

**LA REVALORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN ÁMBITOS
ESTRATÉGICOS EN LA ATENCIÓN DE LA PANDEMIA COVID-19: EL CASO
MEXICANO (2020-2021)**

Héctor Zamitiz Gamboa

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
Eje temático 23. Políticas de salud y pandemia

Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago de Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022

Resumen

La ponencia analiza la importancia crucial del Estado nacional como actor determinante frente a la crisis de la pandemia y su revaloración para combatirla. Tiene como objetivo reflexionar sobre el impacto de la crisis a la luz de los factores que influyeron en el caso mexicano, para que el Estado respondiera a las demandas que le exigió la situación extraordinaria, a partir de las capacidades con que contaba. La investigación no tiene como objetivo hacer una evaluación de la gestión de la pandemia, aunque consideramos que es un proceso que requiere ser explicado. Nos proponemos contribuir a explicar el desafío de la gobernabilidad frente a los principales actores, destacando el comportamiento social y político de una situación que requería cooperación y liderazgo gubernamental para que el Estado asegurara dicha gobernabilidad.

Introducción

La crisis generada por la pandemia de la Covid-19 tuvo consecuencias importantes y generalmente imprevistas en muchos países. Es evidente que algunos países lo hicieron mejor que otros para enfrentarla. Consideramos al igual que otros analistas que no es una cuestión de tipo de régimen. Algunas democracias funcionaron bien y otras no y lo mismo fue para las autocracias y gobiernos autoritarios. Según Francis Fukuyama existieron factores importantes que contribuyeron a observar respuestas exitosas, tales como un aparato estatal competente, un gobierno en el que los ciudadanos confían y escuchan, y líderes efectivos que tuvieron un desempeño destacado al limitar los daños.¹

No obstante, se han publicado estudios que califican la gestión de la pandemia en relación con el estilo o forma de gobierno de los países desde perspectivas comparativas, algunas de ellas cuestionables en su metodología y conclusiones. La comparación entre países consideramos debe hacerse mediante una serie de estudios de casos, con determinadas variables explicativas.

Desde el inicio de la pandemia se consideró que, económicamente, una crisis prolongada significará más fracasos comerciales y devastación para industrias, centros comerciales, cadenas productivas y el turismo. Solo las grandes empresas con recursos suficientes podrían resistir la tormenta, los gigantes de la tecnología obtendrían grandes ganancias, a medida que las interacciones digitales se volvieran más importantes.

¹ Francis Fukuyama, The Pandemic and Political Order It Takes a State
<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>, July/August 2020

Las consecuencias políticas podrían ser aún más significativas, lo que sin duda, hemos comprobado. La experiencia nos enseña que las sociedades pueden ser convocadas a actos heroicos y de auto-sacrificio colectivo por un tiempo, pero no para siempre. Una epidemia persistente combinada con profundas pérdidas de empleo, una recesión prolongada y una carga de deuda sin precedentes creará inevitablemente tensiones que se convertirán en una reacción política.²

La presente ponencia analiza el impacto de la pandemia a la luz de los factores que influyeron en el gobierno mexicano, para responder a las demandas que le exigió la situación extraordinaria, a partir de las capacidades con que contaba el Estado. No nos proponemos propiamente hacer una evaluación de la gestión de la pandemia, aunque consideramos que es un proceso que requiere ser explicado, así como los principales aspectos de otros actores, el comportamiento político y social en una situación que requería cooperación y el liderazgo gubernamental requerido para que un Estado asegurara la gobernabilidad.

La importancia crucial del Estado nacional como actor determinante frente a la crisis de la pandemia.

El punto de partida de nuestro análisis es que no sólo la pandemia develó realidades y evidenció fenómenos y procesos del sistema capitalista que se encontraban latentes y develó la gravedad de problemas tales como la desigualdad, la violencia y la vulnerabilidad de los sistemas sociales³, sino que la Covid-19 puso de manifiesto la importancia del Estado, pues sólo el Estado tiene los medios para enfrentar una crisis de estas dimensiones -así como sus efectos a largo plazo-, y promover la recuperación económica.⁴

En efecto, afirma Gianfranco Pasquino, solamente el Estado apoyado en la legitimidad de sus instituciones, en la legalidad de sus procedimientos y sus normas, en la responsabilidad bajo la cual operan los titulares del poder político, es capaz de movilizar los recursos económicos, médicos, culturales. Puede hacer el mejor uso posible de los conocimientos generales y específicos. Tiene la capacidad de responder a los requerimientos de los

² Op. Cit.

³ Liliana López Levi y Esthela Sotelo Núñez (Coords.) *La Pandemia y las realidades develadas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, 2022, 334, pp.

⁴ Isabel Turrent, "Estado, ¿para qué?", *Reforma*, 12 de abril de 2020, p. 8

ciudadanos: qué reglas respetar, qué sacrificios exigir y compartir, qué bienes y recursos distribuir equitativamente a cada uno según sus necesidades y sus méritos. Sólo el Estado puede identificar los sectores que permitirán la recuperación económica, que relanzarán la cultura, que generarán nuevas y mejores solidaridades, que expresarán innovación, que institucionalizarán las innovaciones. “La mano invisible del mercado funciona cuando los actores saben que alguien ha establecido reglas que sabe hacer cumplir, que alguien corta regularmente el nudo gordiano de los conflictos de intereses, que todo el mundo confía no sólo en el carnicero de Adam Smith, sino también en sus conciudadanos”.⁵

Asimismo, la crisis del coronavirus hizo visible el altísimo grado en que se requiere acción colectiva orientada a la cooperación. La crisis demostró, para algunos que “necesitamos volver a inventar algo así como el estado de bienestar”⁶, mediante un rediseño por completo de su red de protección social. Un estado de bienestar que supone hacerlo no sólo desde el punto de vista del gasto sino también desde la perspectiva del financiamiento; es decir con una concomitante reforma fiscal.⁷

Frente a esta situación algunos líderes llamaron la atención de que “sectores empresariales, académicos y profesionales -ayer guardianes de la ortodoxia económica- han modificado radicalmente su postura para exigir una vasta intervención del Estado”,⁸ y algunos medios influyentes en materia económica afirmaron que era hora de poner sobre la mesa “dar marcha atrás a la política predominante en las últimas cuatro décadas, los gobiernos deben aceptar un rol más activo en la economía”.⁹ Así, el “doble salvamento” que exigieron algunos grupos (la vida y los ingresos y empleos) requería “un pacto de Estado” entre el

⁵ Gianfranco Pasquino, “Bienvenido Estado (de nuevo)”, Traducción: Román García Azcárate. https://www.clarin.com/revista-enie/ideas/gianfranco-pasquino-bienvenido-nuevo-0_-JPdN-XNj.html 24 de julio de 2020

⁶ Claudio Lomnitz, “Tiempos nuevos”, *La Jornada*, 18 de marzo de 2020, p. 21

⁷ Jorge G. Castañeda, “Por un nuevo estado de bienestar en México”, <https://jorgegcastaneda.nexos.com.mx/?p=281>, 5 de mayo de 2020

⁸ Salomón Chertorivsky, “Respuesta masiva”, *Reforma*, 21 de marzo de 2020, p. 10

⁹ De la Redacción, “Gira financiera Times y ahora pide mayor rol del Estado”, *La Jornada*, 6 de abril de 2020, p. 26

gobierno y la sociedad, con la finalidad de amortiguar los impactos económicos que estaban a la vista de todos.¹⁰

