

Las ciencias políticas y sociales ante contingencias de amplio impacto. Incógnitas y propuestas

GIANFRANCO PASQUINO
RICARDO UVALLE BERRONES
ALEJANDRO ROMERO GUDIÑO
ALFONSO CARLOS MERINO GONZÁLEZ
RINA MARISSA AGUILERA HINTELHOLHER
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ-RAMOS
ADRIANA PLASENCIA DÍAZ
LEOPOLDO GARDUÑO VILLARREAL
RICARDO CHÁVEZ PEÑA
FRANCISCO MARTÍNEZ MARTÍNEZ
DAVID PADILLA MACAYO
RICARDO LÓPEZ TORRES
RUBÉN GARRIDO YSERTE
JOSÉ MORALES RAMÍREZ
EDMUNDO PERRONI ROCHA

JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE
ARTURO ORDAZ ÁLVAREZ
CARLES RAMIÓ MATAS
MIRIAM FONSECA LÓPEZ
JOSÉ ALFREDO ZAVALA BETANCOURT
ANDREA RODRÍGUEZ PEDRAZA
EDUARDO LÓPEZ FARIÁS
JAIME ESPEJEL MENA
JAQUELINE ARTEAGA FERNÁNDEZ
LETICIA CONTRERAS OROZCO
YANELLA MARTÍNEZ ESPINOZA
JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ
MARIANO VELASCO TORRES
HUMBERTO CANTELLANO RODRÍGUEZ
JORGE ENRIQUE PÉREZ LARA
ELSA AZUCENA ALFARO GONZÁLEZ

RICARDO SODI CUELLAR
MARCELA ASTUDILLO MOYA
LUCIANA MORAES RASO SARDINHA PINTO
ANA LUIZA GOMES DE ARAUJO
MARIA ISABEL ARAÚJO RODRIGUES
JUAN PABLO AGUIRRE QUEZADA
ALEJANDRA LUCERO MORENO MAYA
HILDA TERESA RAMÍREZ ALCÁNTARA
ALFONSO TONATIUH TORRES SÁNCHEZ
ANGÉLICA PÉREZ ORDAZ
GABRIEL PÉREZ GALMICHE
DAVID ESPINOSA GONZÁLEZ
GIOVANNI BRIAN GARRIDO MALDONADO
ALFREDO PÉREZ PAREDES
JOSÉ AURELIO CRUZ DE LOS ÁNGELES

COORDINADOR: ROBERTO MORENO ESPINOSA



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

Las ciencias políticas y sociales ante contingencias de amplio impacto. Incógnitas y propuestas

Roberto Moreno Espinosa | Coordinador



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

Consejo Científico

Bernardo Kliksberg
ORGANIZACIÓN DE LAS
NACIONES UNIDAS

Luis F. Aguilar Villanueva
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Leonardo Morlino
LUISS UNIVERSITÀ GUIDO CARLI

Nuria Cunill Grau
UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS -
CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO

Manuel Villoria Mendieta
FUNDACIÓN ORTEGA Y GASSET

Diego Valadés Ríos
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Roberto Moreno Espinosa
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL ESTADO DE MÉXICO

Ricardo Carneiro
ESCOLA DE GOVERNO
PAULO NEVES DE CARVALHO

Donald E. Klingner
UNIVERSITY OF COLORADO

Alejandro Romero Gudiño
UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Juan de Dios Pineda
UNIVERSITY OF NEW MEXICO

Ricardo Uvalle Berrones
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ricardo Varela Juárez
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Gianfranco Pasquino
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Enrique Cabrero Mendóza
CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y DOCENCIA ECONÓMICAS

Fred Lazin
BEN-GURION UNIVERSITY
OF THE NEGEV

Juan Fernando Galván Reula
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Mario Martín Bris
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

María P. Aristigueta
UNIVERSITY OF DELAWARE

Rubén Garrido Yserte
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Carles Ramió Matas
UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Rafael Bañón i Martínez
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
DE MADRID

José Manuel Canales Aliende
UNIVERSIDAD DE ALICANTE

Guillermo Escobar Roca
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

María del Carmen Rubio Armendariz
UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA

