

## **GOBERNANZA Y NUEVA NORMALIDAD EN MÉXICO: LOS RETOS QUE VIENEN**

Lic. Edmundo Macario Álvarez\*

**Sumario.** 1. ¿Para qué el Estado? 2. Crisis y nueva normalidad  
3. Una buena administración pública 4. La gobernanza  
necesaria 5. Conclusiones

### **Resumen.**

México y el mundo enfrentan grandes retos y transformaciones obligadas por la inédita pandemia. Si el Estado mexicano había iniciado su transformación defensiva respecto a las calamidades del pasado régimen, la actual crisis le exigirá mayor coordinación con la sociedad y nuevas capacidades organizativas, administrativas y políticas para inmunizarnos contra enfermedades como la corrupción, la improductividad, el regreso del autoritarismo.

Palabras clave: Estado, gobernabilidad, buen gobierno, gobernanza, ciudadanía.

### **1. ¿Para qué el Estado?**

Con esta pregunta se busca, en primer término, dejar asentada nuestra línea de base o punto de partida para varios de los planteamientos que expresaremos durante el desarrollo del presente trabajo. Así pues, cualquier respuesta intentará, más que nada, describir las finalidades y retos que, en el mundo occidental, el Estado ha buscado satisfacer respecto a nuestra sociedad en todo lo que va del presente siglo.

---

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana, estudió la Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo y el Doctorado en Derecho Público en la misma institución. Abogado Fiscalista y funcionario público en áreas de planeación municipal, recaudación y fiscalización estatales. Actualmente Director de Normatividad, Control y Seguimiento en el H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Dejamos a un lado la discusión sobre la existencia, forma y permanencia del Estado, no por restarle importancia a tales cuestiones, sino a virtud de los numerosos y violentos acontecimientos, muy estudiados por cierto, que durante todo el siglo anterior y hasta nuestros días, han moldeado nuestra noción contemporánea de lo estatal; en efecto, dichos acontecimientos provocaron la desaparición o transformación histórica de los más representativos modelos de Estado, colocando al mismo tiempo en la mesa de discusión, otras situaciones con nuevos focos de atención, como por ejemplo, el fortalecimiento del comunitarismo, principalmente el europeo, la economía global (redes globales de producción), la adaptación de los gobiernos a los cambios científicos y tecnológicos, la volatilidad del capital, los riesgos del ensanchamiento de la desigualdad y nuevas marginalidades, entre otros igualmente importantes y preocupantes, mismas que constituyen parte del quehacer del Estado en cualquier latitud del mundo.

No obstante, vale decir que autores como Habermas (2001) siguen sosteniendo que, aun y cuando presenciamos el desmantelamiento de algunos modelos de estado, como el socialista, es importante preguntarnos si algunos de sus postulados servirían para enfrentar los nuevos desafíos del mundo contemporáneo; el filósofo alemán ha propuesto, por ejemplo, no excluir las políticas de asistencia social que contuvieron por décadas el conflicto de clases, desarrollando una propuesta política que promueve el avance de un nuevo estado benefactor, sin que por ello se pretenda corromper o confrontar la dinámica de la economía globalizada y de mercado.

Ahora bien, en términos generales, el mundo contemporáneo exige al Estado su intervención en varios rubros de su problemática que, si no encuentra una solución favorable, generarían tensiones o conflictos delicados e internos; por el contrario, cuando esta intervención es acertada y oportuna, genera condiciones favorables para que la sociedad se

desarrolle y alcance niveles de bienestar óptimos que alientan y mantienen el progreso de instituciones y personas.

Los campos en donde se presenta la tensión de la sociedad y el Estado están referidos a los temas de la gobernabilidad democrática, el desarrollo sostenible y la necesaria equidad distributiva (Oszlac, 2020), y la pregunta más recurrente en nuestros días es si únicamente el Estado puede actuar y lograr disminuir la tensión o si, por lo contrario, el Estado necesita la colaboración, experiencia, capacidades y recursos de la ciudadanía en la solución de los problemas actuales.