Las consecuencias políticas y sus implicaciones en la gobernabilidad

La pandemia generada por el Covid-19 en pocas semanas, y con capacidad inédita de llegar a todos los rincones del orbe, cambió drásticamente la agenda de las cosas. Desde una perspectiva latinoamericana, Manuel Alcántara afirmó en abril de 2020 que si resultaba posible realizar un ejercicio de introspección regional, aislando su realidad de la del resto del mundo, había tres aspectos que requieren consideración por haber confluído a la hora del vaciamiento de sus calles y, de alguna manera, de desactivar la presión política que se vivía sobre todo en el segundo semestre de 2019: en primer lugar los rasgos clásicos del presidencialismo se hicieron patentes; es decir se robusteció el poder presidencial cercenándose los mecanismos de control por parte de otras instituciones, se reforzó la centralización, y la debilidad de los partidos quedó nuevamente en evidencia. Los presidentes, con independencia de su estilo de liderazgo, encontraron un hilo argumental para construir el relato para su mandato.¹¹

En segundo lugar, afirmó que sobre la sociedad se habían ejecutado mecanismos de control como nunca y se ha puesto de relieve la precarización de la salud que, junto con la enseñanza, constituye uno de los pilares básicos de la política. Se trata de países donde la cobertura sanitaria es deficitaria habiendo sido mercantilizada hasta tal punto que existe una brecha enorme entre la esfera privada y la pública en detrimento de esta. El porcentaje del PIB dedicado a este rubro resulta irrisorio y es de lejos insuficiente para confrontar una pandemia. Por otra parte, son sociedades en las que la desigualdad desplaza a millones de personas a la marginalidad. “La mitad de la población que, en promedio, es informal fue arrojada a un limbo y para la cuarta parte, que vive bajo condiciones mínimas habitacionales, el mensaje oficial de quedarse en casa es atrabiliario. Los programas de asistencia social implementados pueden ser artificios de propaganda más que otra cosa”.¹²

¹⁰ “Grupo Civil propone pacto de Estado ante daños económicos del covid-19”, *La Jornada*, 29 de marzo de 2020, p. 6

¹¹ Manuel Alcántara Sáez, “Y las calles se vaciaron”, https://www.clarin.com/opinion/calles-vaciaron_0_LClecPu8o.html, 23 de abril de 2020.

¹² OP. Cit.

Finalmente, el pánico ante la peor recesión económica en medio siglo con consecuencias devastadoras para sectores mayoritarios de la población generó un panorama de incertidumbre máxima que resulta traumático. El formidable endeudamiento de Estados raquíticos, con políticas fiscales trasnochadas y con economías fuertemente dependientes del mercado exterior basadas en la explotación de recursos naturales no renovables y en el saqueo medioambiental, auguran un panorama de precariedad que, sin embargo, alienta la mecha de respuestas autoritarias y del resurgimiento de movilizaciones sociales en el medio plazo.¹³

Las consecuencias políticas de la pandemia son, sin duda, significativas. La crisis generada ha persistido combinada con profundas implicaciones, lo cual generó inevitablemente tensiones que se convirtieron en reacciones políticas que tuvieron implicaciones en la gobernabilidad.

Otro tema, en sí mismo, es la capacidad de cada uno de los Estados nacionales para responder a una crisis multidimensional como la de la Covid-19, que no discrimina fronteras o estructuras institucionales. Una especie de paradoja se presentó que generó preguntas acerca de la gobernabilidad de la pandemia y cómo los países han usado el poder, la autoridad y la capacidad para generar políticas públicas de prevención y gestión de la Covid-19.

Gerardo Berthin y Alessandro Pina, siguiendo a Antonio Camou, han escrito recientemente “Entendemos a la gobernabilidad como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía esta definición articula tres principios, eficacia, legitimidad y estabilidad, asimismo permite enmarcar a la gobernabilidad como un sistema que incluye la política, las instituciones y la sociedad, sin excluir el papel que tiene el tipo de gobierno”.¹⁴

Coincidimos con ambos autores que la gestión de la pandemia reveló un patrón de modelos de gobernabilidad en un continuo que va desde un extremo autoritario hasta otro

¹³ Ibidem.

¹⁴ Gerardo Berthin y Alessandro Pinna, “La gobernabilidad de la COVID-19. Algunas reflexiones iniciales”, en Azul A. Aguiar-Aguilar, *Gobiernos, Instituciones y Derechos frente a la Pandemia por Covid-19*, México, Tirant lo Blanch-AMECIP, p. 21

democrático, y en el medio diversos modelos híbridos que adoptan una variedad de combinaciones, algunas más autoritarias, otras más democráticas. Si bien este patrón refleja en gran medida la reacción a la emergencia, más allá del tema propio de salud pública, también combina características de los modelos de gobernabilidad clásico con el Estado nacional al centro, pero al mismo tiempo muestra nuevas características, tales como el uso diferenciado del poder político dependiendo de los niveles de gobierno, la articulación táctica de respuesta rápida con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, nuevos patrones de cooperación y competencia al interior de los países, nuevas capacidades que son menos dependientes del Estado central y una sociedad civil y ciudadanía, con distintos patrones de confianza en sus gobiernos. “De igual forma, en varios casos la pandemia y su emergencia han reforzado también acciones más unilaterales, politizadas y opacas, que han fortalecido posturas autoritarias y altamente centralizadas, generado oportunidades para prácticas corruptas y graves violaciones de derechos civiles y libertades fundamentales”.¹⁵

Salvador Martí y Puig y Manuel Alcántara Sáez, señalan al respecto que, siendo la casuística muy variada en una región heterogénea, el reto es intentar dar una respuesta tentativa a cuáles son los elementos que se relacionan con la expansión de la Covid-19, a la par de señalar dinámicas sociales y políticas acaecidas en la región con una cierta pretensión comparativa.¹⁶

En cuanto a los factores contextuales, la capacidad estatal es crucial. Para medir y analizar el poder infraestructural del Estado es necesario tener en cuenta cuáles son los insumos en que el Estado da entrada (inputs) y los productos a los que da salida (outputs), siendo los fundamentales la ley y el orden, la regulación, la defensa y los servicios básicos, sobre todo la educación y la salud.

Los inputs básicos que necesita un Estado pueden resumirse en tres categorías: los ingresos fiscales para gestionar la administración, para promover el desarrollo y hacer políticas de redistribución; personal especializado (burócratas, médicos, enseñantes); e información

¹⁵ Op. Cit., p. 22

¹⁶ Salvador Martí i Puig y Manuel Alcántara Sáez, “Luchas contra la COVID-19: ¿Capacidad estatal, liderazgo, correlación de fuerzas o azar?”, en Azul A. Aguiar-Aguilar, *Gobiernos, Instituciones y Derechos frente a la Pandemia por Covid-19*, México, Tirant lo Blanch-AMECIP, p. 51

para conocer y dar respuesta a las necesidades y retos que se plantean como la crisis sanitaria de la Covid-19.

“En cuanto a la información es preciso señalar la precariedad generalizada que han tenido los Estados a la hora de obtener estadísticas públicas veraces. La pandemia ha puesto de relieve severos déficits en el funcionamiento de los registros civiles y de los vinculados con prácticas existenciales y de convivencia. También se da la inexistencia de datos censales actualizados. Las nuevas tecnologías de la información y comunicación son grandes instrumentos de ayuda, pero el hecho de estar en manos de empresas privadas, que además hoy dominan la economía mundial, condiciona su uso por parte de los poderes públicos”.¹⁷

¿Cómo enfrentó el gobierno de México la crisis?