Judit Bokser Misses-Liwerant
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Adriana Plasencia Díaz
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Consejo Directivo

Roberto Moreno Espinosa
PRESIDENTE

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno
VICEPRESIDENTE

Elena Jeannetti Dávila
DIRECTORA DE DESARROLLO ACADÉMICO

César Nicandro Cruz Rubio
DIRECTOR DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN CIENTÍFICA

Adriana Plasencia Díaz
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA

Rodolfo Ortiz Ortiz
DIRECTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

José Antonio Rosique Cañas
DIRECTOR DE RELACIONES INTERNACIONALES

Rogelio Rodríguez Rodríguez
DIRECTOR DE RELACIONES CON HISPANOAMÉRICA

José Morales Ramírez
DIRECTOR DE VINCULACIÓN INSTITUCIONAL

Juan Miguel Morales y Gómez
DIRECTOR DE ADMISIÓN Y MEMBRESÍA

Miguel Moreno Plata
DIRECTOR DE ESTUDIOS DE FUTURO

María de los Ángeles Maya Martínez
TESORERA

Jorge Enrique Pérez Lara,
DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y REPRESENTANTE LEGAL



**Las ciencias políticas y sociales
ante contingencias de amplio impacto.
Incógnitas y propuestas**
ISBN: 978-607-98268-4-0

Autor: Moreno Espinosa, Roberto
(coordinador)

Edición/corrección de estilo:
María Concepción Beltrán López

Editorial: Academia Internacional de Ciencias
Político-Administrativas y Estudios de Futuro

Materia: Ciencia política
(Política y gobierno)

Publicado: 2020-12-00
N° Edición: 1

Idioma: Español

Hecho en México / *Made in Mexico*

Cada uno de los capítulos que integran este volumen fueron sometidos a dictamen a través del sistema de *doble ciego o de pares*, a fin de lograr una mayor consistencia y rigor científico.

La Academia Internacional de Ciencias Políticas, Administrativas y Estudios de Futuro, AC (AICPAEF) o *International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies* (IAPAS-FS) -por su denominación y siglas en inglés- es una iniciativa impulsada por una red de investigadores a nivel internacional, para contribuir al debate y la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político administrativas y escenarios de futuro en favor del desarrollo.

www.iapas.mx

Email: jorge.perez@iapas.mx

Twitter: @iapasfs

Facebook.com/IAPASF

Documento editado y preparado por:
Roberto Moreno Espinosa

Antiguo Camino a San Pedro Mártir No. 42,
Casa 5, Colonia Villa Tlalpan, Alcaldía Tlalpan.
Ciudad de México, 14630, México

Registro RENIECYT: 1800606



ISBN: 978-607-98268-4-0



Licencia *Creative Commons License 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas*. Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

PRIMERA PARTE

La pandemia y el papel de las Ciencias Sociales

1. Lecciones cortas comparadas por pandemia	30
<i>Gianfranco Pasquino</i>	
2. La tarea de las Ciencias Sociales ante las rutas no lineales del COVID-19	48
<i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	
3. Reflexiones sobre la experiencia, así como los efectos y los desafíos del Covid-19	84
<i>José Manuel Canales Aliende</i>	
4. Pandemia, crisis y solidaridad	96
<i>Arturo Ordaz Álvarez</i>	
5. COVID-19 ante la crisis de los estados	135
<i>Carles Ramió Matas</i>	
6. La llegada de un futuro incierto	150
<i>Alfonso Carlos Merino González</i>	
7. Incógnitas y propuestas frente al COVID-19 Una perspectiva económica del sistema de salud	168
<i>Leopoldo Garduño Villarreal</i>	
8. Las Ciencias Sociales ante el reto de la pandemia del Coronavirus	190
<i>Rina Marissa Aguilera Hintelholher</i>	
9. Mexico, la nueva realidad contextual tras la pandemia de COVID-19	211
<i>Ricardo Chávez Peña</i>	
10. La inter sectorialidad mundial y los retos frente de la salud en escenarios prospectivos	249
<i>Francisco Martínez Martínez, David Padilla Macayo y Ricardo López Torres</i>	
11. La hora de la Unión Europea: el virus que puede acabar con ella	271
<i>Rubén Garrido Yserte</i>	

