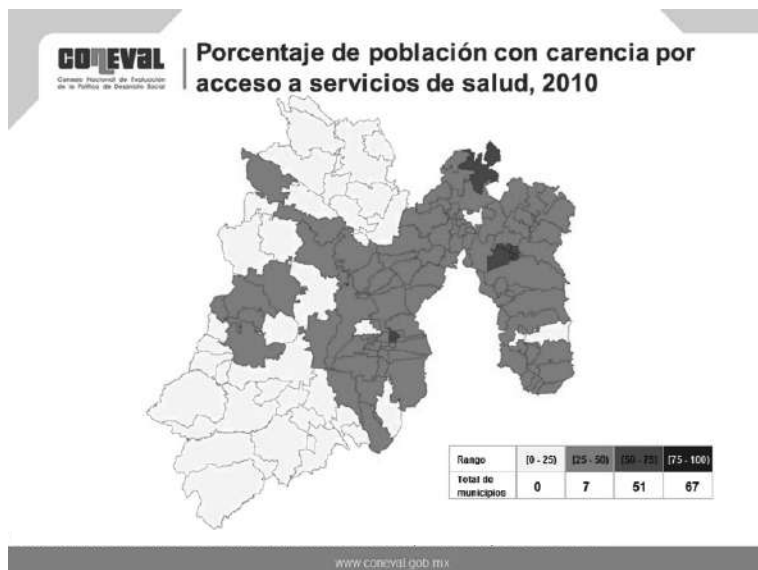
La importancia de esta información de pobreza en el Estado de México es identificar si estas desigualdades se dan diferencialmente por las zonas estratégicas para el riesgo de contagiarse de COVID-19, encontrando las siguientes diferencias. El mayor porcentaje de pobreza se encuentra en la zona Norte con un 71.19% comparado con la zona metropolitana del Valle de México con 50.62%. Y la mayor diferencia ocurre con el dato del porcentaje de acceso a servicios de salud, debido a que en la zona metropolitana del Valle de México el porcentaje es del 72.49%, y en la zona Norte es sólo del 6.05% (Cuadro # 1).

**Cuadro 1. Pobreza y Riesgo de COVID.19
por zonas estratégicas del Estado de México.
2020-2021**

Zonas estratégicas	Porcentaje de pobreza	Porcentajes de pobreza extrema	Porcentaje de acceso a servicios de salud
Valle de México	50.62	6.17	72.49
Valle de Toluca	52.1	6.66	14.77
Zona Sur	66.21	13.98	6.69
Zona Norte	71.19	19.00	6.05

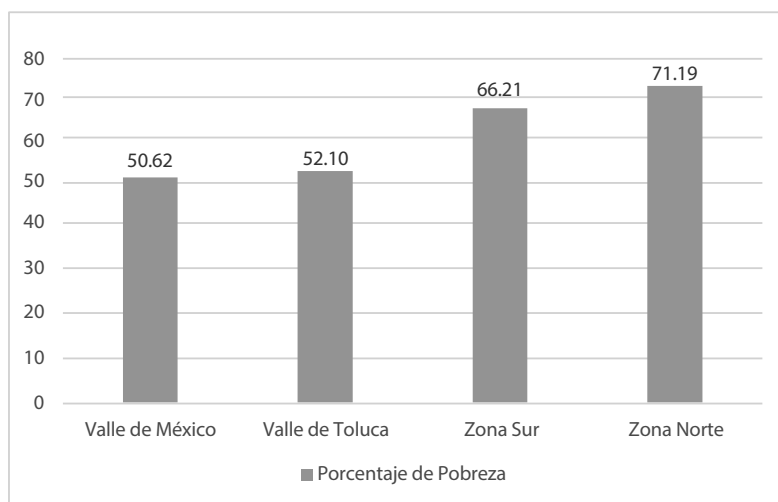
Fuente: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>. Procesada por CEVECE.

**Figura 2. Porcentaje de acceso a servicios de salud.
Estado de México**



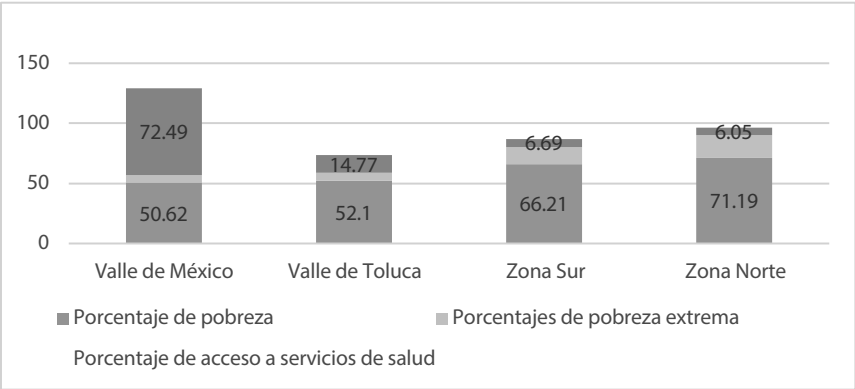
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base a la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

**Gráfica 1. Porcentaje de pobreza por zona
estrategica COVID-19**



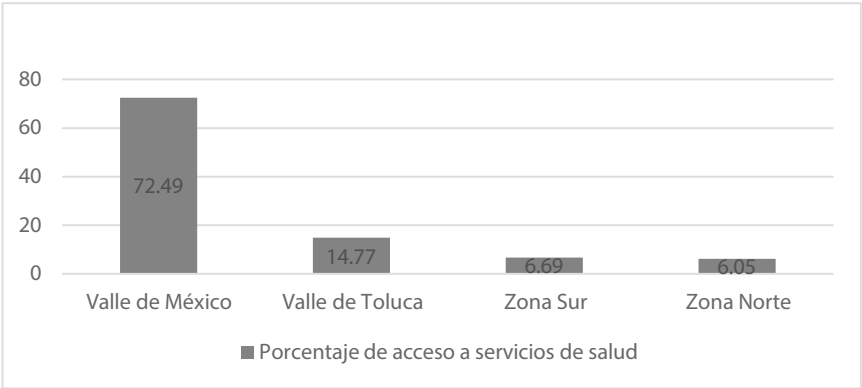
Fuente: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>. Procesada por CEVECE

Gráfica 2. Indicadores de pobreza y acceso a servicios de salud por zona estrategica



Fuente: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>. Procesada por CEVECE

Gráfica 3. Porcentaje de acceso a servicios de salud por zona estratégica de COVID-19



Fuente: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>. Procesada por CEVECE

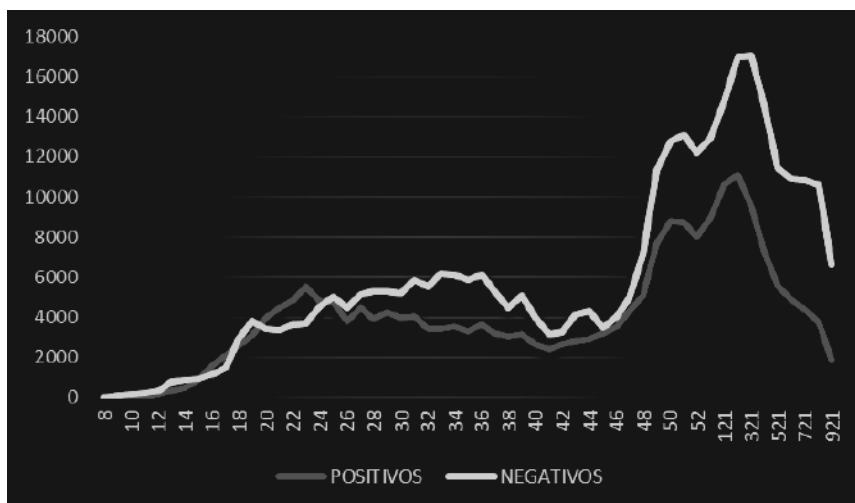
Curva epidémica

En el Estado de México se han investigado 620,532 personas, la fecha de inicio de síntomas del primer caso tiene como fecha el 19 de febrero del 2020. Hasta la fecha el 36% han sido positivos, el 53% son negativos y el 11% no tienen aún resultado.

Como se puede observar en la gráfica 4, el pico de casos positivos es en la semana epidemiológica 2 del año 2021 con un total de 11,102 casos positivos; en esa misma semana se observa el pico de negativos con 16,944 casos negativos. El periodo del nuevo incremento de casos positivos coincide con el inicio de la epidemia anual de IRAS en México, en la semana 42.

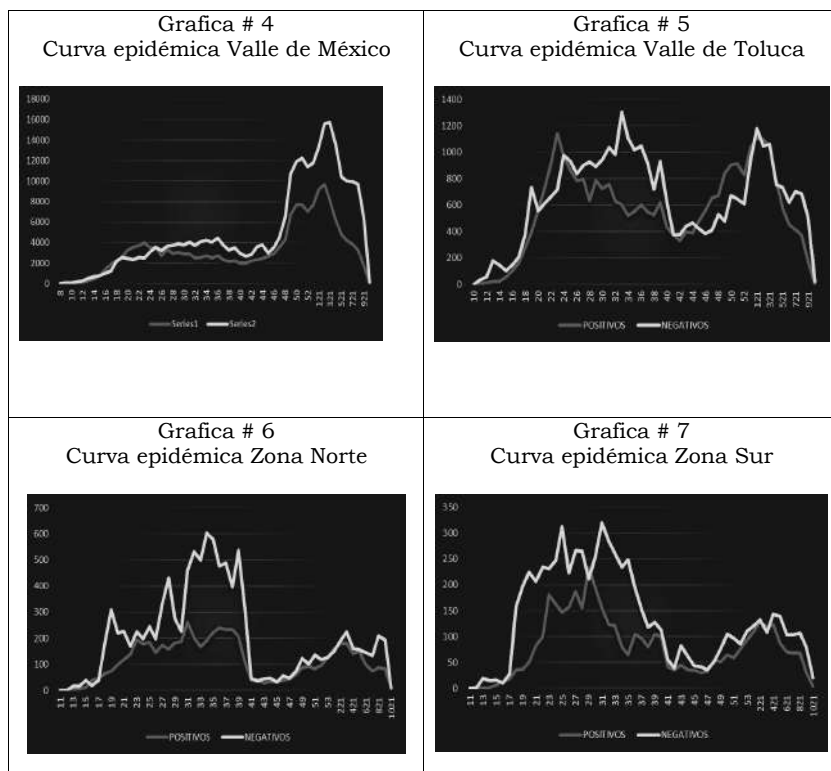
El subregistro debido al retraso en los resultados del 28 de febrero al 07 de marzo del 2021 es del 10%.

Gráfica 4. Casos de COVID19 por fecha de inicio de síntomas. Estado de México



Fuente: CEVECE con información del Gobierno de México en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/informacion-referente-a-casos-covid-19-en-mexico>

Encontramos diferencias cuando revisamos el comportamiento de la curva epidémica para cada una de las regiones estratégicas de la ocurrencia de COVID-19 en el estado de México (grafica 4,5,6,7).



Nota: Las gráficas de la 4 a la 34 son de la siguiente fuente:

CEVECE con información del Gobierno de México en:

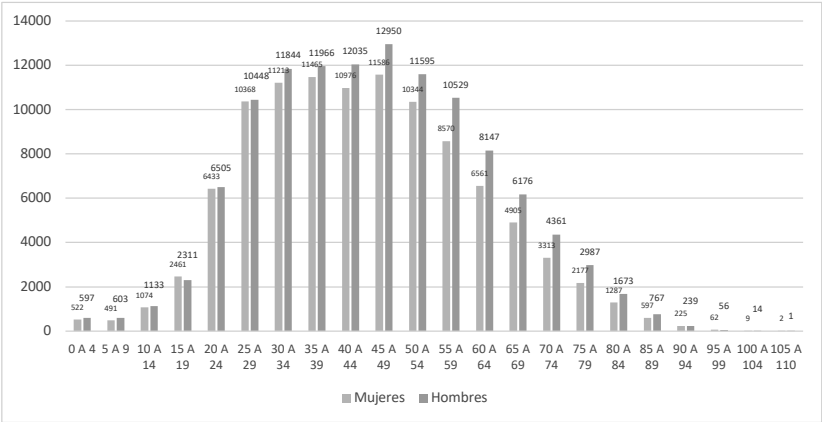
<https://datos.gob.mx/busca/dataset/informacion-referente-a-casos-covid-19-en-mexico>

Los casos confirmados de COVID-19

A la fecha de elaboración del presente documento se tenían documentados 221,584 personas con sintomatología respiratoria compatible con COVID-19 y prueba de PCR-RT positiva, de los cuales estaban en condición estable en resguardo domiciliario y considerados 152,959 en condición ambulatoria (69.03%), y 68,625 (30.90%) requirieron por sus condiciones de salud una cama hospitalaria general o una cama con ventilador mecánico.