Frente a la situación México enfrentó la emergencia con alrededor de 3 mil camas de terapia intensiva equipadas con respiradores artificiales, pero necesitaba alrededor de 20 mil camas para atender a las eventuales víctimas¹⁸. Por ello, el Gobierno logró un acuerdo con el sector médico privado, lo cual representó una alianza inédita para fortalecer la capacidad de atención y las instituciones médicas para la ciudadanía. Para garantizar la atención de los derechohabientes de instituciones públicas de seguridad, la Secretaría de Salud suscribió un convenio de colaboración mediante el cual la Asociación Nacional de Hospitales Privados y el Consorcio Mexicano de Hospitales pusieron a disposición del gobierno federal la mitad de las camas de los 146 hospitales que son parte de estas agrupaciones. Así, entre el 23 de abril y el 23 de mayo estas camas estarían destinadas a brindar servicios en el segundo nivel de atención, para pacientes referidos por las instituciones públicas en caso de partos, cesáreas, enfermedades del apéndice, hernias complicadas, y úlceras gástricas, entre otros padecimientos, no graves.¹⁹

En medio de las declaraciones sobre la segura “saturación de hospitales”, el empresariado mexicano esperaba que el gobierno federal se coordinara con los estados y los sectores del país para enfrentar la emergencia sanitaria y la crisis que se avecinaba. Uno de ellos, el dirigente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), lamentó que, pese al alentador

¹⁷ OP. Cit., p. 55

¹⁸ Juan Omar Fierro, “Déficit de 17 mil camas”, México, Proceso, No. 2264, 22 de marzo de 2020, p. 8

¹⁹ <https://www.gob.mx/issste/articulos/convenio-con-hospitales-privados>

discurso del presidente sobre la apertura a las inversiones privadas, éstas enfrentaban muchos obstáculos, pues no existía un plan gubernamental contra la contingencia.²⁰

El 4 de mayo de 2020 el presidente de la República Andrés Manuel López Obrador publicó un texto intitulado “Algunas lecciones de la pandemia Covid-19”, en que adelantó lo que consideró algunas lecciones derivadas de ciertos fundamentos y resultados palpables.

En primer término, afirmó que “es un hecho que los sistemas de salud pública durante el periodo neoliberal no se consideraron prioritarios en la mayoría de los gobiernos de cualquier tendencia política o ideológica en el mundo. En China, por ejemplo, a pesar de ser el país con mayor crecimiento económico en las últimas décadas, se construyeron de emergencia hospitales; en Europa y Estados Unidos han sido desgarradoras las escenas de enfermos graves esperando ser atendidos en unidades de terapia intensiva; en nuestro país ha quedado de manifiesto no solo la falta de camas, ventiladores o equipos de protección para los trabajadores del sector salud sino, lo más grave, la escasez de personal médico, sobre todo, de especialistas en atención a las distintas enfermedades.”

“Pero quizá la indiferencia o la irresponsabilidad mayor de los gobiernos que ha dejado al descubierto el coronavirus es la desatención, por décadas, de las enfermedades crónicas como la hipertensión, la diabetes, la obesidad y los padecimientos renales, acrecentadas como consecuencia del consumo de productos alimenticios industrializados denominados ‘chatarra’, y a la ausencia de educación nutricional y de fomento al ejercicio físico y a las actividades deportivas”.²¹

Para López Obrador el coronavirus no era el responsable de la catástrofe económica que se avecinaba, pero sí la pandemia había puesto en evidencia el fracaso del modelo neoliberal en el mundo. Considerando seguramente que su gobierno se encuentra apoyando a diversos sectores a través del conjunto de programas de carácter social que incluyen todos sus programas en conjunto, amplió sus razones del por qué el Covid-19 había llegado para precipitar, en medio de un tremendo agotamiento, el derrumbe del modelo neoliberal en el mundo, por lo que consideró que sería absurdo insistir en aplicar ese mismo paradigma para enfrentar la actual crisis económica.

²⁰ Juan Carlos Cruz Vargas, “Sin plan gubernamental para la contingencia: Salazar Lomelín”, México, *Proceso*, No. 2265, 29 de marzo de 2020, p. 12

²¹ <https://www.gob.mx/presidencia/documentos/algunas-lecciones-de-la-pandemia-covid-19>

Mediante la publicación del documento: *La nueva política económica en tiempos de coronavirus*,²² López Obrador informó que su gobierno había decidido liberar fondos y no endeudar más al país, para lo cual emitió un Decreto de fecha 23 de abril del presente año²³, en el cual se establece lo siguiente: “De conformidad con los criterios que nos rigen de eficiencia, honestidad, austeridad y justicia y ante la crisis mundial del modelo neoliberal, que sin duda nos afecta, propongo la aplicación urgente y categórica de las siguientes medidas:

I). No será despedido ningún trabajador, pero no habrá incremento de personal; se reducirá el salario de los altos funcionarios públicos hasta 25% de manera progresiva. Es decir, el que obtenga más ingresos aportará más y será menos el descuento para los niveles inferiores. De igual forma los altos funcionarios públicos no tendrán aguinaldos ni ninguna otra prestación de fin de año. El concepto de alto funcionario público aplica de subdirector hasta presidente.

II). No se ejercerá el 75% del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros. Esto también incluye a lo supuestamente comprometido. Se cancelan diez subsecretarías y se garantiza el empleo con el mismo rango y los mismos ingresos a quienes dejarán dichos cargos.

III). Se extenderá hasta el 1 de agosto la suspensión de labores con goce de sueldo a quienes ya se encuentran en esta situación debido a la pandemia del Coronavirus.

IV) . Deberán de permanecer cerradas la mitad de las oficinas con excepción de las que atiendan de manera directa al público o aquellas que son esenciales para el bienestar del pueblo. En este periodo se hará un esfuerzo de reubicación de servidores públicos en función de lo prioritario con el fin de dejar de rentar edificios, vehículos, bodegas e inmuebles, entre otros ahorros.

V). Se posponen las acciones y el gasto del gobierno, con excepción de los siguientes programas prioritarios (se registran 38 programas prioritarios).”²⁴

El objetivo principal del gobierno fue evitar el colapso hospitalario.

México entró al combate de la pandemia del Covid-19 con un sistema hospitalario endeble y ciertamente improvisado, producto de décadas de abandono y poca inversión en el que se dejó de lado la medicina preventiva por priorizar la atención médico-hospitalaria. Hoy resulta que comorbilidades como el sobrepeso son responsabilidad de las personas, pero ¿dónde quedaron los programas de salud preventiva? Durante muchos años el desinterés del

²² Presidencia de la República, *La nueva política económica en los tiempos del coronavirus*, 15 de mayo de 2020

²³ Consúltese DOF DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican. 23-04-2020

²⁴ Presidencia de la República, *La nueva política económica en los tiempos del coronavirus*, Op. Cit.

Estado se combinó con la idea de que un espacio hospitalario da resultados más visibles e inmediatos, mientras la medicina preventiva requiere acciones a largo plazo y constantes ²⁵

En este sentido es sorprendente que se afirme que México ha sido de los pocos países que han reducido su esperanza de vida, sin haber pasado por un proceso bélico. Desde el año 2011 se verificó que, en primer lugar, esto había ocurrido por la violencia, a lo que se sumaron las enfermedades crónicas no transmitibles, la obesidad y la diabetes.²⁶

El plan de respuesta hospitalaria de la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad (CCINSHAE), fue una estrategia centrada en la “reconversión hospitalaria”, la cual se define como la adecuación de áreas hospitalarias diferentes a la unidad de terapia intensiva para convertirlas en unidades de atención de enfermos en estado crítico que requieren o podrían requerir de una ventilación mecánica.

El gobierno consideró la necesidad de implantar una estrategia para enfrentar el peor escenario ante un virus nuevo, altamente transmitible, que produce una enfermedad multifactorial, multifásica, multisistémica, extremadamente compleja y letal, y que en enero de 2020 los responsables en el gobierno consideraron que el virus sería parecido al de la influenza y no fue así. ²⁷

Además de la infraestructura y del equipamiento necesarios se requerían recursos humanos médicos y de enfermería capacitados en la operación de los equipos y en la atención de personas graves y es estado crítico. En este sentido, si bien la reconversión alcanzó el objetivo de evitar la saturación hospitalaria,²⁸ el gobierno estableció la operación de semáforos epidemiológicos; no obstante, aunque podría haber disponibilidad de camas, el

²⁵ Mateos Vega, Mónica, “Políticas neoliberales son causantes de múltiples epidemias: Historiador”. *La Jornada*, 4 de octubre de 2020, 7a.