SEGUNDA PARTE

Las administraciones públicas en la encrucijada. Su futuro a debate

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 12. La Administración Pública como disciplina y <i>praxis</i> de la contingencia y la construcción social del gobierno abierto
<i>Miguel Ángel Sánchez-Ramos</i> | 276 |
| 13. Las administraciones públicas en tiempos de COVID-19
<i>Adriana Plasencia Díaz</i> | 298 |
| 14. Presupuesto y rendición de cuentas de los derechos humanos y su protección durante la pandemia
<i>Alejandro Romero Gudiño</i> | 316 |
| 15. COVID-19: una mirada a través de las finanzas públicas
<i>Marcela Astudillo Moya</i> | 354 |
| 16. Del Programa Nacional de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Federal 1983-1988 al Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013 – 2018
<i>José Morales Ramírez y Jaqueline Arteaga Fernández</i> | 373 |
| 17. La innovación pública, los medios digitales y los desafíos de los gobiernos subnacionales ante el COVID-19
<i>Leticia Contreras Orozco</i> | 411 |
| 18. Repercusiones de la Austeridad Republicana en la crisis sanitaria en la pandemia COVID-19 en México
<i>Yanella Martínez Espinoza y José Juan Sánchez González</i> | 432 |

TERCERA PARTE

Nueva generación de políticas públicas

19. **Acciones de política pública en México ante la pandemia de COVID-19: derechos humanos y centralidad del Estado** **460**
Miriam Fonseca López
20. **Cambio de época y las implicaciones de la cuarta transformación en México** **482**
Mariano Velasco Torres, Humberto Cantellano Rodríguez y Edmundo Perroni Rocha
21. **Las oportunidades de políticas públicas durante la crisis sanitaria** **506**
José Alfredo Zavaleta Betancourt
22. **Centroamérica unida, una respuesta acertada frente al COVID-19** **527**
Andrea Rodríguez Pedraza
23. **Una crisis evidenciada: Elementos para la formulación de un verdadero Estado de Bienestar en México** **545**
Jorge Enrique Pérez Lara y Elsa Azucena Alfaro González
24. **Diferencias entre el servicio de salud mexicano y norteamericano en tiempos de contingencia sanitaria** **597**
David Padilla Macayo, Francisco Martínez Martínez y Ricardo López Torres
25. **La gobernabilidad democrática y la desigualdad en los tiempos del COVID-19** **581**
Eduardo López Farías
26. **La inclusión laboral importa ahora más que nunca** **612**
Alejandra Lucero Moreno Maya
27. **El sector empresarial, un reto gubernamental ante el COVID-19 en Puebla, México** **630**
Alfredo Pérez Paredes, José Aurelio Cruz de los Ángeles y Giovanni Brian Garrido Maldonado
28. **Burocracia y contingencia: incógnitas y propuestas** **649**
Jaime Espejel Mena

CUARTA PARTE

Derecho, legislación e institucionalismo

29. As respostas e os rumos do Direito Administrativo diante dos desafios advindos pela COVID-19 **673**
Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto, Ana Luiza Gomes de Araujo y Maria Isabel Araújo Rodrigues
30. Impartición de justicia: actividad esencial que no debe suspenderse **701**
Ricardo Sodi Cuellar
31. Experiencias de legislar en épocas de pandemia: el Congreso mexicano y el COVID-19 **720**
Juan Pablo Aguirre Quezada
32. Cambio institucional y resiliencia en tiempos de COVID-19 **742**
Hilda Teresa Ramírez Alcántara y Alfonso Tonatiuh Torres Sánchez
33. La escuela en la era Pos-COVID-19. El caso (del bachillerato) de la UNAM **763**
Angélica Pérez Ordaz
34. La prospectiva educativa en el nivel superior enfocada a los programas de estudio. Caso: complejo regional mixteca, **779**
Gabriel Pérez Galmiche y David Espinosa González