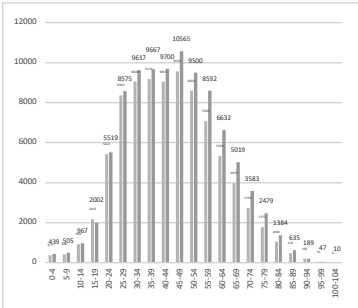
El patrón epidemiológico por grupo quinquenal en la epidemia en el Estado de México, el COVID-19 ha afectado a todos los grupos de edad, pero afecta mayormente a los hombres que se encuentran en los grupos de 30 a 69 años. (Gráfica # 8).

Gráfica 8. Casos confirmados de COVID-19 en el Estado de México por sexo y grupo de edad.

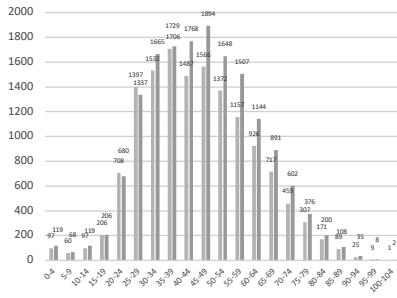


Cuando se revisa el perfil epidémico de los casos confirmados por zona estratégica se mantiene los grupos de edad con mayor afectación entre los 30 y 65 años para las 4 zonas en el estado de México (grafica 9,10,11,12).

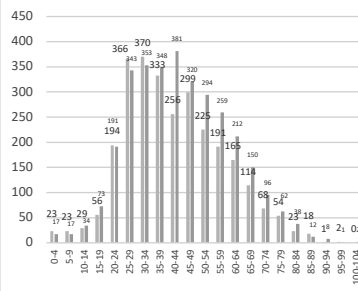
Gráfica # 9
Casos confirmados COVID-19 en el Valle de México



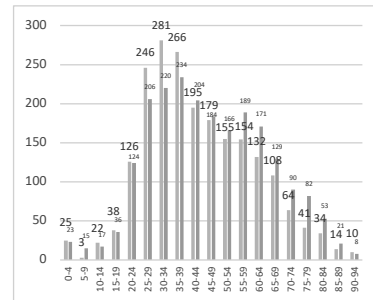
Gráfica # 10
Casos confirmados COVID-19 en el Valle de Toluca



Gráfica # 11
Casos confirmados COVID-19 en la Zona Norte

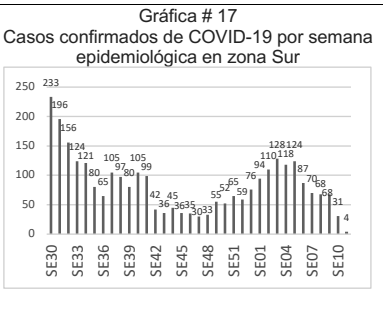
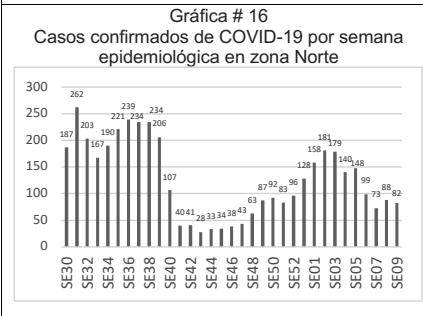
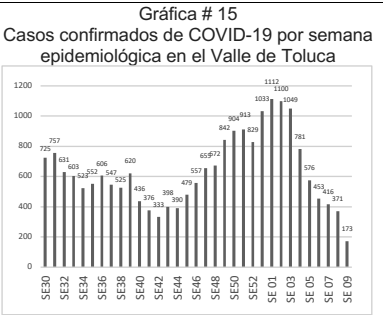
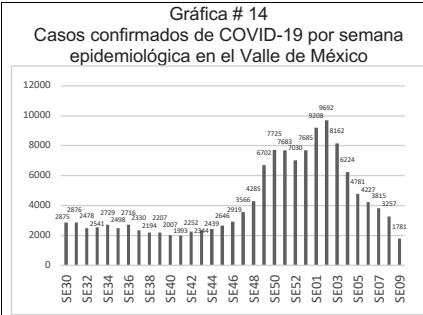
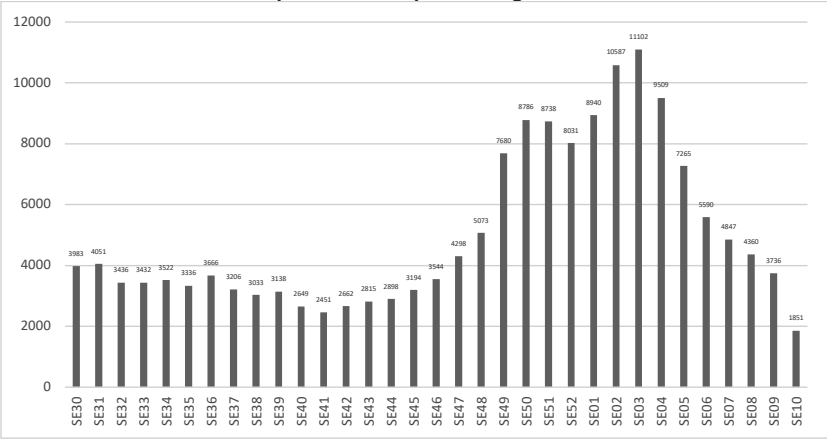


Gráfica # 12
Casos confirmados COVID-19 en la zona Sur



Cuando se analiza el comportamiento epidemiológico por semana epidemiológica para la construcción del comportamiento de la COVID-19 a lo largo del año 2020 y parte del 2021 encontramos el comportamiento estatal (Gráfica # 13) y mayores diferencias por zona estratégica (Gráficas # 14,15,16,17).

Gráfica 13. Casos confirmados de COVID-19 del Estado de México por Semana Epidemiológica

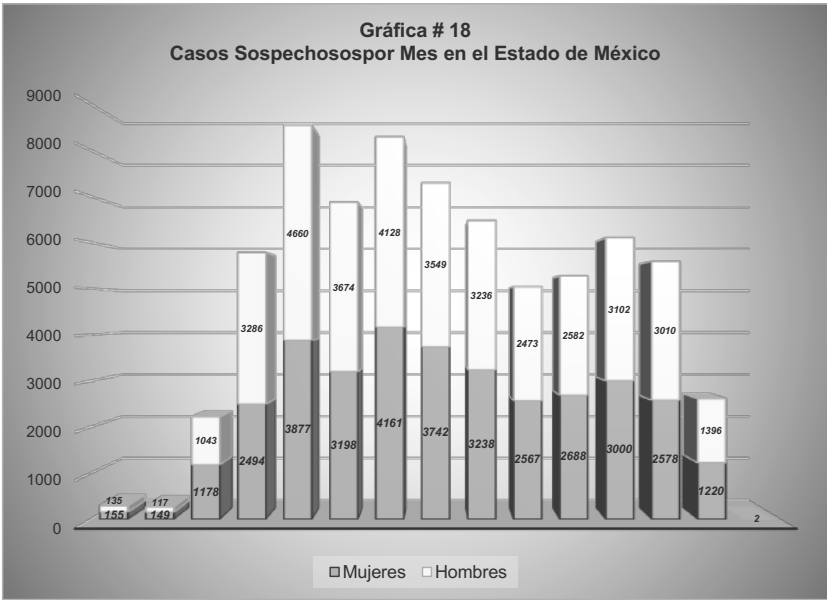


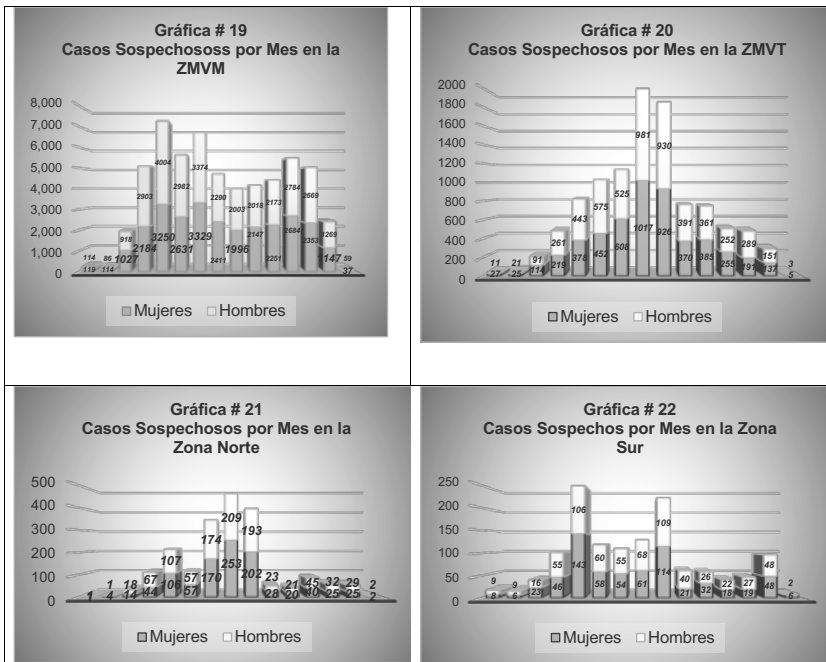
Casos Sospechosos de COVID-19

De acuerdo con los catálogos de la actualización de base de datos abiertos y con la inclusión de variables de asociación y dictaminación epidemiológica del 28/Oct/2020. Los casos sospechosos aplican cuando existen las siguientes condiciones: Inválido por laboratorio. Inválido aplica cuando el caso no tiene asociación clínico-epidemiológica, ni dictaminación a COVID-19. Se le tomó muestra y esta resultó no válida. No realizado por laboratorio. No realizado aplica cuando el caso no tiene asociación clínico-epidemiológica, ni dictaminación a COVID-19 y se le tomó muestra y esta no se procesó.

Caso sospechoso. El caso no tiene asociación clínico-epidemiológica, ni dictaminación a COVID-19 y no se le tomó muestra, o se le tomó muestra y está pendiente de resultado, sin importar otra condición. El mes de mayo para la revisión estatal fue el mes que más casos sospechosos se tuvieron durante el periodo que se analiza de la pandemia en el Estado de México (Gráfica # 14).

Gráfica 18. Casos Sospechosos por Mes en el Estado de México





Pacientes recuperados de COVID-19 en el Estado de México Con base en el nuevo criterio que establece la Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud Federal, a la fecha se han recuperado 147,128 personas que en algún momento fueron diagnosticadas como positivas a SARS-CoV-2, lo que representa el 66% del total identificado durante la pandemia. Los Valles de México y Toluca concentran el 96 por ciento de esta cifra.

Los pacientes recuperados de COVID-19 tienen en su comportamiento territorial en las cuatro regiones municipios con mayor infraestructura municipal, mayor infraestructura médica y mayores y mejores medios de comunicación y transporte.

Con base en los nuevos criterios que establece la Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud Federal, a la fecha se han recuperado 123,467 personas que en algún momento fueron diagnosticadas como positivas a SARS-CoV-2, lo que representa el 68% del total identificado durante la pandemia en esta zona.

Los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Naucalpan representan prácticamente la mitad de la población recuperada del Valle de México.

Se han recuperado 17,741 personas que en algún momento fueron diagnosticadas como positivas a SARS-CoV-2, lo que representa el 59% del total identificado durante la pandemia en esta zona. Los municipios de Toluca, Metepec, Lerma y Zinacantepec concentran poco más de las dos terceras partes de la población recuperada del valle de Toluca.

En la Zona Norte se han recuperado 3,796 personas que en algún momento fueron diagnosticadas como positivas a SARS-CoV-2, lo que representa el 63% del total identificado durante la pandemia en esta zona. Los municipios de Atlacomulco, Jilotepec e Ixtlahuaca concentran prácticamente la mitad de la población recuperada en esta zona.

Y finalmente, la Zona Sur se han recuperado 2,757 personas que en algún momento fueron diagnosticadas como positivas a SARS-CoV-2, lo que representa el 65% del total identificado durante la pandemia en esta zona. Los municipios de Tejupilco, Tenancingo, Valle de Bravo y Villa Victoria concentran poco más de la mitad de la población recuperada.

Hospitalización por COVID-19

La Red IRAG (Infección Respiratoria Aguda Grave) se compone del sistema de notificación, análisis y geolocalización de hospitales designados como COVID por gobiernos estatales e instituciones de salud. Hasta hoy tiene definidos 610 hospitales notificantes con 11,634 camas.

En las unidades preseleccionadas se cuenta con más de 17 mil camas generales y seis mil 600 con ventilador. En ellas existe infraestructura y personal especializado para atender pacientes en hospitalización general y en estado crítico.