²⁶ Enciso, Angélica, “México ha reducido su esperanza de vida sin haber pasado por un proceso bélico”. *La Jornada*, 25 de septiembre de 2020, p. 32.

²⁷ Cruz Martínez, Ángel, “Estrategia contra la epidemia, bajo constante sabotaje: López-Gatell”, *La Jornada*, 14 de septiembre de 2020, p. 2

²⁸ Reyes Terán, Gustavo, “¿Cómo se evitó en México el colapso hospitalario?” *La Jornada*, 4 de septiembre de 2020, p. 31

sistema de salud careció de especialistas en el manejo de enfermos críticos y se tuvo que habilitar a médicos generales para la atención de los enfermos.²⁹

El reto de la Gobernabilidad

A mediados de marzo de 2020 el gobierno federal preparó una modalidad del Plan DN-III de asistencia a la población en caso de emergencias, adecuado a la atención de la epidemia del coronavirus. El presidente de la República Andrés Manuel López Obrador descartó que esto implicara la participación castrense en la instauración de un estado de sitio o toque de queda, medidas que él consideró canceladas en México.³⁰

A partir del 16 de abril personal de la Guardia Nacional resguardó 84 hospitales del IMSS que se encontraban en el territorio nacional y la Secretaría de Marina, por su parte instaló módulos para la detección oportuna de contagios en los puertos sede de sus 16 sectores y 13 zonas navales³¹

La Secretaría de Gobernación, por su parte, diseñó un diagnóstico de todos los problemas por zonas del país, por municipios, por temas, para identificar a las organizaciones que se manifestaran, tanto en las capitales de los estados, como en la del país para su posible solución. Gobernación estimó que la mayoría de los conflictos tendrían que ver con el tema económico como la principal afectación, con el fin de prevenir las posibles demandas sociales. En la coyuntura el tema más relevante era “la revisión del pacto fiscal”; es decir, la iniciativa de 7 gobernadores que hicieron la propuesta,³² cuestión que trataremos más adelante.

En la Ciudad de México la Secretaría de Gobierno informó al Congreso Local que de abril a julio del 2020, ya en pleno confinamiento, ocurrieron 754 movilizaciones, pero de 230 a 306 que se reportaron al mes de septiembre, disminuyeron a 167 en abril y 142 en mayo, para volverse a incrementar en junio a 240. Se realizaron 350 movilizaciones por demandas

²⁹ Cruz Martínez, Ángeles “Covid marca este año del gobierno”, *La Jornada*, 1° de diciembre de 2020, p. 5

³⁰ Alonso Urrutia y Fabiola Martínez, “Guardia Nacional alista el Plan DN-III para la emergencia”, *La Jornada*, 20 de marzo de 2020, p.2

³¹ Gustavo Castillo y Jessica Xantomilla, “La Guardia Nacional resguarda desde ayer 84 hospitales del IMSS”, *La Jornada*, 16 de abril de 2020, p. 8

³² Víctor Ballinas, “Gobernación trabaja en problemas que enfrentaremos después de la crisis: Peralta”, *La Jornada*, 2 de junio de 2020, p. 6

relacionadas con afectaciones por las medidas sanitarias, apoyos sociales, comercio en vía pública y servicios.³³

Democracia y derechos civiles

Muchas de las situaciones que se presentaban en otros países preocupaban también en México, en particular el control que empezaron a mantener los gobiernos para defender la propagación del Covid-19, pues algunos habían suspendido garantías individuales. Uno de los temores fue que la lucha contra el coronavirus no debía violar las normas democráticas y los gobiernos no deberían de abusar de las restricciones de emergencia para mermar los derechos humanos³⁴

Organizaciones de la sociedad civil advirtieron que la eventual declaración de un estado de sitio para restringir las libertades de tránsito ante la pandemia “no era una opción aceptable en México”, esto frente al riesgo de que se utilizara para avanzar en la militarización del país,³⁵ pero el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador descartó tomar medidas draconianas para frenar contagios, aunque su gobierno analizó la efectividad de aplicar la ley seca.³⁶ Negarse a restringir las garantías individuales fue reconocido como su mayor acierto en la crisis provocada por la pandemia.³⁷

No obstante, la mayoría de los ciudadanos mexicanos consideraron que era necesario que se llevaran a cabo medidas más enérgicas para evitar que la población saliera de su hogar, tales como multas o el uso de fuerzas policiales³⁸. No obstante, en algunos municipios se utilizó la fuerza pública como mecanismo de coerción directa hacia los ciudadanos para obligarlos a cumplir con el distanciamiento social, provisión no dictada por el Consejo de Salubridad General, lo cual fue considerado como contraproducente por el Subsecretario de Prevención y Promoción de la salud Hugo López-Gattel, quien expresó su rechazo a este

³³ Ángel Bolaños Sánchez, “En medio de la pandemia se ha mantenido la gobernabilidad”, *La Jornada*, 17 de septiembre de 2020, p. 27

³⁴ (AP, SPUTNIK, AFP y REUTERS, “Temen retrocesos en derechos civiles”, *La Jornada*, 1º de abril de 2020, p. 8)

³⁵ Fernando Camacho Servín, “Inaceptable un estado de sitio en México por Covid-19: ONG”, *La Jornada*, 2 de abril de 2020, p. 8

³⁶ Alma E. Muñoz y Roberto Garduño, “Descarta AMLO tomar medidas draconianas para frenar contagios”, *La Jornada*, 4 de abril de 2020, p. 5

³⁷ Sergio Sarmiento, “Violar derechos”, *Reforma*, 21 de abril de 2020, p. 8

³⁸ Lorena Becerra y Rodrigo León, “Piden medidas más enérgicas”, *Encuesta Reforma*, 6 de abril de 2020, p. 7

tipo de decisiones y dejó claro que en México “no existe, en modo alguno, un estado de excepción, ni se ha dispuesto la suspensión de garantías individuales”.³⁹

La Secretaría de Gobernación en el informe “Observaciones sobre violaciones a derechos humanos durante la contingencia sanitaria por Covid-19”, registró el mayor número de accesos restringidos en los estados de Campeche, Guerrero, Veracruz y Oaxaca y con un “mal llamado toque de queda” en al menos 31 municipios de 11 estados: Guerrero, Michoacán, Quintana Roo, Yucatán, Jalisco, Baja California, Sonora, Chihuahua, Morelos, Coahuila y Nuevo León.⁴⁰

El papel del Congreso federal

Para algunos analistas la actuación del Congreso ante la pandemia del Covid-19 se había difuminado y consideraron como inexplicable que dicho poder no hubiera participado, tanto en la confección de las medidas sanitarias para atender la emergencia, como en un plan de recuperación económica.⁴¹ Ciertamente las iniciativas emanaron del Poder Ejecutivo Federal y del partido Morena, así como los coordinadores de este partido en las Cámaras de Diputados y Senadores, aunque los partidos de oposición tuvieron una actuación crítica permanente.