TERCERA PARTE
Nueva generación de políticas públicas

La Administración Pública como disciplina y *praxis* de la contingencia y la construcción social del gobierno abierto

Miguel Ángel Sánchez-Ramos

Preliminar

La Administración Pública como disciplina social, singular de las Ciencias Políticas, estudia el fenómeno del poder desde su interés peculiar de la distribución del mismo, por lo tanto, centra su mira en la acción gubernamental como brazo ejecutor del Estado. Mientras que la Ciencia Política enfoca su estudio al poder en sus manifestaciones de acceso, mantenimiento y manera de ejercerlo, la Administración Pública se preocupa por el uso de los recursos, la distribución del poder, la traducción de la voluntad general en acciones muy específicas que materializan ese espíritu del bien común.

La Administración Pública tiene como objeto de estudio a la administración pública, de ahí que en entornos de estudio se presta a la confusión dado que el nombre de la disciplina es el mismo que la materia. El estudio del objeto se denomina igual que el objeto de estudio. Para diferenciarlo, algunos nos referimos al primero con mayúsculas y al segundo con minúsculas, como lo ha propuesto Omar Guerrero (1982).

El propósito de este capítulo no es centrar la discusión sobre la finalidad de la Administración Pública y los alcances de la administración pública, por el contrario; lo que se propone como objetivo del mismo capítulo es disertar sobre las áreas de oportunidad que tiene la administración pública en la gestión de las crisis cuando camina de conformidad a los cánones de la Administración Pública y mediando la construcción

social del gobierno abierto, como una estrategia que facilita la inserción pública en la complejidad.

El entorno que convoca a esta reflexión se ciñe en la pandemia que el COVID-19 ha desarrollado en el año 20 del siglo XXI, evidenciando la volatilidad de todas las estructuras habidas y por haber del hombre milenario, inteligente, social, público, político, científico, técnico, profesional, amateur, gobernante, ciudadano, letrado, y demás manifestaciones humanas. El avance tecnológico y científico en materia de salud no es tal que asegure la dominación de un virus, por el contrario, ha quedado de manifiesto que un virus como el corona virus de tipo 2, causante del síndrome respiratorio agudo severo (SARS-CoV-2), que es mejor conocido por la enfermedad del COVID-19 ha sometido a la población mundial en una crisis sanitaria que ha traído más de 11 millones de infectados con más de medio millón de defunciones en el mundo, con corte a principios del mes de julio del año 2020. Sin lugar a dudas nos ha cambiado la forma de ver la vida y el mantenimiento de las interacciones en sociedad.

En este contexto sanitario la administración pública tiene un papel trascendente para cumplir el principio de preservar la vida en comunidad (Bonnin, 2004), de la vida misma. Es ahí donde la administración necesita de la ciencia, no sólo de su propia disciplina, sino de una serie de conocimientos que son necesarios para la vida pública, para la acción gubernamental, para la hechura de políticas.

La acción del gobierno no sólo se le quiere ver en momentos de crisis como la citada emergencia que ocasiona la pandemia, sino en la contingencia de la misma y en la etapa previa, cuando había normalidad. Es más importante en ese momento de normalidad para poder actuar en los momentos de crisis.

La diferencia entre una acción gubernamental de una nación o incluso de una subnación a otra, estriba en la competencia con la que cuentan sus autoridades y funcionarios. La información es importante, pero el conocimiento basado en la experiencia es fundamental para la comprensión y la acción asertiva y acertada. El ejercicio del gobierno y,

por ende, de la administración requiere de conocimiento que en su mayoría proviene de la sabiduría acumulada por diversas ciencias. La administración pública no se basta con el conocimiento de la Administración Pública, requiere de diversas disciplinas tanto como ámbitos de acción tiene.

Para poder cumplir el objetivo del capítulo es menester proceder a una exposición que lo facilite, por lo que se ha convenido dividirla en cuatro momentos, primero se aborda el contexto normal de la administración pública; en el segundo se plantea la acción de la administración en épocas de crisis; en un tercer momento se analiza la acción y aportación científica para la administración, y por último, la construcción del gobierno abierto como estrategia para la atención y funcionamiento de la gobernanza.