En el estado de México se cuenta en forma constante con 58 hospitales que reportan su porcentaje hospitalario

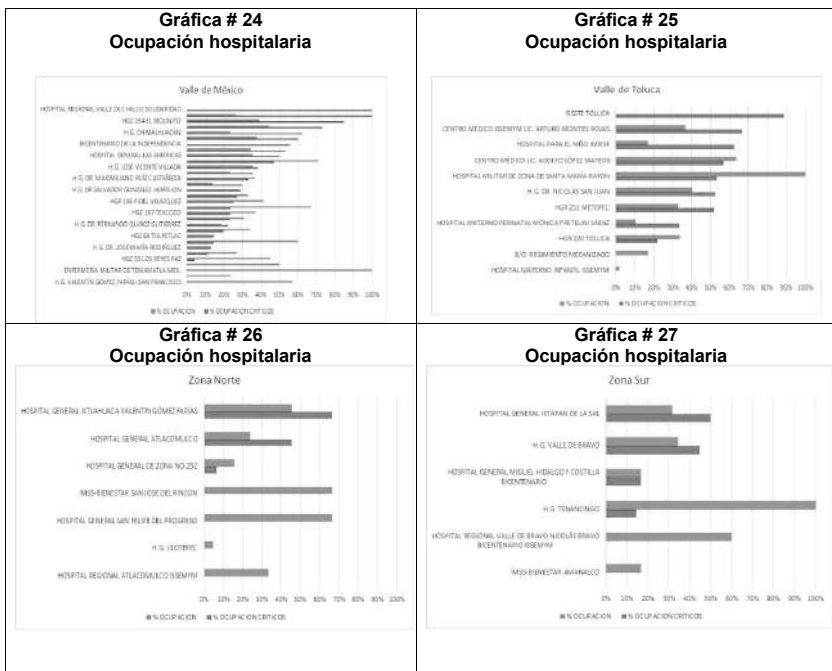
diario a la plataforma Infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG) nacional.

Existe una diferencia entre la cobertura hospitalaria entre las cuatro zonas estratégicas para la hospitalización de los pacientes que requieren una cama hospitalaria (Cuadro # 2).

**Cuadro 2. Infraestructura hospitalaria IRAG
Estado de México por zonas estratégicas**

Zonas estratégicas	Camas hospitalarias generales	Camas hospitalarias IRAG	Camas hospitalarias IRAG con ventilador
Valle de México	4592	2241	576
Valle de Toluca	1481	564	244
Zona Norte	448	140	70
Zona Sur	278	121	36

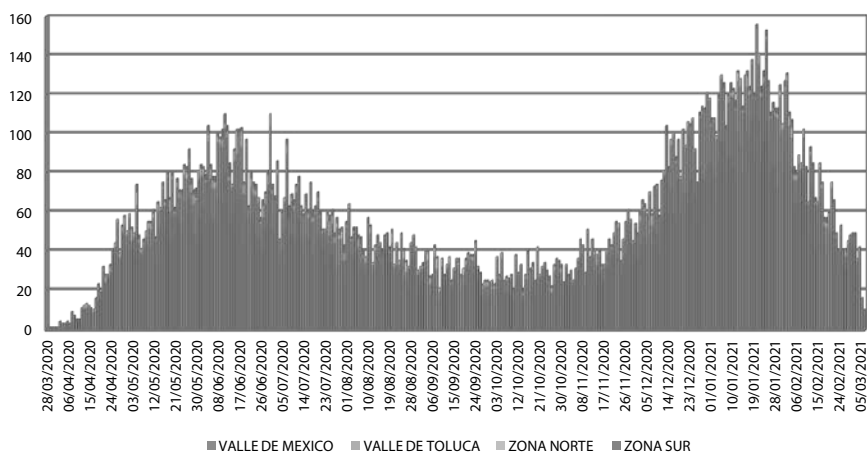
Gráfica 23. Ocupación hospitalaria de los últimos 14 días Hospitales IRAGE Estado de México



Defunciones por COVID19

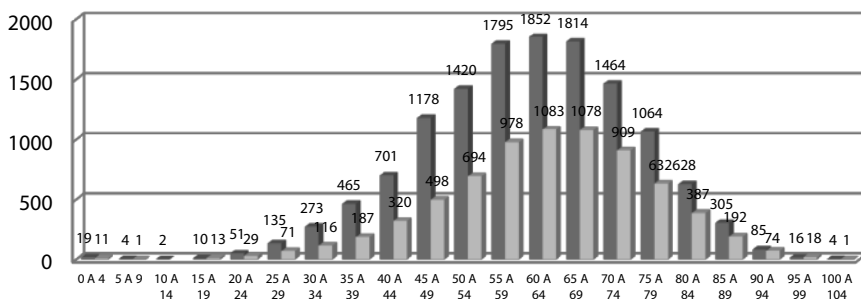
Las defunciones ocurridas en el Estado de México presentan un patrón bimodal con una curva inicial en meseta ocurridas entre los meses de mayo a agosto y una curva final de mayor tamaño entre los meses de noviembre y diciembre del 2020 y enero del 2021. (Gráfica # 28)

Gráfica 28. Defunciones por COVID-19 confirmadas de mexiquenses ocurridas en el Estado de México



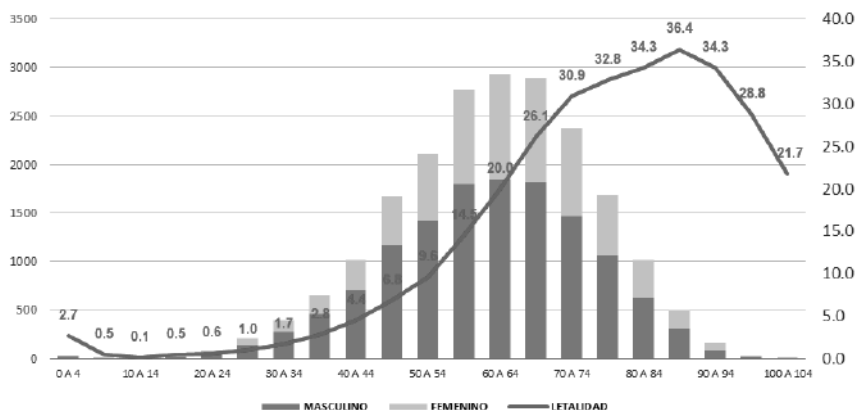
La distribución por edad y sexo de las defunciones por COVID-19 señalan la ocurrencia en grupos de edad mayores a 60 años y hombres (grafica #29).

Gráfica 29. Defunciones por COVID19 confirmadas mexiquenses por edad y género

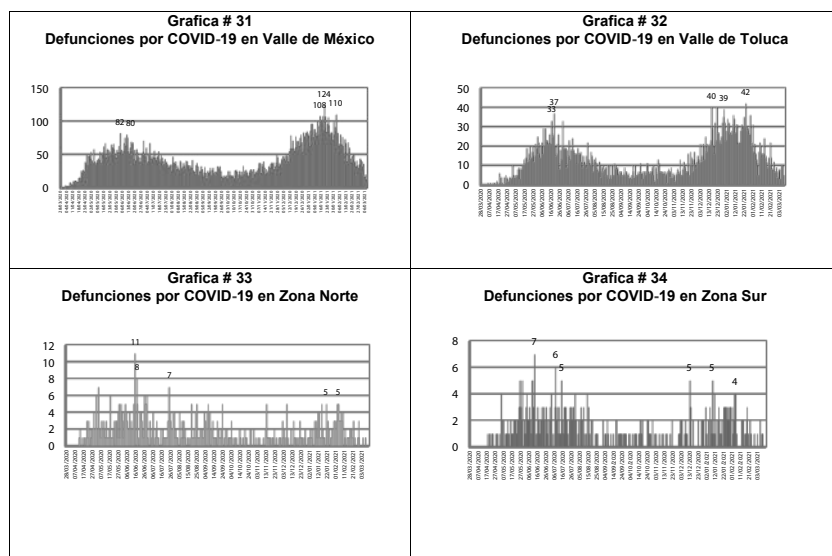


La probabilidad de ocurrencia de la defunción medida a partir de la ocurrencia de la enfermedad presenta una distribución mayor en los grupos de mayor edad en el Estado de México (Gráfica # 30).

Gráfica 30. Lealtad por grupos de edad y género en defunciones por COVID-19



Las diferencias para la ocurrencia de las muertes por COVID-19 son claras entre las zonas estratégicas de COVID-19 (graficas # 31, 32, 33, 34).



Nota: La fuente de las gráficas 4 a la 34 es la siguiente:

CEVECE con información del Gobierno de México en:

<https://datos.gob.mx/busca/dataset/informacion-referente-a-casos-covid-19-en-mexico>

Conclusión

La actual pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto algunas de las debilidades de los sistemas de salud pública y la falta de preparación para hacer frente a los brotes de enfermedades infecciosas (Michel Anderson, 2020).

Las infecciones emergentes y reemergentes, particularmente debido a virus, no son nuevas y COVID-19 ciertamente no será la última.

Pandemias anteriores, como la de influenza de 1918, conocida como la 'gripe española' y las dos pandemias de influenza posteriores de 1957 y 1968, resultaron en millones de muertes (Cécile Viboud, 2016) (Jeffery K Taubenberger, 2006).

Para limitar el impacto devastador que estas pandemias pueden tener en la salud humana y los sistemas de salud, nuestras únicas opciones son estar mejor preparados para tales eventos.

Un componente esencial de esta preparación es haber establecido políticas para futuras pandemias. La identificación temprana, las pruebas, el rastreo de contactos y el aislamiento son principios fundamentales de salud pública que deben implementarse. Determinar qué grupos de una población tienen un mayor riesgo de padecer una enfermedad grave puede ayudar a gestionar mejor los recursos limitados y los sistemas sanitarios extendidos en tales situaciones. Además, cualquier planificación para levantar las medidas de bloqueo existentes debe tener en cuenta a estos grupos vulnerables. Esto también es cierto para priorizar a los receptores de vacunas candidatas contra COVID-19.

Es así como ciertas características del territorio permiten la transmisión o limitación de ciertos sucesos, como la enfermedad del coronavirus (COVID-19). La pandemia del coronavirus que se ha extendido de forma global debe analizarse por distintas ciencias, principalmente las relacionadas con la salud, además de aquellas que tienen que ver con el estudio de los territorios, ya que esta pandemia tiene profundas consecuencias geográficas, en las cuales se vislumbra el comportamiento que tienen las ciudades y las consecuencias de ésta ante una nueva normalidad que se vivirá bajo una situación de aislamiento social.

A partir de que el coronavirus fue detectado en la ciudad de Wuhan, China, desde diciembre de 2019, millones de personas han sido infectadas, expandiéndose a diversos países y concentrándose en las principales ciudades del mundo.

La pandemia es catalogada como un problema de salud pública, pero sus impactos se extienden más allá del ámbito epidemiológico. Es por ello que en este trabajo se hace un análisis del comportamiento diferencial territorial de la pandemia en el estado de México, considerando que, a pesar de su distribución en todo el territorio nacional, se concentra principalmente en los centros de población y de manera muy significativa en las ciudades del país y se distribuye después en pequeñas ciudades y comunidades rurales comunicadas con eficientes vías de comunicación que permiten eficientemente la constante transmisión entre sus habitantes.

En México, al igual que en América Latina, los cambios gubernamentales se asocian con importantes reformas en las estructuras burocráticas, matizados en menor o mayor medida por la consolidación de las instituciones (Méndez, 2010). El actual gobierno mexicano entró en funciones en diciembre de 2018, caracterizando su gestión por una drástica reestructura de las instituciones de la administración federal en todos los sectores, motivada por una política central de austeridad republicana. Entre los cambios realizados en el sector salud relevantes para las condiciones a la llegada de la pandemia, destacan la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) y los cambios en las reglas para el abasto de medicamentos.

En 2018, de acuerdo con cifras de la OCDE, la capacidad instalada total de camas hospitalarias en el país alcanzó la tasa de 0.98 camas por cada 1,000 habitantes. (OECD, 2020). Esta tasa resulta el más bajo entre los países de la OCDE – seguidos por Colombia y Chile con una tasa de 1.71 y 2.06 respectivamente – y siendo el único país de este grupo con una cifra menor a la tasa de una cama por cada 1,000 habitantes recomendado por la OMS.

Si bien estos datos brindan un panorama nacional, es preciso señalar que, de acuerdo con el documento del Panorama desde la Perspectiva de la Salud, la distribución de la infraestructura pública mantiene un importante sesgo de centralización.

De acuerdo con los datos desagregados, de las 32 entidades, sólo la Ciudad de México se encuentra por arriba del estándar internacional del número de camas por habitantes, con 837 camas de cuidados intensivos y más de 15 mil camas hospitalarias, duplicando prácticamente las del Estado de México, segunda entidad en capacidad y primera en términos de población.

Adicionalmente los datos de suficiencia de personal en el sector salud deben tomarse con mucha cautela, dado que para mediados de junio la quinta parte de los contagios y la cuarta parte de los casos activos correspondían a personal médico. (Expansión Política, 2020).

Contrario a lo que sucede en la población en general, la mayoría de estos casos (57%) corresponden a mujeres, dada su preponderancia entre el personal médico.

De los casos registrados 41% son personal de enfermería, 30% médicos, 26% otros profesionistas de la salud; 2%, laboratoristas, y 1% son dentistas. Esta situación asociada con el agotamiento extremo y episodios de estrés ante la magnitud de la contingencia puede mermar de manera importante la capacidad de atención del personal.