El objetivo del partido Morena en la Cámara de Diputados fue que el presidente de la República dispusiera de recursos para atender la emergencia. El coordinador de la bancada de este partido en la Cámara de Diputados Mario Delgado, diseñó una propuesta que pretendía, por una parte, obtener recursos de la Ley de ingresos, pero esa atribución solamente correspondía al Ejecutivo Federal, por lo que tuvo que hacerlo a través de una modificación de la ley de responsabilidad hacendaria. La idea de Delgado era crear un mecanismo emergente para que el gobierno pudiera tener un fondo, en caso de que el titular del Ejecutivo lo necesitara.⁴²

³⁹ Ángeles Cruz Martínez, “Usar la fuerza pública para reducir movilidad no es la alternativa”, *La Jornada*, 27 de abril de 2020, p. 4

⁴⁰ Véase Fabiola Martínez, “SG: contraproducentes los toques de queda y los retenes”, *La Jornada*, 29 de abril de 2020, p. 6

⁴¹ Arturo Sánchez Jiménez y José Antonio Román, “El congreso ausente en la toma de decisiones en la contingencia”, *La Jornada*, 29 de abril de 2020, p. 5

⁴² Enrique Méndez y Roberto Garduño, “Aún no saben de donde saldrá el dinero para el fondo”, *La Jornada*, 4 de marzo de 2020, p. 6

La estrategia para que el presidente López Obrador contendiera con las implicaciones económicas, tributarias y por la caída de los precios del petróleo, fue prever un ajuste al presupuesto de egresos, lo cual requería un cambio en la ley respectiva. Delgado aceptó que el gobierno no podía negarse a contratar endeudamiento para enfrentar la crisis, pero consideró que debía definirse cómo darle solvencia, porque “las calificadoras -afirmó-, van a estar encima y la deuda de hoy son impuestos de mañana que nadie querrá pagar” y justificó las acciones del Ejecutivo, “lo que hace el presidente es llevar al máximo los programas e instrumentos de gobierno sin tocar la capacidad de endeudamiento y la buena noticia es que la preserva “si esto no mejora, si la crisis es más profunda, ahí podrá reaccionar con deuda. No puede quemar todas sus naves”.⁴³

Por su parte, Alfonso Ramírez Cuéllar presidente interino del partido Morena promovía un acuerdo nacional con los diversos sectores económico y sociales, una especie de acuerdo de unidad nacional para enfrentar la emergencia de salud, a lo que se sumó el desplome de los precios del petróleo; aunque la propuesta más firme fue proponerle a los dirigentes de las fuerzas políticas nacionales renunciar al 50% del financiamiento y destinar esos recursos a la atención de las personas afectadas por la Covid-19 (las prerrogativas de los partidos políticos para el 2020 ascenderían a 5 mil 239 millones mil 651 pesos).

Los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC) calificaron la petición como acto de politiquería e insistieron en que se requerían recursos para atender la pandemia, por lo que el gobierno debía dejar de construir la refinería de Dos Bocas, el Tren Maya y el aeropuerto de Santa Lucía⁴⁴

El 23 de abril el presidente López Obrador envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para que en caso de “emergencias económicas”, la Secretaría de Hacienda pudiera reorientar el presupuesto de egresos que, en caso de aprobarse modificaría la ley vigente que prevé que sea la Cámara de Diputados la que autorice la reasignación del gasto.⁴⁵ Es decir, la

⁴³ Enrique Méndez, “Delgado: por baja en la recaudación, se prevé ajustar el presupuesto de egresos”, *La Jornada*, 21 de abril de 2020, p. 13

⁴⁴ Enrique Méndez, Roberto Garduño y Georgina Saldierna, “PAN, PRD y MC se niegan a renunciar a 50% del dinero público que reciben”, *La Jornada*, 3 de abril de 2020, p. 16

⁴⁵ Roberto Garduño y Enrique Méndez, “Envía iniciativa para que Hacienda reoriente el gasto”, *La Jornada*, 24 de abril de 2020, p. 15

iniciativa se aprobaría siempre y cuando, en la circunstancias existentes la Comisión permanente del Congreso de la Unión convocara a un periodo extraordinario de sesiones.

Diputados del PRI y PRD mantuvieron su rechazo absoluto a dicha iniciativa, aun cuando en gobiernos anteriores del PRI y del PAN sin autorización de los legisladores, el gasto público fue reorientado y modificado sin consecuencia alguna. No obstante, la Cámara de Diputados aceleró los acuerdos políticos y los trámites administrativos con el fin de que la Comisión de Presupuesto iniciara la discusión y la Comisión permanente citara a un eventual periodo extraordinario.

Mario Delgado informó que la iniciativa se votaría con cambios para precisar cuando el país se encontraba ante una “emergencia económica” y no se vulnerara la facultad exclusiva de la Cámara baja para aprobar y modificar el presupuesto de egresos de la federación.

A pesar de la existencia del pico más grande de contagios, la sesión extraordinaria se había programado para el 5 de mayo para que se votara la iniciativa, en sesión extraordinaria, pero la crítica en contra de otorgar facultades unipersonales al Ejecutivo al margen de la Constitución se exacerbó, por lo que Diputados de Morena, gobernadores del PAN y las dirigencias del PAN, PRI y PRD se pronunciaron en contra de la iniciativa presidencial que “quita facultades al Congreso para otorgarle superpoderes al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda”⁴⁶

Convocar a un periodo extraordinario requería mayoría calificada, pero el PAN llamó a las demás fuerzas opositoras a no dar el voto que requería Morena y sus aliados, a fin de que el Congreso no pudiera aprobar las modificaciones a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria planteadas por el presidente López Obrador, quien aseguró que su iniciativa había sido criticada debido a la cercanía de las próximas elecciones.⁴⁷

Aunque los partidos Morena y del Trabajo en la Cámara de Diputados anunciaron que se modificaría la iniciativa presidencial en materia de reorientación del gasto, mediante la definición de lo que se debería entender por “emergencia económica”, y en caso de “cirugía mayor” los legisladores serían los encargados de dar su visto bueno, además de que la

⁴⁶ Claudia Salazar y Mayolo López, “Se unen partidos: no a un superpoder”, *Reforma*, 29 de abril de 2020, p. 2

⁴⁷ Claudia Guerrero, “Ven por elecciones rechazo a iniciativa”, *Reforma*, 30 de abril de 2020, p. 3

Cámara de Diputados delimitaría los cambios que el Ejecutivo pudiera hacer al presupuesto.

En este sentido Morena aceptó que fuera la Cámara de Diputados, a solicitud del presidente de la República, la que hiciera la declaratoria de emergencia económica antes de autorizarle la reorientación del presupuesto, así como fijar la temporalidad en la medida.⁴⁸

La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados proponía que ante una “emergencia económica” el presidente López Obrador pudiera reasignar hasta 610 mil millones de pesos, casi 2.5 por ciento del PIB, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, a fin de destinarlos a obras prioritarias, tales como: atender la pandemia por coronavirus y medidas para evitar una mayor crisis económicas, así como a realizar cambios programáticos en el gasto público, sin autorización de los legisladores.⁴⁹

Sorpresivamente por la situación del avance de la pandemia (varios de los legisladores se encontraban enfermos de Covid-19) y por recomendación del Subsecretario Hugo López - Gatell, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión no convocaría a un periodo extraordinario de sesiones en la Cámara de Diputados, aunque esta decisión se ajustó también a la postura del presidente de la República, quien horas antes había considerado que aun sin la aprobación de su iniciativa, él tendría márgenes legales para poder, dentro de la ley, hacer los ajustes al gasto público y justificó su iniciativa en los siguientes términos “Queremos hacerlo con apego a la legalidad y con transparencia como nunca ha ocurrido”.⁵⁰

Finalmente, los legisladores del PAN, PRI, MC y el PRD armaron un bloque opositor contra la iniciativa presidencial, situación que no se había presentado durante el sexenio. Expresaron que el grupo seguía unido y firme y manifestaron: “no más poder al poder”.

Acuerdos y desacuerdos con los gobernadores. La demanda para modificar el pacto fiscal frente a la crisis sanitaria y el debate sobre la reapertura de actividades.