Contexto normal de la administración pública

Los tiempos actuales, previos a la pandemia del COVID-19, se caracterizan por tratarse de olas complejas de interacción pública, de sociedades con una serie de manifestaciones económicas, sociales, culturales y políticas diversas, acrecentadas a una velocidad sin precedente, acompañadas de una sociedad de la información que produce una cadena de datos a velocidad inimaginable, que permite una serie de interacciones y transacciones que rebasan la capacidad de su enumeración y enunciación. Un fenómeno que complejiza aún más es la globalización y lo glocal¹ expresiones de diversas interacciones que se comparten y buscan nuevos signos de entendimiento y convivencia.

La vida en sociedad, por lo tanto, es compleja, busca el equilibrio entre las diversas expresiones en las que el ser humano tiene presencia. A su vez, se tiene la sensación de que la vida en Estado es insuficiente y no garantiza ese equilibrio, que ese Estado caracterizado por el monopolio del poder, de la diplomacia y de las contribuciones ha

¹ *Glocal* es un constructo que hace referencia a lo global a la vez que lo local. Es el reconocimiento de que en una realidad están presentes estas dos manifestaciones. Es la síntesis dialéctica entre la unión y lucha de contrarios. El término resume la interacción de un yo que observa lo que hay del otro lado del mundo, a la vez que el mismo yo reconoce lo que está de este lado y asume la pretensión de establecer nuevos signos de convivencia que equilibren y den salida a lo paradójico y complejo de su realidad. Glocal es la respuesta a la tendencia homogeneizadora que trae consigo la globalización y la idea de defender lo local como resistencia a la vez que exigencia de ser incorporado a la aldea global, reclamando ser respetado en sus peculiaridades.

dejado de existir. Actualmente el monopolio de la fuerza no es exclusivo del Estado y mucho lo pueden sostener con comunidades que han sido sometidas por organizaciones marginadas del Estado de Derecho, violentas o delictivas, mismas que le retan la fuerza al Estado y el monopolio de las contribuciones, pues estas mismas organizaciones reclaman para sí el “pago de piso” por parte de los pobladores como cuota para asegurar su sobrevivencia, o el mantenimiento de su actividad económica. Es vigente el debate del Estado fallido en la lógica de un Estado *weberiano*.

Desde el Estado Social y Democrático de Derecho han aumentado los ámbitos de interés e intervención de la administración pública, adoptando estructuras grandes, complejas, y de altos costos a la vez que prometedoras de bienestar social y protectoras de los diversos grupos sociales que integran a la comunidad. El Estado Social de Derecho se propone incorporar en el marco jurídico los derechos sociales fundamentales a la par de los civiles y políticos (Villar, 2007). Como consecuencia de ese reconocimiento incorporado en el orden jurídico el Estado asume la prestación de diversos servicios para garantizar esos derechos y por tanto, la administración pública ve acrecentados sus ámbitos en educación, salud, bienestar, vivienda, empleo, seguridad social, asistencia médica, deportes, ecología, agua, desechos sólidos, y cada vez más.

La administración pública, por antonomasia liberal, al asumir la atención de los diversos servicios que garanticen bienestar produce estructuras e interacciones de alta complejidad. La intervención de un ente administrativo en la atención de un asunto público provoca la generación de diversos procesos y procedimientos, y la convergencia de otras dependencias de la administración por lo que los costos de aprendizaje y financieros son altos y de impactos de dimensiones igualmente altos.

La administración pública, al surgir de un seno liberal, se ocupa por la libertad y bienestar del individuo y en consecuencia trabaja para tal objeto. Así la administración pública es “la potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y las cosas” (Bonnin, 2004: 34), se propone atender las necesidades colectivas y relacionarse con la sociedad, es el Estado en la sociedad

(Guerrero, 1981). La administración pública ejerce una mediación entre el interés estatal y la realización ciudadana por el interés colectivo.