Si el Estado asegura el cumplimiento irrestricto de las leyes, con especial atención en los Derechos Humanos, el respeto a las instituciones en todo tiempo y lugar, si garantiza en favor de los ciudadanos una convivencia pacífica para su participación política sin trabas y además construye su propia capacidad de administrar y gestionar sus capacidades y patrones de gobierno, sin duda que lograría precisamente la gobernabilidad que se espera, sobre todo en tiempos de crisis cuando la suma de capacidades del sector público y privado son indispensables más que en cualquier otro momento.

Al parejo, la intervención del Estado en la continuidad y estabilidad de las instituciones públicas es fundamental para el proceso de desarrollo económico en general; más allá de la disyuntiva de “mucho o poco Estado”, los factores de producción, incluyendo el factor empresarial, generan más riqueza en un contexto en el que hay calidad de servicios públicos, se combate la corrupción y la burocracia excesiva, hay confianza en el procedimiento de judicialización y el sistema fiscal, se confía en la seguridad ciudadana y, sobre todo, se garantiza los derechos contractuales y de propiedad (Banco Mundial, 2017).

Por último, la intervención del Estado para conseguir una mayor equidad distributiva de los frutos del desarrollo económico es el rol más exigido y cuestionado en la actualidad.

En México vivimos una etapa muy interesante al respecto: el país presenta un porcentaje muy alto de personas en pobreza, existe un gobierno cuyas principales acciones en materia de política social ocupan millones del presupuesto público en favor de jóvenes sin trabajo, adultos mayores y personas con discapacidad y es inminente que esta parte de la propuesta de gobierno se eleve a rango constitucional, incluyendo la creación del Sistema Nacional de Salud para el Bienestar; todo bajo la intención de materializar la progresividad de los derechos sociales, concretamente el Derecho Humano a la salud.

En síntesis, hoy más que nunca la intervención del Estado y el cumplimiento de sus fines, resulta ser una cuestión relevante si queremos aventurarnos a delinear el cómo será el contenido y alcance de lo que se ha denominado la nueva normalidad, producto de la gran crisis mundial de salud en la que nos sumergió el coronavirus tipo dos del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2).

Y acompasando a lo anterior encontramos la exigencia de una sociedad que asume como suyo el derecho de la rendición de cuentas y busca conocer lo que sus autoridades y representantes hicieron o no, para garantizar su derecho humano a la salud durante la contingencia.

En ese sentido, si el aparato estatal es cada vez más eficaz y eficiente, el desarrollo económico se incrementa, con ello se hace más probable la equidad entre todos los ciudadanos y, aunque no de forma automática, se eleva la gobernabilidad que logra morigerar las tensiones sociales entre los que se consideran “dentro” del sistema de oportunidades y aquellos que sufren de escasez de opciones.

## **2. Crisis y nueva normalidad**

Sin duda de que los efectos de la pandemia ya se reflejan en las economías y sociedades del mundo. No hay economía que no

esté resintiendo el resquebrajamiento de sus proyecciones de crecimiento, la disminución de sus ingresos, el aumento en el fenómeno del desempleo y, en algunos casos, la violencia en varias de sus manifestaciones.

Aun y cuando llevamos lo que va del año lidiando con el contagio mundial, los efectos más negativos están por venir, según los especialistas. Las estimaciones económicas más aceptadas apuntan a que la economía mundial será afectada por el fenómeno de la recesión, la cual será la mayor crisis económica desde la sufrida en 1929 con la Gran Depresión.

Así que fuera de toda duda, la recesión económica es el fantasma que todos esperamos; la disminución del Producto Interno Bruto (PIB) por dos trimestres consecutivos no es un escenario remoto y con ese dato es que se proyectan los escenarios de la posible recuperación. Fuentes del Banco Mundial (B.M. 2020) recomiendan tomar todas las predicciones que se formulen, esperando “un margen grande de error”.

En lo local, la economía de nuestro país presenta disminución, en términos reales, del -1.2 % (menos uno punto dos por ciento) del PIB en el primer trimestre del presente año 2020, y una disminución real del -2.2 % (menos dos punto dos por ciento) en su comparación anual, según las recientes informaciones presentadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2020).