⁴⁸ Enrique Méndez, “Acepta Morena que diputados hagan declaratoria de emergencia económica”, *La Jornada*, 2 de mayo de 2020, p. 11

⁴⁹ Enrique Méndez, “Plantean diputados que el Ejecutivo pueda reasignar 2.5% del PIB”, *La Jornada*, 2 de mayo, 2020, p. 9

⁵⁰ Alma E. Muñoz y Fabiola Martínez, “Hay márgenes legales para ajustar el presupuesto, afirma López Obrador”, *La jornada*, 2 de mayo de 2020, p. 9

Combatir con éxito la pandemia del nuevo coronavirus en México requería, entre otras cuestiones, de una adecuada coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, situación que se tornó complicada en México, pues al igual que en otros países se presentaron problemas derivados del arreglo federal,

A finales de marzo de 2020 el gobierno federal y los gobiernos de los estados lucían descoordinados para enfrentar el coronavirus. En medio de estas divergencias la titular de la Secretaría de Gobernación Olga Sánchez Cordero pidió a los gobernadores alinear sus estrategias sanitarias con la Secretaría de Salud federal. El presidente López Obrador por su parte también les urgió a alinearse con tales medidas.⁵¹

La Secretaría de Hacienda adelantó la dispersión de recursos fiscales a los estados, los cuales se tenían programados para gastar en agosto, septiembre y octubre y los gobiernos del interior de la República anunciaron una serie de medidas para tratar de disminuir las afectaciones económicas promovidas por el cierre de negocios a nivel local. La mayoría de los estados del país puso en marcha apoyos fiscales a su comunidad y a empresas locales para enfrentar la emergencia económica. Los planes consistieron principalmente en condonación, descuento o aplazamiento en el cobro de algunos impuestos como el de nómina, así como la ampliación del plazo en trámites vehiculares y pago del predial.

A inicios de abril el gobierno federal presentó a los mandatarios estatales el “*Acuerdo de gobernabilidad y unidad nacional en la lucha contra el Covid-19*”, mediante el cual los convocó a mantener la seguridad (incluida la de las instalaciones estratégicas) y la paz, así como colaborar con las medidas dictadas por la Secretaría de Salud.⁵²

El impacto económico por el Covid-19, las pérdidas para las industrias y la forma de definir las actividades esenciales, fueron la principal preocupación de los gobernadores, así como la necesidad de un plan de apoyo para la reactivación del sector, la baja aplicación de pruebas y la necesidad de recibir de inmediato equipo e insumos para atender la emergencia por el mismo coronavirus.

⁵¹ Claudia Guerrero y Francisco de Anda, “Llamam a estados a alinearse con la Ssa, *Reforma* 2 de abril de 2020, p. 8

⁵² Fabiola Martínez, “Presentan a los mandatarios el acuerdo de gobernabilidad”, *La Jornada*, 19. De abril de 2020, p. 6

La demanda para realizar un cambio fiscal dividió a los diversos mandatarios del país. El Oaxaqueño Alejandro Murat y el hidalguense Omar Fayad señalaron que era momento de impulsar la unidad nacional para afrontar la crisis sanitaria. El primero propuso a cambio impulsar un pacto nacional de unidad que fuera convocado por el presidente de la República.⁵³

En un principio los mandatarios de once entidades manifestaron estar dispuestos a hacer equipo con el gobierno federal. No obstante, tres días después cuatro gobernadores de distintos partidos, coincidieron en demandar un cambio en el pacto fiscal. Tras acusar maltrato y abuso por parte de la federación, los gobernadores de Jalisco, al emecista Enrique Alfaro, de Coahuila el priista Miguel Riquelme; de Tamaulipas el panista Francisco García Cabeza de Vaca y el independiente, Jaime Rodríguez de Nuevo León, advirtieron que las entidades que más producen reciben menos aportaciones.⁵⁴

El presidente interino de Morena Alfonso Ramírez Cuéllar advirtió que la solicitud de revisar el pacto fiscal, desataría una lucha entre los estados y la federación que podría derivar en un debilitamiento nacional para enfrentar la emergencia.

Los gobernadores panistas también demandaban más apoyos para afrontar la epidemia. Ante estos reclamos el presidente López Obrador aseveró que se habían entregado recursos en forma anticipada y las compras de insumos médicos a escala nacional se distribuiría en todas las entidades, aunque los gobernadores panistas lo negaban.

Fue evidente que se requería una mejor coordinación frente a los cuestionamientos del apoyo recibido de parte de los gobernadores. En este contexto se presentó la cuestión de la elaboración de la estadística nacional y los datos proporcionados por los estados. El subsecretario Hugo López-Gattel señaló que ellos “también son autoridad sanitaria”, esto frente al cuestionamiento de la información de los casos positivos y los decesos por Covid-19.⁵⁵

La rebelión contra el pacto fiscal cobró más fuerza pues se formó un frente de cuatro gobernadores que la impulsaban. El panista Javier Corral propuso -a partir de una nueva

⁵³ Enrique Méndez, “No es tiempo de modificar el pacto fiscal señala Murat”, *La Jornada*, 15 de abril de 2020. P. 11

⁵⁴ Reforma/Staff, “Exigen rehacer Pacto Fiscal”, *Reforma*, 11 de abril de 2020, p. 1

⁵⁵ Laura Poy Solano, “La estadística nacional se elabora con bases de datos estatales”, *La Jornada*, 18 de abril de 2020, p. 4

correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados-, trabajar políticamente para cambiar la coordinación fiscal, pero hasta 2021. La Secretaría de Gobernación respondió que no era momento de “pensar en actos separatistas”, ni incurrir en “acciones desesperadas con intencionalidad política”. López Obrador planteó a los gobernadores aplicar políticas de austeridad que no afectaran a los trabajadores.

Cuando se declaró la fase 3 de la pandemia, (arranque del contagio acelerado, acumulación de miles de casos y ascenso de la pandemia tanto en urbes pobres, turísticas e industriales) el subsecretario López-Gattel urgió a los estados a notificar en tiempo real el porcentaje de ocupación hospitalaria y a establecer los mecanismos para bajar la movilidad, reducir contagios y al formalizar la suspensión de actividades no esenciales hasta el 30 de mayo. Asimismo, el gobierno federal trasladó a los gobernadores responsabilidades tanto en la atención de la pandemia, como en la instrumentación de medidas de mitigación. Lo anterior con base en el Acuerdo del Consejo de Salubridad para atender la emergencia sanitaria.⁵⁶

Después de que el gobierno federal dio a conocer el programa de reapertura paulatina de las actividades económicas y sociales del país, que preveía la operación de los sectores automotriz, minero y de construcción a partir del 18 de mayo, la Asociación de Gobernadores de Acción Nacional (GOAN) sostuvo que tras escuchar a los especialistas en salud y asumiendo la autoridad sanitaria que tenían, determinarían lo conducente en sus entidades según las condiciones locales.⁵⁷

Los gobernadores continuaron buscando dar forma a un plan económico para enfrentar la emergencia. La Secretaría de gobernación buscó la concertación con estados y municipios para no restringir la libertad de tránsito. Gobernadores en cuyas entidades hay industrias catalogadas como esenciales, solicitaron al gobierno federal que el control del semáforo para que el reinicio de actividades fuera estatal.⁵⁸

El presidente López Obrador autorizó a la Secretaría de Hacienda iniciar la entrega inmediata del Fondo de Estabilización de los Ingresos de la Entidades Federativas (Feief)

⁵⁶ Antonio Baranda y Natalia Vitela, “Amplían el paro; aprietan a Estados, *Reforma*, 22 de abril de 2020, p. 1

⁵⁷ De la redacción, “Gobiernos panistas decidirán si reinician las labores”, *La Jornada*, 14 de mayo de 2020, p. 3

⁵⁸ Antonio Baranda, “Piden estados fijar semáforo”, *Reforma*, 20 de mayo de 2020, p. 13

que, contaba con más de 60 millones de pesos, pero pidió a los gobernadores un plan de austeridad republicana y los llamó a ser responsables para no endeudar al país.⁵⁹

Tras incrementarse a partir del 1º de junio de manera significativa los casos de Covid-19 fecha en que terminó la Jornada Nacional de Sana Distancia, los mandatarios de oposición escalaron el tono en contra del gobierno federal y demandaron un encuentro con el presidente López Obrador para abordar la crisis sanitaria y la reactivación económica.