Diversos son los ámbitos que atiende la administración pública, los asuntos interiores se han ido desglosando en amplios sectores y ministerios, integrantes de la administración pública, la procuración de la justicia, la hacienda, ecología, turismo, economía, educación, salud, energía, agricultura, ganadería, pesca, vivienda, desarrollo social, bienestar, desarrollo económico, comunicaciones, transportes, vialidad, seguridad pública, seguridad social, defensa, guerra, marina, derechos humanos, cultura, deporte, equidad e igualdad de género, y una vasta relación de áreas de interés que ha desarrollado y atendido.

Con la función del Estado Social, ha enfrentado retos y limitación, que lo han hecho pasar de un gobierno director a un gobierno coordinador, donde la gobernanza juega un papel de suma importancia en la conducción de esfuerzos de los diversos actores con el propósito de alcanzar los objetivos de desarrollo.

Entonces, la administración en un estadio normal se le ve presente en una infinidad de acciones cotidianas que incluso pueden pasar por desapercibidas por ser tan ordinarias en la vida humana, pero fundamentales para la misma, como el servicio de agua, de luz, de seguridad, de servicios urbanos y públicos básicos. Lo ordinario de la administración tiene una serie compleja de interacciones dado que una acción, un proyecto, de un ámbito genera la inclusión de diversas áreas de la administración, donde el presupuesto es un elemento muy recurrente al igual que el humano.

La administración pública al ser el ente que traduce la voluntad general en el referente material que da vida al bien público general, cuenta con una serie amplia y compleja de elementos y recursos de toda índole para su ejercicio. La previsión y la planeación son procesos que son connaturales a su expresión. Una administración pública capaz es aquella que se anticipa a los fenómenos y hechos, actuando de manera proactiva y así logra equilibrio entre las diversas fuerzas sociales que existen en la comunidad.

La administración pública mejora lo existente, por eso desarrolla capacidades de innovación, no solo en los conceptos sino también procedimientos, productos, servicios y en la gobernanza misma. La función social de la administración pública como gobierno en acción busca el bien público temporal; para cumplir esta función requiere de una armonía a su interior, de capacidades que le permitan armarse de recursos, elementos, procedimientos y estructuras ágiles y sólidas para atender la función social.

En consecuencia, la administración pública atiende funciones sustantivas y funciones adjetivas. Las primeras aluden a las tareas fundamentales que son la razón pública o naturaleza propia de la administración pública, como pueden ser la gobernación, educación, salud, seguridad, comunicaciones, vialidad, medio ambiente, ecología, economía, desarrollo económico, desarrollo social, entre otras. Las funciones adjetivas son aquellas que contribuyen al desempeño de la entidad, que estriban en la gestión de los recursos organizacionales, financieros, tecnológicos, humanos y procedimentales.

En razón de las funciones que atiende es como se complejiza la administración pública en su estructura y organización al dar lugar a las diferentes dependencias que atenderán estas funciones; a la vez cada dependencia tiene para sí funciones sustantivas y adjetivas.

Uno de los ámbitos de la administración pública es la salud, función sustantiva, misma que implica una serie muy amplia y compleja de tareas, desde la prevención hasta la atención de enfermedades de alto riesgo. La pandemia vino a develar que es un área altamente álgida, que sus fronteras son muy delgadas e insuficientes para la prevención y para la atención de emergencias. A este ámbito compete la sanidad entendida como una serie de servicios a cargo del gobierno estructurados de tal manera que estén dirigidos para cuidar o preservar la salud pública de una comunidad. Puede ser aceptado como sinónimo de salubridad. La salud de la comunidad a su vez conlleva al despliegue de diversos órdenes y niveles de la estructura gubernamental, por eso la salud es una función que desarrollan de manera concurrente el gobierno nacional, el estatal y el local. En México compete a la federación la elaboración y conducción de directriz sanitaria y la atención médica preventiva y correctiva, mientras que a los estados colaboración en

la atención médica clínica y hospitalaria; a los municipios la operación en sanidad. Estos últimos son los más limitados en todos los sentidos para poder aplicar esta facultad y los resultados fueron y son evidentes en tiempos de pandemia.