Un elemento crucial para reducir el impacto de la COVID-19 tiene que ver con el acceso a servicios hospitalarios, cuya probabilidad se reduce para los habitantes de los municipios con mayor concentración de pobreza. (Observatorio Nacional de Inequidades en Salud (ONIS), 2019).

Al respecto, la UNAM (2021) advierte sobre el riesgo de utilizar el enfoque de municipios “sin contagios” por varios motivos. Entre ellos destaca el hecho de que los municipios sin casos activos se encuentran más lejos de los hospitales notificantes.

Las recomendaciones para la disminución de desigualdades y garantizar el acceso a servicios de salud, serán considerando que las poblaciones vulnerables –como personas en situación de pobreza, migrantes, población indígena y de zonas rurales– son quienes tienen menor acceso a servicios de salud de calidad, resulta indispensable generar una estrategia que garantice la prestación de atención médica, aún sin contar con seguridad social.

El punto anterior se acompaña con la necesidad de que los centros comunitarios de salud, las clínicas y otros espacios de atención médica cuenten con los recursos necesarios para atender a la población que contraiga COVID-19, así como protocolos para detección de la enfermedad y la canalización a otros centros de salud, en caso de que no sea posible atender a las y los pacientes.

Ante la posible falta de información, se recomienda difundir al máximo las medidas de prevención de contagio y las estrategias de mitigación a través de medios masivos, como la televisión y la radio.

Las radios comunitarias indígenas resultan ser un mecanismo fundamental para mantener informada a la población en sus propias lenguas.

Las crisis o emergencias ocasionadas por las pandemias implican por un lado grandes retos sociales que al mismo tiempo obligan a generar cambios y transformaciones en las formas del comportamiento. En la ocurrencia de las pandemias, históricamente siempre hay un antes y un después. Es por esto por lo que la implicación del contagio de áreas geográficamente extensas, múltiples personas o comunidades que trae consigo una pandemia, representa un gran reto para las administraciones a nivel mundial, nacional y local.

Las pandemias, son fenómenos que en pocas ocasiones pueden ser previsibles, suelen ser recurrentes con el paso del tiempo y causan diferentes impactos en los aspectos de la vida del ser humano, tanto físico, económico, social y emocional.

Debido a que dichos eventos de interés en salud pública en la mayoría de los casos no se pueden prevenir o prever, una vez se conoce su incidencia u ocurrencia, es de vital importancia realizar una planificación temprana y preparar de manera organizada y sistemática el actuar ante la misma, con el fin de tratar de contener su contagio y evitar las posibles y seguras consecuencias.

El gran reto administrativo, en general, es generar en su población a cargo u objeto, la conciencia necesaria para afrontar la situación de emergencia, lograr la adherencia a las políticas emitidas con el fin de que se logre un trabajo intersectorial, sistémico y sistemático, que aporte de manera significativa a la contención, control y mitigación de las consecuencias de la pandemia.

Así mismo, las administraciones, deben generar estrategias que garanticen durante el tiempo de contingencia, el bienestar biopsicosocial de los individuos, de manera tal que se sientan y se reconozcan como parte fundamental de la sociedad y respondan al llamado de actuar de manera cívica y responsable ante este tipo de situaciones.

Las administraciones, tanto del sector salud, como de los diferentes sectores, al adherirse a las directrices emitidas y al generar e implementar estrategias de respuesta ante la pandemia aportan de manera significativa protección de la vida y al bien común y particular.

Seguimos atentos al comportamiento de la pandemia por COVID-19 y los grandes esfuerzos que realiza las autoridades gubernamentales para su atención y el puntual seguimiento que se realiza para cada una de las zonas estratégicas identificadas en el Estado de México.

Bibliografía

Gobierno de México. (2021). COVID-19. Recuperado el 12 de Marzo de 2020, de Todo sobre COVID-19.

Cécile Viboud, L. S. (2016). Global Mortality Impact of the 1957–1959 Influenza Pandemic. National Center for Biotechnology Information, U.S. National Library of Medicine.

CONACYT. (2021). COVID-19 México. Recuperado el 15 de Marzo de 2021, de Información General: <https://datos.covid-19.conacyt.mx/>

CONEVAL. (2020). Medición de la Pobreza. Recuperado el 15 de Marzo de 2021, de Pobreza en México 2018: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

Expansión Política. (16 de Junio de 2020). El personal médico suma 32,888 casos de coronavirus en México. Recuperado el 16 de Julio de 2020, de <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/06/16/el-personal-medico-suma-32-888-casos-de-coronavirus-en-mexico>

Frenk, J. (11 de Agosto de 2020). Mundo ITAM. Recuperado el 12 de Marzo de 2021, de mundoitam.com/2020/08/11/recomendaciones-de-julio-frenk-ante-la-pandemia/

Frenk, J. (15 de Diciembre de 2020). Sen han tomado malas decisiones en el manejo de la pandemia en México. México, México.

Frenk, J. (10 de Noviembre de 2020). Tecnológico de Monterrey. Recuperado el 12 de Marzo de 2020, de Conecta: <https://tec.mx/es/noticias/monterrey/educacion/julio-frenk-urgen-sistemas-de-salud-de-rapida-respuesta-pandemias>

- Gobierno del Estado de México. (2021). Portal Ciudadano. Recuperado el 15 de Marzo de 2021, de <https://edomex.gob.mx/covid-19>
- Gómez Dantés, Octavio y J. Frenk (04 de Abril de 2020). El Universal. Ciudad de México, México. Obtenido de Confabulario, el suplemento cultural del periódico.
- INEGI. (2018). Sistemas de cuentas Nacionales de México. Aguascalientes, Aguascalientes, México.
- INEGI. (2020). Información por entidad. Recuperado el 15 de Marzo de 2021, de Población: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Mex/Poblacion/default.aspx>
- Jeffery K Taubenberger, D. M. (2006). 918 Influenza: the mother of all pandemics. PMC, 15-22.
- Johns Hopkins University & Medicine. (2021). Coronavirus Resource Center. Recuperado el 15 de Marzo de 2021, de COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) : <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- López Obrador, A. M. (12 de Marzo de 2020). Conferencia de Prensa Matutina. México, México.
- Méndez, J. L. (2010). Los grandes problemas de México. XIII. Políticas públicas. Ciudad de México: El Colegio de México, A.C.
- Michel Anderson, M. M.-S. (2020). Covid-19 exposes weaknesses in European response to outbreaks. *thebmj*, 1-2.
- Observatorio Nacional de Inequidades en Salud (ONIS). (2019). Primer Informe sobre Desigualdades en Salud en México. Ciudad de México.
- OECD. (2020). Gasto Público Social. Recuperado el 15 de Marzo de 2021, de <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/gasto-publico-social-ocde.htm>
- OPS/OMS. (2020). Enfermedades Crónicas y COVID-19. Ecuador.

UNAM. (2021). Plataforma de información geográfica sobre COVID-19 en México. Recuperado el 18 de Marzo de 2021, de Monitoreo por Situación por Municipios: <https://covid19.ciga.unam.mx/>

Valdés, M. Á. (junio de 2020). Las enfermedades crónicas no transmisibles y la pandemia por COVID-19. *Finlay*, 10(2), 88.

William W. Parmley, M. M. (2000). Poverty and Health. *Journal of the American College of Cardiology*, 1359-1360.

Acciones comunicativas para enfrentar la pandemia en los municipios del Estado de México¹

Lenin Martell Gámez *

Iris Monserrat Carrillo Hernández **

Alejandro Herrera Durán ***

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo evaluar las acciones comunicativas realizadas por los municipios del Estado de México en la primera fase de la pandemia, generada por el virus Covid-19. La investigación se basa en datos proporcionados por los ayuntamientos, los cuales fueron clasificados y analizados mediante cuadros y gráficas de elaboración propia. En específico, se examinan los medios de comunicación (tradicionales y digitales) utilizados por los ayuntamientos para difundir información a los ciudadanos sobre cómo enfrentar la pandemia (cuidados personales; donación de insumos; apoyos económicos; implementación de reglas; etc.). Los resultados obtenidos invitan a la reflexión sobre el papel que juega la Comunicación (institucional y estratégica) en la administración municipal; asimismo, generan nuevas preguntas para continuar con la siguiente fase de investigación cualitativa.

¹ Este artículo conforma el primer esbozo de resultados del trabajo, "Narrativas de los municipios del Estado de México ante el Covid-19: Una aproximación desde la Comunicación", realizado por el cuerpo académico, Narrativas culturales: medios, periodismo y comunicación institucional, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM. El proyecto es realizado en conjunto con el IAPEM.

* Académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

** Egresada de la licenciatura en Comunicación, FCPyS de la UAEM.

*** Estudiante de la licenciatura en Comunicación, FCPyS de la UAEM.

Palabras Clave: Covid-19; Comunicación institucional; Estrategias de comunicación; Comunicación pública

Communication Actions to Face the Pandemic in the Municipalities of the State of Mexico

Abstract: This paper aims to evaluate the communication actions performed by the State of Mexico municipalities during the first phase of the Covid-19 pandemic. The research is based on data provided by the counties, which were classified and analyzed through tables and graphs. Specifically, we examine both traditional and digital media utilized by the administrations to inform citizens on how to face the pandemic (personal care; donations; economic support; rules implementation; etc.) The results invite reflection upon the Strategic and Institutional Communication role in the municipal management. In addition to this, we formulate new questions to continue the next phase (qualitative research.)

Key Words: Covid-19; Institutional Communication; Strategic Communication; Public Communication

Fecha de recepción del artículo: 16 abril-2021

Fecha de aceptación: 10 mayo 2021

Introducción

El 28 de febrero de 2020, se registró en México el primer caso de Covid-19, enfermedad que se originó en Wuhan, China, en diciembre de 2019 y que, al propagarse, generó una pandemia de alcance global. Un año después, sigue sumando varias afectaciones no sólo en cuestiones de salud, sino también en los planos económico, político y social en la mayor parte de las naciones del orbe. Los países no estaban preparados para afrontar una pandemia que se convertiría en una crisis global, cuyas consecuencias motivó cambios fundamentales en la vida pública y privada de los ciudadanos. Actualmente, se estima que ya son más de 137.8 millones de casos confirmados en el mundo y más de 2.9 millones de muertes causadas por este virus. (OMS, 2021).

Estas cifras han conducido a que los ciudadanos hayan planteado fuertes cuestionamientos a los dirigentes de distintos países por la falta de políticas y estrategias de salud. En algunos casos, como en Estados Unidos, fue uno de los motivos por los cuales Donald Trump perdiera las elecciones a la presidencia, ya que, en esa nación, para octubre 2020, de acuerdo con el periódico *The New York Times*, el número de muertes sumaban casi 300 mil. Esta cifra se generaba en un contexto previo a las elecciones presidenciales, en el que la contienda se convirtió en un referéndum sobre el manejo que Trump le había dado a la pandemia (Koger, 2020).

Por el contrario, en otros países, como Nueva Zelanda, la situación, contribuyó a que su primera ministra, Jacinda Ardern, consiguiera su reelección. Ardern se había encargado de comunicar desde un inicio de manera efectiva su plan contra el coronavirus a la población, lo cual resultó pieza clave para mantener su popularidad como líder nacional (Matthews, 2020); sus estrategias durante la crisis sanitaria se habían basado en la comunicación y la empatía con sus ciudadanos. Nueva Zelanda se pudo posicionar así, como uno de los mejores países en el manejo del control de la pandemia. (Martell, 2020; BBC Mundo, 2020)

Otras instituciones internacionales, como la Organización Mundial de la Salud, han colaborado con los diferentes gobiernos del mundo, para poder conocer más sobre este virus y así continuar desarrollando medidas de protección que permitan prevenir la propagación desmedida del brote. Sin embargo, a pesar de las acciones que se han implementado durante este tiempo, ha habido naciones, como Brasil, Italia, España, Colombia, que han resultado severamente afectadas (BBC, 2021).

México también se encuentra en esta lista; se estima que ha habido más de 211 mil decesos (hasta el 15 de abril de 2021) y más de 2 millones de infectados, números que continúan incrementando diariamente (El Economista, 2021).

En particular, el Estado de México, desde el principio de la pandemia, se ha ubicado como la segunda entidad federativa más afectada, después de ciudad de México, que se estima ha tenido más de 550 mil casos (CONACYT, 2021).

Al igual que en otros países, las consecuencias en los ámbitos privado y público han sido numerosas. Lo anterior ha dado lugar a que diversos organismos académicos, gubernamentales y organizaciones no lucrativas se hayan preocupado por tratar de explicar el fenómeno desde distintas aristas.

El Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), en conjunto con el cuerpo académico de investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (Narrativas culturales: medios, periodismo y comunicación institucional), fueron unos de ellos. Ambos se dieron a la tarea de juntar esfuerzos y plantearse cuestionamientos acerca de los efectos del Covid-19 en distintos sectores de la sociedad. Las preguntas eran complicadas y complejas; había que tener una serie de datos específicos a corto plazo para poder responderlas.