Desafortunadamente, nuestro país registra un bajo nivel de riqueza respecto de otras economías que tradicionalmente conforman el ranking de medición periódica y se espera durante todo el presente año que el flagelo del desempleo que sufrimos se vea incrementado por la pérdida de hasta un millón de empleos formales, lo que hace un más crítico el panorama post covid.

En cuanto al derecho humano a la salud, la crisis de la pandemia ha develado las fisuras de nuestro sistema nacional de atención a este derecho humano; por décadas, aún y cuando se ha invertido una gran suma de dinero público en la rehabilitación y construcción de la infraestructura hospitalaria, la población no tiene la garantía de la atención universal. Es más, con las políticas de austeridad emprendidas por la actual administración federal, los datos indican que se detuvo la inversión en el último año y se procedió al recorte del presupuesto en áreas que se consideraron no prioritarias, como lo advertimos en el Decreto del 23 de abril pasado (DOF 2020), por el que se reduce hasta en un 75% los capítulos 2000 y 3000 de la administración pública federal.

Así que, al llegar los picos de contagio más elevados en México, se duda que la atención a las personas con el síndrome pueda ser la oportuna. Recordemos que gran parte de la población en nuestro país sufre de severos padecimientos como la hipertensión, la diabetes y la obesidad, factores estos que elevan el índice de mortalidad de las personas infectadas, que al inicio de junio del 2020 suman 9,930 defunciones. (G.F. 2020)

La crisis de la pandemia en México es grave. Los estragos en la población y en la economía son evidentes, ya no digamos en el aspecto colectivo o social, donde casi de inmediato, se registró un elevado índice de violencia doméstica contra la mujer, cuyos casos más dramáticos terminan en la muerte de las víctimas. Pareciera, pues, que un número elevado de familias mexicanas, de por sí flageladas por la pobreza y las enfermedades, de pronto se vieron ubicadas en medio de dos problemas: optar por la salud y la vida o por la economía para subsistir o curarse.

Y lo que se ha denominado la “nueva normalidad” no es menos oscura: los problemas económicos, el desempleo, el incremento de la pobreza, la violencia y la desconfianza en las autoridades pueden ser más letales que la propia enfermedad, pues el estado quedará aún más disminuido o limitado para atender la

necesidad de alimentos, medicinas, servicios públicos y, sobre todo, seguridad ciudadana que demandarán millones de mexicanos afectados por la pandemia.

Si los pronósticos se cumplen, la economía del país caerá en un decrecimiento como no se había visto décadas; la aún considerable parte de la economía que depende de los mercados internacionales del petróleo está en riesgo y la crisis que se vive en el país vecino del norte dejará también millones de desempleados, entre los que se encuentran miles de compatriotas que son sustento de sus familias mexicanas vía las remesas de divisas anuales que contribuyen al desarrollo nacional.

En ese panorama de problemas económicos, de salud y laborales, México tiene en su horizonte más próximo una crisis de derechos humanos inocultable. Si la población no encuentra respuesta a sus demandas de salud, empleo, seguridad y alternativas de crecimiento, es evidente que el estado incumple con el rol constitucional de la gobernabilidad que le corresponde. La tensión social de la que hablamos se hará evidente y la inequidad ensanchará sus fronteras entre los segmentos de la población de por sí polarizados desde hace décadas por desventajosa repartición de la riqueza.

En el panorama de la nueva normalidad, el estado que tradicionalmente generaría inversión en infraestructura, pago de salarios de su burocracia y gasto en adquisición de insumos y servicios, se vería obligado a recortar esos rubros y apostarle, con los riesgos del pasado, a destinar lo que le quede vía la transferencias y subsidios a solo una parte de la población.

Y, aun así, la economía nacional no aguantaría más de dos años bajo ese esquema; derivado de la actual situación, en el que la recaudación estatal se verá disminuida, el actual gobierno federal de nuestro país está en la encrucijada de usar el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) que para el año 2020 solo contaba con 60 mil 461

millones (Reforma 2020), pues en el año 2019 se usó en favor de las entidades federativas por la insuficiencia de transferencias, casi 35 mil millones; y si consideramos que los pronósticos para este ejercicio es de un déficit de 76 mil millones, creemos que es un gran problema que se solucionará con la reducción presupuestal y más austeridad, pues el crecimiento económico está, como lo anotamos, comprometido.