En una de las varias reuniones que sostuvieron en forma virtual con la Secretaría de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, 30 de los 32 mandatarios (faltaron Jalisco y Yucatán) acordaron que el gobierno federal sería el primero en emitir una disposición general para la reapertura y la mitigación de la pandemia en los estados.⁶⁰

El consenso en la CONAGO no fue fácil de lograr pues algunos gobernadores dijeron que se encontraban listos para la reactivación y otros analizaban solicitar más recursos, además de que estuvieron de acuerdo en suspender la reapertura si se había rebrotes del contagio del virus. Los gobernadores del PAN se pronunciaron por un “Acuerdo en defensa de la libertad, la democracia y el federalismo”, mediante el cual pugnaban por la “libertad para gobernar desde lo local, con un nuevo pacto fiscal en el que los estados tengan “los recursos que en justicia corresponden. Los diputados y senadores de Morena se confrontaron en la Comisión Permanente en la que llamaron “golpistas” y los acusaron de crear división y esconder intenciones electoreras.⁶¹

Mas adelante, el Subsecretario de Prevención y Promoción a la salud Hugo López-Gatell señaló que las entidades federativas registraban deficiencias en las medidas de control de la pandemia, pero afirmó que “la situación epidemiológica de los estados no tenía que ver con las deficiencias o aciertos en el control de los contagios, por lo que era poco útil buscar un culpable de la pandemia”.⁶²

⁵⁹ Enrique Méndez y Alonso Urrutia, “Autoriza AMLO dar de inmediato a estados fondo de estabilización”, *La Jornada*, 28 de mayo de 2020, p. 9

⁶⁰ Antonio Baranda y Claudia Guerrero, “Desairan a Segob; piden ver a AMLO”, *Reforma*, 3 de junio de 2020, p. 2

⁶¹ Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Golpistas, gobernadores del PAN, acusa Morena”, *La Jornada*, 18 de junio de 2020, p. 11

⁶² Dulce Soto, “Exculpa Gatell a los estados”, *Reforma*, 12 de julio de 2020, p. 6

A mediados del mes de julio la CONAGO tuvo un nuevo presidente Juan Manuel Carreras (Gobernador de San Luis Potosí), toda vez que había concluido el encargo Carlos Mendoza (Gobernador de Baja California Sur). Ambos se reunieron en Palacio Nacional con el presidente Andrés Manuel López Obrador. Durante la conferencia semanal entre funcionarios federales y gobernadores, la CONAGO recibió de parte del Secretario de salud Jorge Alcocer y del Subsecretario Hugo López-Gattel, la propuesta de lineamientos para fijar el semáforo epidemiológico por consenso. El propio presidente de la CONAGO señaló que insistiría en la propuesta de actualizar el Sistema de Coordinación Fiscal “para que los estados cuenten con los recursos necesarios para hacer frente a la contingencia”.⁶³

A finales del mes de julio el gobierno federal y los estados continuaban discutiendo sobre la responsabilidad que cada uno debía asumir en la estrategia contra el coronavirus. Los gobiernos estatales pedían que se especificara en qué condiciones podrían diferir de lo dictado por la federación. La Secretaría de Salud les pedía corresponsabilidad. La dependencia informó que había recibido mil 100 actos de reclamación jurídica, demandas, denuncias y amparos, en los que señalaba que hubo inacción del gobierno federal, que no actuó oportunamente o que no cumplió con sus atribuciones.⁶⁴

El 1º de agosto, 9 gobernadores de oposición que formaron parte de la alianza federalista exigieron la renuncia del Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud Hugo López-Gattel, por considerar fallida su estrategia contra la pandemia. La exigencia fue firmada por los gobernadores de Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán Nuevo León y Tamaulipas. La inconformidad, según Jaime Rodríguez de Nuevo León, se debía a que no “existía una coordinación real con los estados y a la forma en que se operaba el semáforo Covid-19 parecía hacerlo de manera política.”⁶⁵ La acusación de la alianza federalista del envío tardío e insuficiente de medicamentos por parte del gobierno federal, derivó en un intercambio “solidario” de medicinas para atender la población de sus respectivos estados.⁶⁶

En el mes de diciembre de 2020 los 9 gobernadores del PAN anunciaron una política común (Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Querétaro,

⁶³ Antonio Baranda, “Buscará Conago renovación del Pacto”, *Reforma*, 28 de julio de 2020, p. 10

⁶⁴ Dulce Soto, “Pide Ssa a estados corresponsabilidad”, *Reforma*, 31 de julio de 2020, p. 12

⁶⁵ Reforma/Staff, “Fuera López-Gattel exigen 9 estados

⁶⁶ Antonio Baranda, “Acuerdan ‘trueque’ de medicamentos” *Reforma*, 2 de noviembre de 2020, p. 6

Quintana Roo, Yucatán y Tamaulipas) para enfrentar el Covid-19 que consistió en a uso obligatorio de cubrebocas, incremento masivo de pruebas, bancos y trazado de datos, prohibición de festejos guadalupanos y posadas, preparación de padrones y logística para aplicación de vacunas, esto último en coordinación con el gobierno federal.

Por su parte Hugo López-Gattel recomendó a los gobernadores afinar el funcionamiento y operación de los Centros Reguladores de Urgencias Médicas (CRUM) para brindar una información actualizada de los hospitales y camas disponibles a los eventuales pacientes de Covid-19, esto debido a que se había identificado que una parte de la mortalidad se debía a que la gente no recibía información actualizada de los hospitales y camas disponibles, “No se debe dejar al enfermo ni a al familia la tarea de buscar hospital, sino orientarlos de manera oportuna”.⁶⁷

Conclusiones

La principal conclusión que debemos destacar es que el Estado nacional sigue siendo un actor determinante para el manejo de este tipo de crisis en cuanto es el principal epicentro para liderar la política pública en contra del virus Sars-Cov-2 (Covid-19). Desde evacuar a connacionales en otros países, pasando por otorgar apoyos a grupos vulnerables, proteger al personal médico por las agresiones irracionales de la gente, gestionar la pandemia en lo técnico y en lo político, liderar la recuperación económica y controlar la inflación; en esas cuestiones y muchas más, el papel del gobierno es crucial.

Si bien la estructura decisoria permaneció dispersa en distintos grados al interior de los países, fueron los gobiernos centrales que asumieron el liderazgo principal de la respuesta a la pandemia. Aunque mostrando algunos matices interesantes en relación con los sistemas subnacionales.

Los gobiernos muchas veces centralizaron las decisiones, las cuales tuvieron implicaciones por la forma en que se tomaron. La recuperación de la economía ha sido difícil, pues ha tenido que ser frenada por las subsecuentes oleadas de infecciones, los países no han podido declarar la victoria sobre la enfermedad. La economía mundial no volverá a su estado anterior a la Covid-19 en el corto plazo.

⁶⁷ José Antonio Román, “López-Gattel pide a los gobernadores no dejar solos a los contagiados”, *La Jornada*, 11 de diciembre de 2000, p. 16

Las implicaciones del federalismo en México, en particular por la elevada dependencia de los recursos que la federación transfiere a los estados y el insuficiente aprovechamiento de las fuentes de recursos propios de éstos, hicieron evidentes los desacuerdos y tuvieron sus efectos en la relación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, además de producir diferencias en el tratamiento de los ciudadanos enfermos de Covid-19 y seguramente impactó en el número de personas fallecidas. No obstante, si bien existió una división entre algunos estados y la federación y las estrategias no fueron uniformes, nunca se presentó una situación en que las decisiones que tomaron las entidades federativas hubieran socavado la estrategia nacional.