El apetito por querer conocer cada una de las inquietudes resultaba imposible de saciar; por lo que decidimos enfocarnos en investigar las acciones comunicativas que los municipios mexiquenses habían puesto en marcha para informar a la población sobre la pandemia: cuáles eran los medios utilizados y las técnicas de comunicación empleadas; quiénes se habían encargado de realizar las comunicaciones y de qué manera; cómo los ciudadanos habían recibido la información y cómo habían internalizado esas acciones.

En un primer momento, el IAPEM se dio a la tarea de recopilar una base de datos de cada uno de los 125 municipios de la entidad. (Incluían nombre de los presidentes municipales; partido político al cual pertenecen; número de habitantes en el municipio; región; presupuesto para el año 2020; las acciones hechas para controlar la pandemia y las plataformas digitales con las que se comunican con la ciudadanía).

Con esta información, el Cuerpo Académico pudo establecer preguntas más específicas, para realizar un primer trabajo exploratorio:

- ¿Qué estrategias utilizaron las alcaldías para informar a la población?

- ¿Cómo y dónde se informó la población de los municipios sobre el COVID-19?
- ¿Qué medio de comunicación le parecía más confiable a la población?
- ¿Cuál fue el uso social de los contenidos de los instrumentos de comunicación institucionales?

Las preguntas apuntalaban a conocer dos vertientes: 1) De qué manera se formuló la comunicación por parte de los ayuntamientos, y 2) cómo se informó a la población. Para el primer caso, era necesario saber los canales de información, así como las decisiones y acciones en relación con la pandemia del COVID-19. Para el segundo caso, era importante recuperar narrativas de los ciudadanos sobre la manera en que enfrentaron la crisis.

En este espacio sólo evaluaremos las pautas de comunicación pública llevadas a cabo por los municipios del Estado de México que se manejaron a través de sus plataformas y medios institucionales de comunicación.

Ruta metodológica

Con base en esta información, el siguiente paso tenía como objetivo establecer la metodología y el enfoque por la cual el equipo de investigación realizaría el análisis. El IAPEM recopiló una base de datos que mostraba las distintas acciones que los distintos municipios del Estado de México habían realizado. Los datos eran vastos, pero había que analizarlos. ¿Por dónde empezar? Las motivaciones y preocupaciones de nuestro grupo de investigación se dirigían a preguntarse, cuáles eran las acciones de comunicación que habían optado las alcaldías. Sabíamos por experiencia profesional que los cuadros de comunicación social de los gobiernos locales, estatales e, incluso federales, casi siempre son relegados a un aspecto logístico y operativo, y que, muy pocas veces, realizan tareas estratégicas, sobre todo en tiempo de crisis.

Esta información era relevante en momentos donde se tenía que explicar a la ciudadanía qué era el COVID-19 y el hecho que vivíamos en medio de una pandemia que tendría efectos físicos, políticos, económicos y psicológicos. El análisis de los datos proporcionados por el IAPEM ayudó a establecer los primeros pasos para comprender

las acciones realizadas por los ayuntamientos. Asimismo, permitió conformar un panorama general sobre los canales y estrategias de comunicación en las diferentes regiones del estado durante el primer semestre del 2020.

El primer corte se realizó el día 17 de julio, ya que para el 20 (del mismo mes) la mayoría de los municipios del estado de México habían reabierto parcialmente sus actividades económicas. Había que obtener las primeras evidencias empíricas para poder avanzar hacia un análisis más profundo. Para ello, se realizó el siguiente recorrido metodológico, basado en cinco pasos:

1) Se corroboró la información que se encontraba en la base de datos del IAPEM, ya que ahí se indicaba la población total de cada municipio, los presupuestos con los que contaban, el partido político que los dirigía y algunas de las acciones comunicativas que ya habían estado realizando. Esto era necesario puesto que nos permitiría establecer objetivos sobre qué datos buscar y cuáles resultaban fundamentales para continuar con la línea de investigación, tales como el número de habitantes y los canales de comunicación que maneja cada ayuntamiento.

2) Si bien cada ayuntamiento debería contar con una página web, el incremento del uso de las redes sociales entre la población ha provocado que los municipios se vean forzados a utilizarlas; por lo que se verificó con qué medios y redes digitales contaba cada uno de ellos (Facebook, Twitter e Instagram) y página web.

3) Posteriormente, se analizó desde cuál red compartían mayor cantidad de información, ya que ello permitiría enfocar el análisis a un solo medio y de ese modo conoceríamos los temas que se abordaban en cada municipio y con qué frecuencia. No obstante, es importante destacar que la gran mayoría estaba comprometida a comunicar datos relacionados con el COVID-19, puesto que la población debía continuar siendo informada sobre la enfermedad, su progreso y sobre cómo afectaba su cotidianidad.

4) El medio seleccionado fue la red social de Facebook. Ahí se revisaron las publicaciones que se realizaban, lo cual nos permitió formular una lista sobre los temas abordados en los diferentes ayuntamientos: educación; salud;

seguridad; higiene; apoyo social; economía; *Fake News*; transporte; cultura; entretenimiento; lenguas originarias; turismo.

El listado de temas surgió a partir de la frecuencia en que se publicaba contenido referente a cada uno de ellos. El contenido variaba con respecto a cada municipio, desde infografías hasta transmisiones en vivo de comunicados emitidos por los ediles.

El ayuntamiento de Nezahualcóyotl, por ejemplo, compartía estadísticas sobre el número de contagios, videos sobre las calles que sanitizaban, recomendaciones sobre medidas preventivas ante el Covid-19, líneas de ayuda para la atención de la salud mental, anuncios de su edil, entre otros temas. (Véase Imagen 1 y 1.1).

Imagen 1.

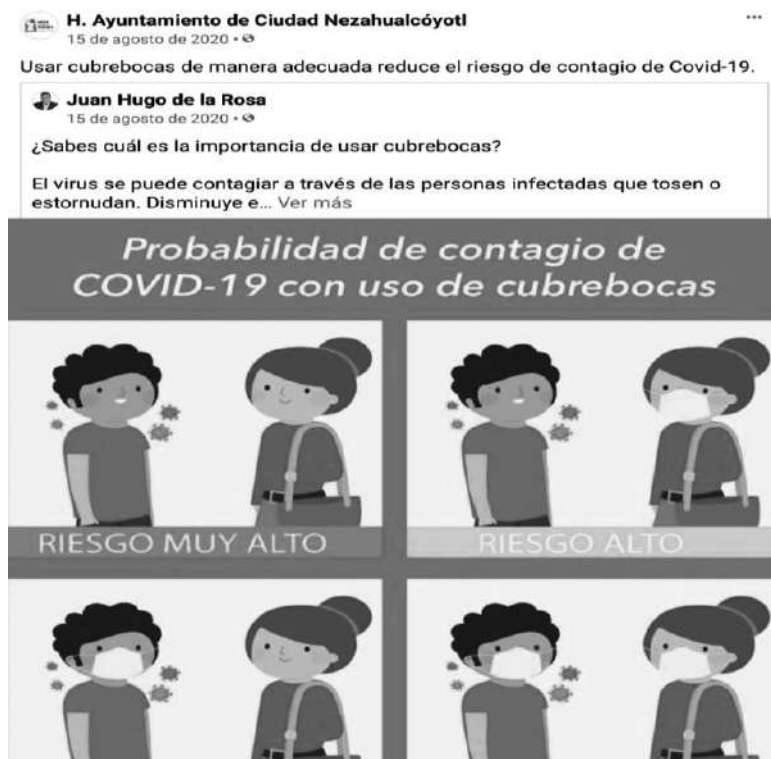


Imagen 1.1



Imágenes: Facebook H. Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl

En ese sentido, también se pudo notar que existían ayuntamientos como Zinacantepec (Véase Imagen 2 y 2.1) que la mayor parte del tiempo no generaban contenidos propios o especiales para sus territorios, sino que sólo *reposteaban* información del Gobierno federal o estatal. Esto podría ser irrelevante; sin embargo, cada municipio cuenta con un territorio y población con características particulares; además de presupuestos asignados para destinarse a la comunicación con sus habitantes.

Imagen 2 y 2.1



Fotos: Facebook Ayuntamiento Zinacantepec

5) El anterior ejercicio avanzó hacia un siguiente nivel que consistía en la evaluación del desempeño de cada municipio, el cual tomaba en cuenta los temas que abordaban, la cantidad de veces que publicaban y el tipo de contenido que empleaban para transmitir la información.

Dichos parámetros nos ayudarían para entender la efectividad de los canales comunicativos y las posibles estrategias que se deberían poner en marcha para que los mensajes fueran recibidos y comprendidos de manera clara por la población.

Resultados

A partir del análisis de los datos, se obtuvieron los siguientes primeros hallazgos:

Fue posible detectar que la mayoría de los municipios utilizaban la red social de Facebook, como su principal canal de comunicación. La gente está muy acostumbrada al uso de esta red; tiene mucha credibilidad entre los ciudadanos. Facebook es dinámico y la gente incluso puede realizar preguntas a sus alcaldes. En ese sentido, los presidentes municipales también la usaron para disipar rumores o creencias erróneas acerca de la enfermedad.

Un ejemplo de estas dinámicas fue San Felipe del Progreso, donde el presidente mantiene de manera semanal un diálogo con los ciudadanos y asimismo comparte información de manera constante. (Véase imagen 3)

Imagen 3.

Más San Felipe
2 de 1

Como ya es costumbre cada semana el Dr. Alejandro Tenorio Esquivel realizará su comunicado en el cual puedes interactuar con él, con la dinámica "Diálogo con el Presidente" donde tus dudas son resueltas durante el comunicado. Así que ya sabes envíanos desde este momento tus dudas por inbox o envíaselas vía mensaje de texto o de whatsapp al número personal de nuestro Presidente municipal Constitucional 7121139905 o al 7121510862 de la Dirección de Comunicación.

#MásSanFelipe

SFP
GOBIERNO MUNICIPAL
SAN FELIPE DEL PROGRESO
ESTADO DE GUANAJUATO

Gobernar Para Todos 2019-2021

DIÁLOGOS CON EL PRESIDENTE

MÁS SAN FELIPE 14:00 HRS 3 DE AGOSTO DE 2020

Sigue en vivo el mensaje de nuestro Presidente Municipal Constitucional el **Dr. Alejandro Tenorio Esquivel** a toda la ciudadanía Sanfelipense, en el cual abordará los siguientes temas:

- 1.- Medidas y estrategias a tomar ante el estado actual del Municipio con respecto al Covid-19.
- 2.- Avances de la Obra Pública Municipal.
- 3.- Programa de Reforestación.
- 4.- Sesión de respuestas a la ciudadanía.

Enviar mensaje

Foto: Facebook Más San Felipe

No obstante, en municipios más urbanos, como Metepec, Twitter fue un medio eficiente de comunicación con los ciudadanos, lo cual se logró a través de una interacción constante en el perfil del ayuntamiento y del de su edil, Gabriela Gamboa Sánchez (Véase imagen 3.1 y 3.2).

Imagen 3.1 y 3.2

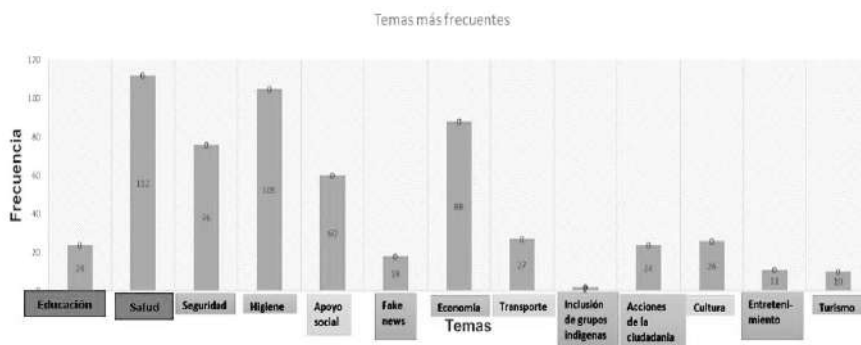


Foto: Twitter @MetepecGobierno Foto: Twitter @GabyGamboa_S

Es interesante observar que este rasgo no es distinto a los patrones de comunicación por redes sociales en el país, en el que Twitter aparece como una red utilizada para mantener contacto con figuras públicas y es también un medio donde se generan nuevas narrativas, entre ellas las políticas y sociales (Hurtado, 2019).

Sin embargo, la gran mayoría de alcaldes, sobre todo aquellos de municipios más pequeños (Isidro Fabela; Temazcalpa; Villa Victoria), consideran que la comunicación cara a cara con el ciudadano resultaba más efectiva, porque le otorgaba mayor certeza y confianza. Lo mismo pasaba con formas tradicionales de comunicación como los perifoneos y pintas en bardas.

Otro punto importante, fueron los temas que, durante la pandemia, ponderaban los municipios a través de las redes sociales, los cuales se reflejan en la siguiente tabla:



Fuente: Elaboración Propia (2020)

En la gráfica es posible observar que los temas como salud e higiene encabezan la frecuencia de contenidos. Esta información se publicaba en las páginas y cuentas oficiales (o del alcalde) de los municipios. Resulta evidente que la mayoría de la información compartida por los ayuntamientos estaba relacionada con medidas de higiene o salud debido a la pandemia.