### **3. Una buena Administración Pública**

Así como a la riqueza y la prosperidad de un país, también es necesario administrar la crisis, la escasez, la adversidad y la incertidumbre cuando inevitablemente se presentan. En ello también encuentra fortaleza la administración pública en tanto brazo ejecutor del gobierno en turno.

En México la Administración Pública ha jugado un papel preponderante durante las últimas crisis, bien sea como acusada de formar parte del problema o como el primer frente que sufre las consecuencias del desempleo en tiempos de debacle económica. La relación de la administración pública mexicana con la crisis es innegable; su desempeño histórico ha pasado desde el modelo de estado desarrollador hasta el modelo autoritario, previo al estado de transición democrático recién inaugurado. El efecto se le ha atribuido ineficacia en el manejo de las empresas e instituciones del Estado, así como la hipertrofia de un estado lento, despilfarrador y corrupto. Nunca o muy pocas veces la Administración pública ha sido reconocida en su papel importantísimo de generadora de valor público y de convertirse en nuestros días en la imagen ante el ciudadano que le exige transparencia y calidad en su desempeño, ambos terrenos en los que hemos avanzado sin lugar a duda.

Hoy en día, sin entrar en detalles, podemos afirmar que la administración pública que enfrentará las consecuencias de la crisis del “gran confinamiento” en nuestro país, tiene notables aportes en materia de desempeño, innovación y evaluación,



elementos que serán indispensables al momento de la implementación de políticas y programas que el gobierno habrá de implementar para paliar los efectos nocivos de la pobreza, la inseguridad y el desempleo que tocan a nuestras puertas. Por lo que, si en alguna parte de la estructura del gobierno debemos apostar para enfrentar la crisis actual, sin duda, es en nuestra administración pública.

No obstante, el desarrollo discreto de nuestra administración pública en esta etapa denominada posburocrática, y precisamente en aras de un mayor y más rápido desarrollo modernizador, hay mucho que hacer aún. Hemos dicho que si algo resentirá la población en la crisis es el desempeño del Estado en aquellas funciones en las que solo el gobierno tiene recursos y capacidades para atenderlas: educación pública, seguridad nacional alimentaria y energética y, por supuesto, seguridad pública. (Meyer, 2020); y si será la administración pública la encargada de instrumentar y ejecutar las políticas públicas que se propondrán para paliar los efectos de los problemas sociales por venir, entonces se hace necesario aceptar que la ciudadanía será un factor indispensable para que las cosas funcionen. La relación de la ciudadanía con el gobierno (administración pública-burocracia) será la clave para el éxito de lo que se instrumente en respuesta a nuestros problemas económicos, sociales y productivos.

#### **4. La gobernanza necesaria**

Los elementos comunes y aceptados por diversos autores al definir la gobernanza se resumen en al menos cinco aspectos. El primero es caracterizarla como un proceso de dirección de la sociedad respecto de sus propios objetivos y metas, así como la capacidad para definir y organizar de dichos objetivos y metas. Un segundo aspecto es que la sociedad puede dirigir también, aunque no exclusivamente, la acción del gobierno si reúne las capacidades y actividades necesarias. En tercer lugar, podemos decir que la gobernanza parte de la afirmación de que el gobierno resulta insuficiente para alcanzar los objetivos

económicos, de bienestar y seguridad social que toda persona requiere. En cuarto lugar, se afirma que toda sociedad requiere de recursos del gobierno y de otros actores para alcanzar sus objetivos en común. Finalmente, está suficientemente probado que las empresas y organizaciones civiles tienen capacidad para resolver problemas, incluidos los del ámbito público, concretamente en los servicios públicos.

En nuestro país es evidente que las acciones de gobierno han sido (son) insuficientes para responder a la demanda de la sociedad. Esta demanda se concentra en calidad de los servicios públicos, salud, cuidado del medio ambiente, y otras materias como la educación y la seguridad pública, muy particularmente. Aun y cuando es bastante obvio que en México la sociedad demanda cada vez más la mejoría en esos aspectos y que el gobierno limita su actuación por falta de recursos y capacidades, de lo que se trata es de no dejar de reconocer que en la sociedad hay un sinnúmero de actores que pueden actuar en favor de la solución de esos problemas, y que solo esperan ciertas condiciones para su intervención y dirección.