Las medidas que el gobierno mexicano tomó para enfrentar la pandemia tuvieron impactos diferenciados. A la luz de los derechos fundamentales como un Estado democrático tal vez no respondieron como todos hubieran deseado a las necesidades reales de naturaleza económica, en particular en los grupos vulnerables, (la demanda de empleo, el cual afecta en forma inmediata y mediata a la alimentación) pero fueron respetados los derechos fundamentales a la educación, a la salud, al trabajo y a las libertades de circulación y reunión, con el compromiso manifiesto de protegerlos a pesar de establecer medidas como cuarentenas, distanciamiento físico, cierre de escuelas, comercios, centros de trabajo, limitaciones de viajes nacionales e internacionales, así como información sobre el avance del virus, orientación e higiene personal.⁶⁸

El Congreso federal adoptó medidas de contingencia sanitaria para hacer frente a la pandemia y coadyuvó para que las actividades que se realizaran en el seno de las comisiones y grupos de trabajo -que se reunieron en forma virtual-, en particular los trabajos de dictaminación se desarrollaran con la mayor certeza procesal posible. En la Cámara de Diputados, además del trabajo de coordinación legislativa en la implementación de medidas de mitigación del Covid-19, se trabajó en la enmienda de leyes no vinculadas con la crisis sanitaria. El Senado, por su parte, continuó recibiendo iniciativas de ley que, una vez que volvió a sesionar el pleno, fueron giradas a las comisiones correspondientes.

⁶⁸ Consúltese, Eduardo Torres Alonso, "Derechos Fundamentales y Covid-19. "Algunas reflexiones sobre la primera emergencia sanitaria global del siglo XXI", *Cuaderno jurídico y político*, Universidad Politécnica de Nicaragua, Vol.6, Nro.15, enero-junio de 2022, pp. 27-41

Es importante destacar que el proyecto institucional de salud del sexenio 2018-2024 en México se mantuvo durante el 2020, pero fue difícil sostener el ímpetu de construir un sistema único, público, universal y gratuito. Para comprender la problemática, el punto de partida para algunos especialistas es reconocer que su sistema de salud se ha construido históricamente, pero en forma segmentada, es decir con mecanismos de acceso diferenciados entre seguridad social laboral, población sin seguridad social o “abierta”, o mediante el pago a aseguradores o proveedores privados; además, por encontrarse fragmentado, cada una de estas categorías tiene distintas formas de acceder a los servicios, pero quien generalmente lleva la peor atención es la población sin seguridad social laboral y residente en zonas rurales alejadas ⁶⁹

La trayectoria del Sistema de Salud para el Bienestar (INSABI) creado en diciembre de 2019, fecha en que se derogó el SNPSS- Seguro Popular se puede considerar accidentada. Al menos 9 estados de la federación no firmaron el acuerdo general con ese instituto, que explicita la forma concreta de la federalización de los servicios. Es decir, se creó un nuevo segmento en el sistema público de salud, que es el del INSABI, sin que desaparecieran los servicios estatales, que en la práctica funcionan como fue con el Seguro Popular.

En esta situación es importante destacar que la pandemia del Covid-19 estableció nuevos desafíos y demanda el desarrollo de habilidades clínicas a los profesionales de la salud. Para estar a la vanguardia, el sistema de salud debe considerar como una oportunidad, la necesidad de abrir nuevos horizontes a sus profesionales, puesto que la realidad exige nuevas habilidades clínicas.

Es importante retomar la discusión de cómo y con quienes construir un sistema público de salud: con un verticalismo basado en una concepción limitada en este ámbito y de bioseguridad o con un diseño horizontal y participativo⁷⁰, toda vez que es una discusión importante no sólo durante esta pandemia, sino para saber cómo (re) construir un nuevo sistema público durante los años por venir y para enfrentar futuras circunstancias similares.

La aspiración de México de convertir a la salud en un “bien común”, solamente se podrá lograr con grandes inversiones de capital y no solamente por decreto, “hay un largo camino

⁶⁹ Asa Cristina Laurell, “¿Hacia un sistema único de salud?”, *La Jornada*, 10 de septiembre de 2020, 3a.

⁷⁰ Asa Cristina Laurell, “¿Con qué enfoque enfrentar la pandemia?” *La Jornada*, 8 de octubre de 2020, 3a.

por delante para que la población tenga atención universal; y todavía hay abismos por recorrer para que los bienes comunes de la salud en México cubran medicina preventiva, paliativa, rehabilitativa y con una adecuada vigilancia epidemiológica acorde a los estándares y aspiraciones globales”⁷¹

En esta tarea justo es reconocer que el mundo ha estado atrapado en una tormenta perfecta de tasas crecientes de enfermedades crónicas, infecciones persistentes y fallas de salud pública que han permitido una escalada de muertes durante la pandemia del Covid-19. En varias partes del mundo se ha registrado un incremento en el total de defunciones al tiempo que ha avanzado la epidemia. A este fenómeno se le ha llamado mortalidad en exceso o mortalidad excesiva.

A la fecha hay un número importante de estudios científicos que documentan este fenómeno en los países europeos, Estados Unidos y América Latina. En México, también se han publicado reportes sobre el exceso de mortalidad. El incremento de esta mortalidad, en concordancia con la curva COVID puede tener varias explicaciones. Es importante analizar el alza en relación con las determinaciones sociales de las muertes. La primera es técnica y se refiere a las defunciones que en realidad fueron causadas directamente por coronavirus, pero que no fueron inscritas como deficiencias en los sistemas de registro. Estas fallas pueden ser generales en un país, pero es más común que ocurran en zonas o áreas pobres. Pueden ser una proporción importante de las muertes en exceso cuando la calidad de los registros administrativos es deficiente, pues debe tomarse en cuenta que producen un sesgo donde van en la misma dirección, tanto en el subregistro como en otros determinantes sociales. Es decir, el subregistro es mayor entre los pobres y también la propia pobreza.

La inequidad en las condiciones socioeconómicas puede incidir en varios aspectos. Un primer grupo se relaciona con la distribución desigual de la comorbilidad, por ejemplo, obesidad, diabetes, hipertensión, que tienden a darse en mayor frecuencia entre la población pobre. Lo mismo pasa con el acceso a la detección, diagnóstico y tratamiento de la Covid-19, sea éste en clínicas u hospitalario, tanto en las zonas rurales como urbanas necesitadas.

⁷¹ Estefanía Cruz Lera, “La pandemia del Covid-19 y los dilemas de los bienes comunes en salud en Norteamérica”, *Globalítika*, 2020, p. 8.

Esta falta de acceso se incrementó como resultado de la reconversión cuando, particularmente, las instituciones públicas pospusieron la atención de padecimientos de tipo no-COVID, lo que conllevó una mayor mortalidad por causas no atendidas ⁷²

Bibliografía:

Berthin Gerardo y Alessandro Pinna, “La gobernabilidad de la COVID-19. Algunas reflexiones iniciales”, en Azul A. Aguiar-Aguilar, *Gobiernos, Instituciones y Derechos frente a la Pandemia por Covid-19*, México, Tirant lo Blanch-AMECIP, p. 21

Cruz Lera, Estefanía “La pandemia del Covid-19 y los dilemas de los bienes comunes en salud en Norteamérica”, *Globalítika*, 2020, p. 8.

Francis Fukuyama, *The Pandemic and Political Order It Takes a State*
<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>,
 July/August 2020

López Levi Liliana y Esthela Sotelo Núñez (Coords.) *La Pandemia y las realidades develadas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, 2022, 334, pp.

Pasquino, Gianfranco, “Bienvenido Estado (de nuevo)”, Traducción: Román García Azcárate. https://www.clarin.com/revista-enie/ideas/gianfranco-pasquino-bienvenido-nuevo-_0_-JPdN-XNj.html 24/07/2020 - 14:27

Torres Alonso Eduardo, “Derechos Fundamentales y Covid-19. “Algunas reflexiones sobre la primera emergencia sanitaria global del siglo XXI”, *Cuaderno jurídico y político*, Universidad Politécnica de Nicaragua, Vol.6, Nro.15, enero junio de 2022, pp. 27-41

⁷² Laurell, Asa Cristina, “Mortalidad en exceso y determinantes sociales”. *La Jornada*, noviembre 12, 3a.