La economía resultó también un tema importante para los municipios dado el cierre de distintos negocios, muchos de ellos familiares. Uno de los temas que mayor número de publicaciones tiene en las páginas de los ayuntamientos es la forma de reactivación de los sectores comerciales. En particular, se promueven las compras en los negocios locales o consejos para evitar aglomeraciones en los mercados principales de cada municipio y, de esta manera, conservar lo que el gobierno nombró como la “sana distancia”. Asimismo, diversos municipios, como Villa Nicolás Romero, Timilpan o Acambay, han publicado acerca de los apoyos sociales que han brindado a sectores vulnerables con el fin de que puedan sobrellevar la situación de rezago económico, producto de la cuarentena. En el caso de Villa Nicolás Romero, se inició un programa llamado “Juntos por Nicolás Romero” donde a lo largo de la pandemia, se han dado apoyos alimentarios a las personas de sectores más vulnerables.

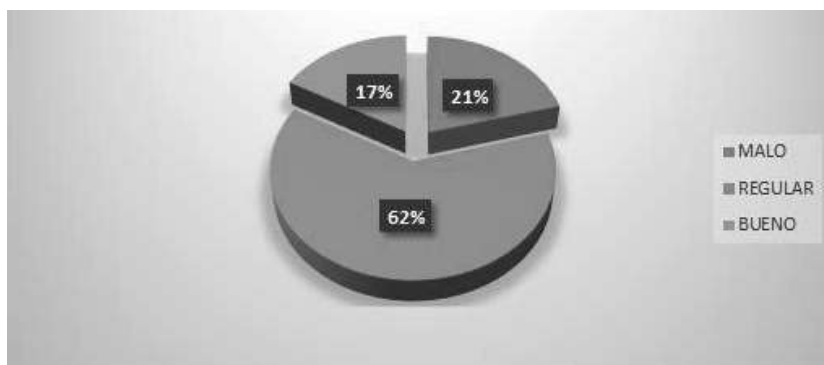
Otros temas de menor importancia para los municipios fueron: turismo, educación, cultura, entretenimiento; incluso se le dedicó un espacio para hablar del papel de las *Fake News*.

En específico, la educación no resultó uno prioritario en la agenda de la mayoría de los municipios, a pesar de no haber una política pública local para llevar clases a los domicilios.

Como se puede mostrar en la tabla anterior, el grupo social indígena fue casi olvidado en municipios como Atlacomulco y San Felipe del Progreso, donde vive una comunidad mazahua muy importante. Las acciones comunicativas fueron dirigidas a la población en general.

En ese orden de ideas, la siguiente gráfica se elaboró con base en el número de temas que cada ayuntamiento abordó (en una escala de cero a diez). Hubo municipios que por distintas razones no brindaron información a través de sus redes sociales y otros que incluyeron una mayor diversidad de temas. Aquellos que comunicaron de 0 a 4 temas, fueron calificados como malos; de 5 a 7, como regulares; y, los pocos que llegaron a informar sobre 8, 9 o 10 temas diversos, fueron calificados como buenos.

Desempeño de los Municipios



Fuente: Elaboración Propia (2020)

De los 125 municipios que componen el Estado de México, 26 tuvieron un mal desempeño, es decir el 21 por ciento, puesto que, dentro de sus redes sociales, solo comunicaron entre cero y cuatro temas distintos.

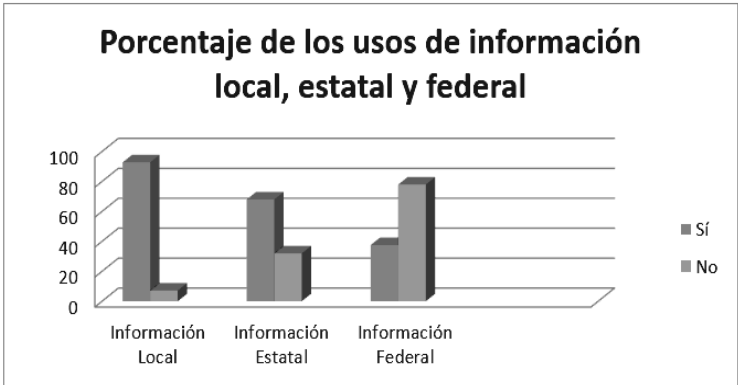
Por otro lado, el 62 por ciento de los municipios llegó a tener un desempeño regular, mientras que los restantes

demonstraron un desarrollo un tanto eficiente; es decir, 20 de los 125 municipios se considera son aquellos que tuvieron una adecuada transmisión de información a través de sus redes sociales, durante los primeros meses de la pandemia. Entre ellos se encontraban, Acambay, al norte del estado; Tejupulco, al sur; San Mateo Atenco, al centro y, Naucalpan, en el valle de México.

Es interesante observar que la región no determina el desempeño de cada ayuntamiento en cuanto a sus estrategias de comunicación. En un primer momento, tampoco evaluamos la calidad de las acciones que se emprendieron.

Del mismo modo, el análisis arrojó que la mayoría de los municipios produjeron información relacionada al Covid-19, la cual compartieron en sus redes sociales o página web; sin embargo, algunos municipios, como Joquicingo y Oztoloapan sólo publicaban la información que el Gobierno estatal producía, mientras la generada por el Gobierno federal era la menos difundida. Aunque habría que realizar una mayor indagación sobre el porqué de este comportamiento de las alcaldías, los resultados indican que los presidentes municipales confiaban más en la información que ellos generaban o de acuerdo con el color de su partido.

	Información local	Información estatal	Información federal
Sí utilizan	116	85	47
No utilizan	9	40	78



Fuente: Elaboración Propia (2020)

A partir de estos datos empíricos, se tomó en cuenta los municipios más afectados hasta ese momento (julio 2020), de acuerdo con el porcentaje total de casos y defunciones del Estado de México. La respuesta a esta inquietud arrojó que el 29.3% del total de los casos de COVID-19 (hasta el 7 de julio de 2020) se concentraba en Ecatepec, Nezahualcóyotl y Toluca; es decir, más de la cuarta parte de los casos.

Estos datos anteriores nos muestran que debíamos tener un acercamiento con los gobiernos municipales, con el fin de conocer su estrategia de comunicación desde la perspectiva de los funcionarios. Fue así como el IAPEM logró establecer contacto con los dirigentes de diversos municipios y, al día de hoy, se continúa trabajando para saber cómo siguen haciendo frente a la pandemia.

Conclusiones

Los resultados arrojados en esta primera etapa nos condujeron a las siguientes conclusiones preliminares: La comunicación no es un aspecto central ni estratégico en los municipios; es una actividad operativa, cuya importancia la mayoría de los alcaldes no alcanzan a comprender.

Particularmente, los municipios no estaban preparados para enfrentar la pandemia; tampoco el estado ni el Gobierno federal. Tanto los gobiernos municipales como el estatal tuvieron que ir ideando acciones diversas, primero con el fin de poder entender la magnitud de la pandemia y luego para ir informando a la población.

Pronto los municipios se dieron cuenta que tenían que poner en marcha acciones comunicativas, sin tomar en consideración que necesitaban articular estrategias de comunicación. Si bien en las redes sociales encontraron su mejor aliado, en específico en el Facebook, al tiempo que los dirigentes se dieron cuenta que había otras formas de comunicación más tradicionales, como el perifoneo, las pintas de bardas y, sobre todo, la comunicación –cara a cara– especialmente, esta última, genera mayor confianza en regiones rurales.

Habría que preguntarse, dentro de los distintos niveles de gobierno, sobre la manera de incluir a la comunicación

social como una entidad estratégica y no sólo operativa; esto incluye realizar protocolos estratégicos de comunicación en crisis. De lograrlo, permitiría a los ayuntamientos la construcción de políticas de comunicación que puedan coadyuvar al desarrollo municipal y comunitario.

La cultura y el entretenimiento también pudieron haber jugado un papel relevante en las alcaldías, sobre todo porque los ciudadanos no podían salir a las calles. La elaboración de políticas culturales y entretenimiento pudieron haber prevenido la violencia doméstica y mejorar la armonía dentro de los hogares.

Salvo excepciones, las comunidades indígenas no son parte esencial de la agenda de los municipios, lo cual llama la atención porque son grupos sociales marginados. Se pudieron haber hecho estrategias específicas de comunicación para que coadyuvaran a entender el fenómeno de la pandemia, y así evitar especulaciones, prejuicios e información incorrecta acerca del virus Covid-19. (Incluso, meses después, una política de información al respecto hubiera motivado a un mayor número de miembros a ser vacunados o a minimizar los impactos de la pandemia en su vida cotidiana).

Habría que realizar un estudio empírico para conocer si hay correlaciones entre los municipios donde hubo un mayor número de contagio y las estrategias de comunicación puestas en marcha.

Finalmente, este primer ejercicio empírico nos conduce a nuevas preguntas: ¿Cómo las municipalidades fueron evolucionando en sus acciones de comunicación? ¿Cuáles son las consistencias e inconsistencias en las narrativas de los funcionarios públicos y las acciones de comunicación realizadas para enfrentar la pandemia? Lo más importante: ¿Cómo los ciudadanos han internalizado la información comunicada por los ayuntamientos?

Referencias

Asención, R. (16/12/2020). Entrevista con Raúl Asención Pilar, Secretario del Ayuntamiento de Villa Victoria.

Recuperado de:

https://us02web.zoom.us/rec/share/DiSGfmgj6tzP1KYp-FCNOLHsyjdwT5qZDzPewLtX7S_9vJ2XWBIo0_BDtOXqg3ufv.X5k9GAt8_JLKjZdD3 Código de acceso: e&Fx36N%

Caryn, R. (20/10/2020). The Pandemic's Real Toll? 300,000 Deaths. The New York Times Company. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2020/10/20/health/coronavirus-excess-deaths.html>

Hurtado, L.A. (25/02/2020). “¿Cómo se usan las redes sociales?”. En L. Martell (Presidencia). “¿Cómo se usan las redes sociales?”. Conferencia llevada a cabo en Toluca, México.

Instituto de Administración Pública del Estado de México (2020). Análisis de Acciones COVID-19 Municipios Estado de México. Recuperado de:

<http://iapem.edomex.gob.mx/sites/iapem.edomex.gob.mx/files/files/Acciones%20COVID-19%20MUNICIPIOS%20.pdf>

Dirección General de Epidemiología. (03/2021). Covid-19 México. Lugar de publicación: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Recuperado de:

<https://datos.covid-19.conacyt.mx/>

Galván, G. (31/10/2020). Covid-19, la batalla que Trump no previó y perdió. El Universal. Recuperado de:

<https://www.eluniversal.com.mx/mundo/covid-19-la-batalla-que-trump-no-previo-y-perdio>

Martell, L. (Junio 2020). Comunicación, clave para salir de la crisis sanitaria. Zócalo, 244, pp. 18-20.

Matthews, A. (9/06/2020). 5 cosas que Nueva Zelanda hizo para vencer al coronavirus. Deutsche Welle Español. Recuperado de:

<https://www.dw.com/es/5-cosas-que-nueva-zelanda-hizo-para-vencer-al-coronavirus/a-53741626>

Oliva, B.E. (15/12/2020). Entrevista con Blanca Estela Oliva Canelo, Coordinadora de Protección Civil del municipio de Isidro Fabela. Recuperado de:
https://us02web.zoom.us/rec/share/WgGUjkW2QPPpvDpiWZFunGYWrgzM3JLUSKGfEmFnTE_gTkbcpiSy08tDq6y3xA.7JZGcixsn-LeUKjW

Organización Mundial de la Salud. (2/2021). Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Recuperado de:
<https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>

Quezada, H., L.A., Espinoza. (28/01/2021). Entrevista con Héctor Quezada Quezada, Presidente municipal de Temascalapa y Luis Antonio Espinoza, Director de Protección civil y bomberos del municipio de Temascalapa. Recuperado de:
https://us02web.zoom.us/rec/play/X-4PkQCoiax5KCG7-CO8PH_8xTg_PIUdpej3STDuku6ejei-1V2B8dJqw2H4KuEEEeK0uFpD_Mtl9T4.xX2sVto0vBgwGdcV?continueMode=true&_x_zm_rtaid=0XLc31HDQdmclJIIf-CT3mGw.1618193264724.6ef79b7992320bd7f8ab5acbb288acc1&_x_zm_rhtaid=8

Redacción El Economista. (15/04/2021). Número de casos de Covid-19 en México al 15 de abril de 2021. El Economista. Recuperado de:
<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Numero-bro-de-casos-de-Covid-19-en-Mexico-al-15-de-abril-de-2021-20210415-0106.html>

The Visual and Data Journalism Team. (28/02/2021). Covid map: Coronavirus cases, deaths, vaccinations by country. BBC NEWS. Recuperado de:
<https://www.bbc.com/news/world-51235105>

La administración pública en Jalisco y su actuación ante el Covid-19

José Guillermo Vallarta Plata *

Introducción

Es loable el interés del Instituto Nacional de Administración Pública reunir en el presente número 154 de la Revista de Administración Pública la opinión de los presidentes de los Institutos de Administración Pública (IAPs) de las diversas entidades federativas¹, para evaluar el comportamiento de los gobiernos locales y en algunos casos los municipales, ante la Pandemia Covid-19, que tantas calamidades ha acarreado al mundo.