En síntesis, podemos afirmar que hablar de gobernanza es básicamente reconocer, en primer lugar, que el gobierno es insuficiente para dirigir a la sociedad y responder a sus crecientes demandas y, en segundo lugar, que existen actores extra gubernamentales con capacidades y recursos, decididos a sumar esfuerzos para eliminar los problemas sociales. Estos actores han demostrado capacidad de autogobierno y esperan ser incluidos en los procesos de planificación, regulación y prestación de servicios públicos del gobierno y, para el caso de no ser incluidos, quien pierde es la sociedad en su conjunto (Aguilar, 2006:136)

La crisis que se avecina con sus problemas ya advertidos por especialistas, la experiencia de que el gobierno no ha podido resolver las demandas sociales en las últimas décadas, la pobreza y las enfermedades crónicas de la población y una

economía nacional sin crecimiento, ponen en nuestro horizonte un panorama delicado.

Sabemos que no siempre resulta suficiente el que el gobierno y sus dependencias elaboren las mejores políticas públicas; hay un contexto que influye en aquéllas, como la confianza y participación ciudadana, la transparencia, la apertura de las autoridades, pero muy desafortunadamente, también la corrupción que se experimente en la sociedad y sus instituciones; por tal motivo, es obligación del gobierno incidir en el acercamiento con los grupos organizados de la sociedad para enfrentar la problemática social que se avecina, recoger las mejores ideas y propuestas y dar a conocer los proyectos futuros de la administración pública.

En suma, aun y cuando el concepto de gobernanza no se ha entendido en su cabalidad por gobiernos y sociedades como las latinoamericanas, así como tampoco es una llave maestra para abrir todas las puertas del desarrollo y el progreso, si podemos decir que son cada vez más numerosos los casos de éxito en donde el gobierno acude a la sociedad para legitimar sus propuestas, atender la problemática social y sobre todo, generar una dinámica de participación y corresponsabilidad de las cuestiones públicas, como los servicios públicos, las inversiones de obra pública, la gestión de los asuntos relacionados con el medio ambiente, siempre utilizando las plataformas digitales de gobierno abierto; cabe agregar finalmente, que toda la participación conjunta del gobierno y la sociedad organizada, obtienen mejores resultados cuando fijan dos bases importantísimas en nuestros tiempos y en donde se han obtenido los mejores resultados: el combate a la corrupción y el respeto y fomento de los Derechos Humanos. Ese es el reto para nuestro país en los meses por venir y esperemos que podamos superarlo.

## **Conclusiones.**

- a. Las limitadas capacidades y recursos del gobierno mexicano, así como las consecuencias que dejará la pandemia en nuestra economía y sistema de salud nacionales, obligan a la reflexión de qué hacer para atender en los próximos meses a las personas que demandarán empleo, servicios de salud, servicios públicos y seguridad ciudadana.
- b. El gobierno federal debe convocar a la ciudadanía, escuchar sus demandas y atender sus propuestas de mejora de las políticas públicas, para generar una corresponsabilidad bien delimitada en los asuntos públicos de la agenda nacional.
- c. Existen casos de éxito, en los que se demostró la valía de la asociación del gobierno y la ciudadanía en el tratamiento de los asuntos públicos, como el programa Decide Madrid o el wiki legis brasileño, el mygob de la India y muchos otros en donde la gobernanza sirve de puente para la colaboración y el fortalecimiento de la democracia.
- d. La administración pública post crisis debe corresponder a la exigencia y necesidades de la sociedad mexicana las que, desafortunadamente, serán agudizadas por los efectos de la pandemia.

## **Fuentes de consulta.**

1. Oszlak, O. (5 de mayo 2020). El Estado después de la Pandemia COVID-19. Revistas del INAP- CUINAP, 11, 19
2. Banco Mundial. (2017). Informe sobre el Desarrollo Mundial: Gobernanza y Derecho. 29 mayo del 2020, de Banco Mundial Sitio web: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017#>
3. ONU Asuntos Económicos. (2020). A.L. la mayor recesión económica de su historia. 28 mayo 2020, de