Abordaré el comportamiento del Estado de Jalisco y lo haré a través del análisis estricto de las políticas públicas tanto universales como nacionales, que se han generado sobre el Covid-19.

* Abogado egresado de la Universidad de Guadalajara, México. Maestro por la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Maestría en Administración Pública del Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco. Doctor en Derecho (Suma Cum Laude) por la Universidad San Pablo CEU, Madrid, España. Actualmente es Notario Público de la ciudad de Guadalajara, y Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios A.C.

Es Maestro Huésped en universidades de México y de otros países. Entre otras instituciones, es Presidente del Comité Científico de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). Es autor de numerosas monografías, artículos, ponencias y libros.

¹ Los Institutos de Administración Pública en conjunto con el Instituto de Nacional de Administración Pública, conforman el Sistema INAP.

Partiré de lo general a lo particular, tomando en cuenta la normativa constitucional y el Sistema de Competencias que rige en México, a fin de deslindar responsabilidades de los diversos órdenes de gobierno, que por disposición constitucional tienen la obligación de implementar ordenamientos generales y disposiciones *ad hoc*, para afrontar la grave crisis nacional por la pandemia.

I. Planteamiento general

La crisis del Covid-19, no sólo ha sido de índole económico o de salud, también ha afectado de manera importante el comportamiento social, la estructura familiar, la salud mental y la educación de los habitantes de nuestro país, así que es interesante abordar un estudio comparativo de cómo se ha afrontado la pandemia, ante la ausencia de Políticas Públicas del Gobierno Federal.

El primer cuestionamiento implica una responsabilidad de los órganos internacionales encargados de conocer en materia de salud, merced a tratados internacionales.

En este supuesto recae en la Organización Mundial de la Salud (OMS), órgano dependiente de la ONU, el conocer de primera mano un problema de salud pública que pueda desbordarse de los límites locales y nacionales de un país y afectar a la población mundial.

Cuando esto acontece, la OMS debe tomar medidas inmediatas y declarar Estado de Emergencia Sanitaria en las naciones que conforman su competencia (Tratados internacionales).

La pandemia Covid-19 y su desbordamiento, evidenció fallas garrafales en este organismo internacional, menciono las más graves:

I.1.- La ausencia de políticas firmes y contundentes de recomendación y aplicación obligatoria a los países miembros, para afrontar la crisis de salud.

I.2.- La ausencia de un Órgano de Consulta integrado por médicos especializados en la materia de enfermedades infecciosas y virales, los más prestigiados del mundo, que establecieran una normativa de conducta, para ser impuesta a los países miembros.

I.3.-La poca o nula participación de la OMS en la incidencia y reiteración de recomendaciones, que propiciarán políticas públicas de los países miembros, para afrontar el Covid-19.

I.4.-La ausencia de prospectiva, como norma de conducta obligada de la OMS; ante esta realidad, el organismo se vio superado por la crisis y evidenció su anacronismo ante un panorama de salud inesperado.

Ante la falta de una directriz internacional y de una claridad para evitar la propalación de la pandemia, los diversos países adoptaron medidas divergentes y aplicaron métodos diversos, de acuerdo a su real saber y entender.

Habrà que analizar qué países, con un gran desarrollo tecnológico y con posibilidades económicas de excepción, implementaron políticas públicas atinadas, que les permitieron afrontar la crisis de salud dentro de sus fronteras nacionales con éxito.

El comportamiento y letalidad del Covid-19 ha sido diferente en la diversidad de las regiones que integran el mosaico de naciones actuales, en algunas de ellas las políticas implementadas han sido exitosas; la respuesta está en la información que han tenido los gobiernos nacionales, lo que les ha permitido establecer criterios firmes para detener y paliar la Pandemia.

Observando, con una metodología comparativa, a las diversas naciones que han actuado de manera informada y responsable ante la crisis, implementando políticas públicas inéditas para beneficiar a la población, nos encontramos constantes que es preciso señalar:

a.- La comprensión de la clase gobernante de estar ante un problema de salud globalizado.

b.- La aceptación de la existencia de la crisis, para la elaboración de las políticas públicas adecuadas.

c.- La opinión de médicos especialistas, nacionales e internacionales y de asesores en materia de economía, educación, convivencia social, etc., para comprender el universo de la pandemia.

d.- La adopción de manera inmediata de las medidas preventivas para evitar el contagio masivo y las recomendaciones exactas de información general para la población en general.

e.- La información del tratamiento básico recomendado en caso de contagio y la prevención de medios de atención hospitalaria de carácter gratuito.

f.- La preocupación del Estado, de proveer los medicamentos suficientes, necesarios para afrontar el contagio, evitando el acaparamiento de medicinas por el sector privado, la carencia de las mismas y la elevación de precios.

Este método comparativo nos permitió conocer que los países que aplicaron las mejores prácticas de la Administración Pública; los que mejor se informaron y se dejaron asesorar por expertos; los que implementaron a tiempo políticas públicas *ad hoc*, de apoyo, información, prevención, solución a eventos de contagio, limitación de movimientos y cuidado de la salud pública con medidas adecuadas, fueron los menos perjudicados y los que tuvieron menor letalidad.

Es importante soslayar que, no obstante, la información que se generó internacionalmente, la ausencia de medidas que deberían ser recomendadas desde la OMS, propició que cada país, salvo los que pertenecen a bloques políticos, como la Unión Europea (UE), inventaran sus medidas muy particulares para afrontar la pandemia.

Muchas de esas medidas, fueron incorrectas, indebidas y en muchos casos se minimizó el problema criminalmente por la clase gobernante, quienes daban “palos de ciego” tratando de encontrar soluciones domésticas a la crisis.

En algunos países, los gobernantes, hicieron creer a la población, que con amuletos de carácter religioso podrían evitar el contagio y desaconsejaban las medidas preventivas para evitar el Covid-19, como es el cubrebocas.

La consecuencia de todo lo anterior, fue que las naciones afrontaron la crisis implementando diversas medidas, siendo las menos afectadas y con menos letalidad, quienes lo hicieron de manera responsable, informada y solidaria con la población.

II. México y el Covid-19

El caso de nuestro país, merece especial atención. De acuerdo con la normativa constitucional y con el sistema de competencias que conforma al Estado Federal mexicano, (arts. 73, 115 y 124 de la Constitución Política de

la República), la salud pública es competencia primigenia de la Federación, *id est*, corresponde al Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo.

Es importante resaltar la ausencia de información con criterios científicos unificados de la pandemia, la negativa de integrar un Consejo Nacional asesor, integrado por especialistas nacionales y por el sector salud y educativo del país, las ocurrencias para dictar medidas preventivas provenientes del Ejecutivo y de los responsables del área de salud; la falta de información adecuada y de tipo general para evitar el contagio de la población y la falta de directrices exactas para informar a la gente qué hacer y qué tomar en caso de contagio, todo ello propició que México fuera uno de los países más afectados y con mayor grado de letalidad, por el Covid-19.

No contamos en nuestro país con implementación de políticas públicas serias y formales para hacer frente a una de las crisis más severas en materia de salud que hemos padecido a nivel mundial en los últimos tiempos.

Esta ausencia de lineamientos generales, ha dado lugar a que las entidades federativas actúen supletoriamente, sin ser responsables directas, por tratarse de una competencia del Gobierno Federal, de abocarse a afrontar medidas de prevención y solución por el contagio del Covid-19.

Jalisco y el titular del Ejecutivo de este orden de gobierno, en forma inmediata e informada, integraron un Gabinete de Consulta contra el Covid-19, lo anterior dio lugar al plan *Jalisco Covid-19*.

El Plan Jalisco contempla las siguientes medidas:

La creación de un órgano de Consulta contra el Covid-19, integrado por el Sector Salud en el Estado, los representantes de las diversas universidades que tengan Facultad de Medicina y representantes que designe el Ejecutivo, entre médicos especialistas, las reuniones permanentes del Sector Salud mientras dure la pandemia, etc.

Por considerarlo de interés, hago referencia a los aspectos más relevantes que contempla dicho plan.

Plan Jalisco Covid-19

2021: Adaptación, convivencia y responsabilidad social

En 2020 el mundo entero hizo frente a la pandemia de Covid-19 con información muy limitada y un alto grado de incertidumbre. Hoy todavía no conocemos todo sobre el virus y la enfermedad que provoca, pero sabemos algo con certeza: conviviremos con él durante todo 2021 y probablemente será parte de nuestra realidad cotidiana por varios años más.

Se han desarrollado vacunas eficaces, pero las necesidades globales rebasan la capacidad de producción de los laboratorios.

No se tiene evidencia suficiente sobre la eficacia de las vacunas existentes contra las nuevas variantes del virus, y es de esperarse que el virus siga mutando.

Todavía no se cuenta con información completa sobre cuánto dura la inmunidad generada a través de la vacunación.

Planeación 2021

Medidas permanentes del 13 de febrero al 15 de diciembre de 2021.

- Son medidas de aplicación general en todo el estado. La Mesa de Salud mantendrá el monitoreo de indicadores por municipio y podrá decretar medidas extraordinarias para aquellos municipios y giros en lo que se perciba mayor riesgo.

- Habrá un corte el 15 de junio para evaluar avances de vacunación y resultados de las medidas implementadas.

- Se han identificado fechas en las que se incrementa el riesgo (mayor movilidad e incremento de interacción social). En estos casos se implementarán medidas especiales que serán anunciadas con un mes de anticipación.

- Se cancela la posibilidad de un regreso a clases en este ciclo, pero se asume el compromiso colectivo de regreso en agosto.

La experiencia y aprendizaje acumulados nos permiten definir un piso mínimo de información y acciones para

adaptarnos a la nueva realidad; aprender a convivir con el virus, cuidar de nuestra salud y de la de quienes nos rodean y contener los efectos derivados de la pandemia.

El objetivo es combatir la desinformación y evitar posibles riesgos a causa de rumores y mitos sobre la enfermedad y la forma de tratarla.

Resiliencia y educación para la salud

Salud mental, tiempo de querernos.

Tiempo de querernos es la segunda fase de la estrategia Quererte en Casa, implementada en el 2020 para apoyar la salud mental y apoyar a quienes enfrentan alguna situación de riesgo (ansiedad, depresión, violencia).

Esta estrategia será evaluada de forma permanente por un Comité Técnico de Salud Mental, con participación del Gobierno de Jalisco y universidades.

Educación

No existen condiciones para el regreso a las aulas durante este ciclo escolar.

La mesa de educación sesionará para hacer el plan general de educación 2021

Cultura Segura

Las actividades presenciales se realizarán conforme a las reglas y protocolos definidos para cada espacio.

Se privilegiarán actividades en espacios abiertos, evitando aglomeraciones.

Transporte público

Se mantiene la estrategia de limpieza y sanitización de unidades de transporte público (Mi Transporte y Mi Transporte Masivo).

Se refuerza la distribución de cubrebocas gratuitos en unidades y estaciones.

Aplicación de protocolos a operadores y personal (toma de temperatura, higiene de manos y uso de cubrebocas).

Supervisión permanente de cumplimiento de protocolos en unidades (adecuada sanitización, uso correcto de cubrebocas y disponibilidad de insumos de higiene para pasajeros).

Aplicación periódica de pruebas de detección a operadores y choferes.

El futuro de nuestras ciudades

La pandemia ha hecho evidente la importancia de que los espacios que habitamos y donde desarrollamos nuestras actividades cotidianas ofrezcan condiciones adecuadas para proteger la salud ante riesgos sanitarios.

En los próximos meses se revisarán los reglamentos de construcción vigentes en el estado, para promover los cambios que se requieran y garantizar que, en el futuro, nuestras ciudades y comunidades estén mejor preparadas.

Grandes eventos

Cualquier evento con más de 300 asistentes será considerado un gran evento. Para su realización, se deberá solicitar a la Mesa de Salud que evalúe su viabilidad y emita un dictamen especial.

Tratamiento y atención médica integral.

Detección

- Fortalecimiento del Call Center del Gobierno de Jalisco.
- Fortalecimiento de Radar Jalisco.
- Fortalecimiento de vigilancia epidemiológica biológica del área de sanidad internacional para la detección de nuevas variantes de COVID-19.

Manejo domiciliario

- Guía de autocuidado en casa.
- Seguimiento a pacientes en manejo domiciliario vía.
Asesoría Médica Telefónica
Hospitalización

- Atención prehospitalaria y primaria en unidades y hospitales.
- Fortalecimiento de infraestructura hospitalaria y equipamiento para la atención médica.
- Implementación de nuevas herramientas de comunicación médico / paciente / familiares.
- Elaboración, difusión y actualización de protocolos y guías clínicas.
- Educación médica continua con enfoque de riesgo.
Seguimiento post COVID-19
Preparación del proceso de desreconversión
- Readaptación hospitalaria para la atención de otras enfermedades

Hospitalización

Atención prehospitalaria y primaria en unidades y hospitales.

Proceso de diagnóstico para derivar pacientes al nivel de atención que requieren y evitar la saturación hospitalaria en el estado.

El objetivo es brindar certeza a pacientes y sus familiares y evitar aglomeraciones en las inmediaciones de los hospitales.

Elaboración, difusión y actualización periódica de guías clínicas con apoyo del grupo de especialistas de la Mesa de Salud.

Educación médica continua con enfoque de riesgo.

Seguimiento post Covid-19

Con apoyo del grupo de especialistas de la Mesa de Salud, se elaborarán y difundirán guías sobre la atención a posibles secuelas de la enfermedad.

Industria

Se mantiene al 100% la operación de líneas de producción, almacenes, logística y mantenimiento, con los siguientes criterios:

- Aforo de no más de 1 persona por cada 4 metros cuadrados en áreas cerradas.
- Uso obligatorio de cubrebocas, en todo momento.
- Implementación de filtros sanitarios.
- Pruebas aleatorias al personal en general.
- Pruebas a personas con síntomas.
- Distanciamiento mínimo entre personas y estaciones de trabajo de 1.5 metros.
- Ventilación natural o inyección de aire.

Se recomienda que, en la medida de lo posible se mantengan esquemas de trabajo remoto para el personal administrativo.

Se suspenden reuniones presenciales de más de 10 personas.

En el caso de las grandes empresas (industrias institucionales) se requiere la contratación de transporte privado para el personal operativo.

Comercio

- Uso obligatorio de cubrebocas, filtros y protocolos sanitarios para clientes y personal.
- 50% de aforo de acuerdo con la superficie y licencia del establecimiento.
- Se permitirá el acceso de hasta 2 personas por familia a establecimientos comerciales.

- Se eliminan restricciones de horarios.
- Se mantiene la suspensión de ventas especiales y eventos de promoción (por ejemplo, ventas nocturnas y ventas de aniversario).
- Se elimina la restricción de ingreso a personas mayores de 60 años. Se recomienda que los establecimientos implementen horarios de atención prioritaria a personas adultas mayores.

Servicios

Oficinas corporativas y de gobierno (sin atención al público)
Se recomienda mantener esquemas de trabajo remoto.

Implementación de filtros y protocolos sanitarios para el ingreso a oficinas.

Se suspenden reuniones presenciales de más de 10 personas.

Hospitalidad y turismo

Hoteles operarán a máximo de 66% de su capacidad.

Las áreas comunes se alinearán a los protocolos correspondientes (filtros sanitarios, medidas para restaurantes, salones de eventos, instalaciones recreativas y deportivas).²

III. Jalisco ante la Pandemia

El plan Jalisco 2020 - 2021, propició que nuestra entidad fuera uno de los estados que adoptó de manera oportuna medidas de prevención y aislamiento social, suspensión de clases en el sector educativo estatal y particular, cierre temporal de bares, restaurantes, clubes deportivos, comercio e industria, eliminación de eventos masivos; ofertas gratuitas de pruebas anti-Covid, uso de mascarillas y preparación de las instalaciones hospitalarias, para hacer frente a la pandemia.

² <https://coronavirus.jalisco.gob.mx/>

Estas medidas adoptadas de manera inteligente y la reiteración de las mismas en otros estados, propició que el Gobierno Federal adoptará medidas similares.

El plan Jalisco, no solamente contempla la prevención y el contagio y su combate, sino que orienta y apoya para superar las secuelas que se derivan de una sociedad impactada no sólo por la pandemia, sino por sus consecuencias económicas, laborales, sociales, de salud mental, etc.

No obstante, el esfuerzo de Jalisco y lo limitado de sus recursos que no le permiten afrontar de manera integral y adecuada la enorme problemática derivada de la crisis, el gobierno estatal actuó al límite de su capacidad y en forma responsable.³

Nuevamente la responsabilidad del Gobierno Federal se hace evidente para orientar recursos y programas de apoyo nacional, a fin de afrontar las consecuencias post Covid.

Cabe hacer notar que las escasas medidas del Gobierno Federal contra el Covid-19, no protegieron a la totalidad del territorio nacional; hubo ausencia de recomendaciones y falta de prevención obligatoria; no se priorizaron políticas públicas nacionales y se han eliminado las medidas post Covid, que propicien el resurgimiento de la economía, el apoyo a las empresas que generan volúmenes importantes de mano de obra, apoyo con recursos económico para fortalecer las fuentes de trabajo, atención psicológica y médica la población, etc.

Ni siquiera hay un criterio ordenado y científico para aplicar la vacuna, de acuerdo a criterios de eficiencia y apoyo a la población vulnerable.

Lo que es más grave, es que el Gobierno Federal actúe con criterios partidistas, en beneficio de la actividad electoral, lucrando con la salud social. El Covid-19 no tiene ideología política.

³ Jalisco se vio obligado a solicitar un préstamo de seis mil doscientos millones de pesos M.N. para emplearlos a estos propósitos.

IV.- Qué evidenció la crisis Covid-19, en México.

Enumeraré lo que consideró más relevante.

IV.1.- Desconocimiento real del problema, ante la ausencia de un liderazgo internacional.

IV.2. - Ausencia de políticas públicas nacionales.

IV.3.- Obsolescencia del aparato de salud en México a nivel federal.

IV.4.- Negativa de incluir a la población ciudadana para conformar un organismo Asesor Nacional en materia de Salud.

IV.5.- Falta de coordinación entre los diversos órdenes de gobierno en México, de acuerdo a la normativa del sistema federal.

IV.6.- Decisiones unilaterales del Ejecutivo Federal, sin pedir respaldo técnico o científico.

IV.7.- Aplicar criterios políticos y partidistas en el proceso de vacunación contra Covid-19, anulando la participación de Estados, municipios y universidades del país.

Conclusiones

El comportamiento de los diversos países de la ecúmene terrestre, ante la inminencia de una crisis de salud general ante el Covid-19, evidencia la ausencia de liderazgo y de reacción oportuna del órgano más importante de carácter internacional (OMS), quién se vio rebasado por el problema.

Su tardía reacción y la ausencia de políticas públicas claras y contundentes, dio lugar a que los países miembros optarán por actuar al margen de la OMS e implementarán sus propias políticas públicas, de carácter interno.

Esta ausencia de liderazgo y directrices generales, nos privó de haber contado con un organismo asesor integrado por los especialistas más reconocidos a nivel

internacional, quienes hubieran elaborado un *Plan Integral* para hacer frente a la crisis Covid-19.

De esta manera, desde el Reino Unido, Francia, USA, Rusia, África, América, Asia, etc. el mundo hubiera actuado de manera uniforme, con conocimiento de causa y se hubiera conseguido un frente común integral contra la crisis.

El resultado fue la dispersión, la desinformación, la actuación responsable de pocos países, e irresponsable de muchos, sobre todo de los más atrasados o con menos recursos técnicos y económicos.

Ante la perspectiva universal en materia de salud, el funcionamiento y responsabilidad de la OMS debe ser revisada en forma inmediata, en el seno de la organización de las Naciones Unidas, para apoyar y propiciar medidas sustanciales, incluyendo de manera fundamental, la integración de un Consejo de Médicos especialistas de fama internacional, que actúe como Órgano no Consultor, quienes deben propiciar Políticas Públicas adecuadas y oportunas, cuando se presenten estas necesidades de salud pública.

Tratándose de la actuación de las autoridades de salud en México, se evidenció la crisis del Sector Salud de nuestro país, que no está preparado para hacer frente a un problema de esta envergadura.

La letalidad y el contagio por Covid-19 en México, son de las más altas del mundo; la actuación de los responsables de afrontar la crisis sanitaria, hecha de manera irresponsable y desinformada, propició un caos en la nación, lo que obligó a los gobiernos estatales a intervenir en un tema que no era de su incumbencia directa, sin contar con los recursos que sí posee el Gobierno Federal.

Lo más grave fue la cerrazón del Ejecutivo Federal para integrar un *Consejo Consultivo Nacional* especializado y no haber dado participación a los Gobiernos Estatales y a los municipios capital de Estado, en representación del orden municipal.

La actuación unilateral y aislada del Ejecutivo Federal, quien además actúa motivado por ideologías

partidistas y con fines electorales, ha creado una confusión general, mayor a la que se desarrolló en el mundo ante la ausencia de autoridad de la OMS.

Enfatizo que el Covid-19, no tiene ideología alguna, afecta a todos por igual y en consecuencia, enfrentarlo requiere de información, conocimiento, asesoramiento especializado y recursos bien implementados, a través de un Plan Nacional Integral, para lograr la salud de los mexicanos.

Tal parece que hay una especie de divorcio entre la política y los gobernantes en turno, con las necesidades, la realidad y la demanda de la población.

La ausencia de políticas públicas nacionales en materia de calidad de alimentación de la población, cultura del deporte masivo, salud, considerada como un complejo integral que comprende el medio ambiente, la comunidad, el desarrollo regional y el aspecto mental.

Pareciera que hay un desfase ante lo que el gobierno entiende por salud y sistema de salud, con la realidad que vive y entiende la población de México y en general del mundo.

Debemos actuar en consecuencia; esta crisis Covid-19 debe motivarnos a transformar nuestro sistema de salud y evitar que el futuro nos sorprenda y volvamos a padecer enfermedades colectivas, muerte y pobreza.

RESEÑA

Valencia Domínguez, Omar (2020). *Gobernanza, Transparencia y Rendición de Cuentas: un análisis de programas*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Mauricio Rivera Eisenmann *

La generación y promoción de espacios de gobernanza es un imperativo fundamental en la consolidación del ideal democrático del quehacer público. El estudio de la oferta de espacios de apertura en la toma de decisiones de las administraciones públicas locales adquiere gran relevancia cuando se observa un alejamiento pronunciado en las relaciones entre sociedad y Estado.

Bajo este marco de análisis, la presente investigación “Gobernanza, Transparencia y Rendición de Cuentas: un análisis de programas”, –que obtuvo el Segundo Lugar en el XLIII Premio del Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 2019– proporciona conocimiento teórico y empírico respecto a la oferta de programas asociados a la transparencia y rendición de cuentas como mecanismos de empoderamiento ciudadano y fragmentación del poder en los gobiernos municipales.

La promoción de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas como herramientas que le permiten a la ciudadanía acceder a la esfera del poder y, de la misma forma, diversificar las atribuciones de control de manera que la misma pueda vigilar y sancionar su ejercicio,

* Estudiante del Octavo Semestre de la Licenciatura en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

representa un imperativo de estudio para el caso de los gobiernos municipales en México.

Como se menciona en la investigación, la generación de espacios de gobernanza mediante programas asociados a la transparencia y la rendición de cuentas, debe de contemplar los ejercicios participativos como un medio para consolidar la fragmentación del poder. Sin embargo, como refiere el autor, en el caso mexicano, no todos los ejercicios participativos generan gobernanza a pesar de que, para su consolidación, es trascendental contar con ellos. De tal forma que, para estudiar la generación de dichos espacios, es fundamental tomar en cuenta el alcance que la oferta participativa genera.

La participación de la ciudadanía no necesariamente conlleva a su empoderamiento y, con ello, a una toma de decisiones transversal. La aplicación de mecanismos de participación puede asociarse a la búsqueda de legitimidad por medio de ejercicios de simulación y cooptación. En este sentido, la investigación proporciona evidencia empírica que, a través de un estudio comparado, permite observar el alcance de la aplicación de la participación en los diversos arreglos institucionales que ofertan los programas.

Para el estudio comparado, se utilizaron los programas de “Gobierno Abierto” para la ciudad de Xalapa, Veracruz; “Programa Consejos Participativos” para el caso de Puebla, Puebla; y “Programa Presupuesto Participativo” en Jalisco, Guadalajara. Los casos no presentan similitudes en la oferta de espacios participativos, sin embargo, permiten observar la aplicación de dichos mecanismos en contextos diversos que son aplicables a la realidad institucional, política y demográfica de cada municipio.

Asimismo, es fundamental mencionar que, como se establece en las conclusiones, es prácticamente imposible tomar en cuenta a la totalidad de la ciudadanía, por lo cual, existe el riesgo latente de caer en ejercicios de simulación y cooptación que den pie a la representación de los intereses de ciertos grupos mejor organizados.

De tal forma, la relevancia del estudio comparativo radica en observar la oferta de programas de transparencia y rendición de cuentas en la consolidación de espacios de gobernanza que permitan hacer visible la fragmentación del poder en los gobiernos municipales, materia en la cual la investigación desarrolla diversas observaciones y aportaciones, que permiten fundamentar la operación de elementos como la transparencia y la rendición de cuentas en la generación de espacios de gobernanza en los gobiernos municipales en México.

Lo cual, sin duda, es un tema de gran relevancia para los estudios contemporáneos asociados a la gobernanza en la administración pública local.

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 formatos habituales (Por ejemplo, Sistema Harvard o de APA).
- d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, con sangría francesa. 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

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
Junio 2021, 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