El objetivo del gobierno a través de la administración pública es alcanzar la salud pública y la salud en el sentido más amplio de todos los habitantes.

La administración pública al mejorar cuanto existe necesita de la voluntad de los diversos sectores, que cuando intervienen y se comprometen dan mayor legitimidad a las acciones y resultados, pero si por el contrario se muestran ajenos, entonces la acción administrativa enfrenta crisis de legitimidad y de confianza, trayendo en consecuencia etapas de crisis.

Acción de la administración pública en épocas de crisis

El gobierno y la administración pública atienden la gestión de acciones dinámicas constantes y previsibles, e incluso se enfrenta a crisis provenientes de fenómenos naturales, biológicos, políticos y sociales, donde su capacidad de respuesta, adaptabilidad y sensibilidad es propia para enfrentarla, administrarla y conducirla al equilibrio. Como coyuntura una crisis es imprevisible en el día que aparecerá; sin embargo, no debe ser sorpresiva para la administración capaz que la tiene estimada en sus escenarios y, por lo tanto, contemplada en sus protocolos.

La administración pública por su dimensión y función enfrenta diferentes crisis, algunas de corta duración y otras no tanto, profundas o superficiales, políticas o naturales, de estrategia o táctica, comunicación o acción, legitimación o confianza,

La capacidad de administración y superación de la crisis radica en su conocimiento que tenga del interior y del exterior de la misma vista como entidad, organización e institución. La introspección es una etapa vital para enfrentar una crisis. Etkin (2000) apunta que las crisis son actividades recurrentes cuando hay contradicciones en la estructura de la organización o cuando hay grupos que presionan en caminos y fuerzas opuestas ejerciendo poder que lacera la organización.

Entonces, una crisis, es una coyuntura, contingencia, que perturba el funcionamiento normal y exige intervención pronta para superarla. Es un suceso que no se desea, que surge y a veces muy frecuente. Las crisis pueden ser estimadas cuando se conoce el entorno y se ha identificado un riesgo latente, incluso la alta jerarquía la conoce antes de ser pública.

La crisis no es una ni única, hay varias y muy diversas, afectan el desarrollo ordinario, afecta en los recursos y planes. Un alto liderazgo es capaz de administrarla de manera adecuada y superarla. Ese alto liderazgo implica capacidad de introspección y de generar alternativas de canalización a través de sinergias construidas. Esta construcción es fundamentalmente lograda a través del diálogo y de procesos sólidos de comunicación. La interacción intersubjetiva es condición sine qua non de la interacción institucional que supera las crisis organizacionales.

¿Cuáles son los factores que causan la crisis en la administración pública? Son varios y de diverso orden, muchos de ellos centrados en la ausencia del valor respectivo a los capitales intangibles de la misma organización, como son el capital humano y el social. El primero no es armónico en toda la administración, hay desequilibrios debidos a la selección y promoción no basados en el mérito sino en otros modos no propios de sistemas democráticos; en consecuencia, esa desarmonía trae un conocimiento no sólido del ámbito y de la administración en general. En algunos momentos ese conocimiento se ve subordinado a la política, a consecuencia de la manera de la selección mencionada, y abona más a la lealtad a la persona que a la institución. Es decir que, aunque el servidor público llega a tener conocimiento vasto del asunto no expone de forma libre, abierta y crítica sus argumentos por no ver afectada su permanencia. En otros casos, estriba el problema en que el servidor es neófito y su aprendizaje lento y costoso para la administración. Otro fenómeno que se presenta en el capital humano es la existencia de movilidad alta del personal, dejando ir a buenos perfiles y contratando los más baratos, o los leales al jefe.

El tema del capital social es también delicado y se ubica su limitación tanto al interior como al exterior de la organización. En el primer caso, al no haber confianza entre los

servidores, no se produce el trabajo colaborativo, dando resultados poco nutridos, con corto alcance, incompletos, o en su caso, repetidos, generando duplicidad de funciones. La desconfianza impacta en el entorno exterior produciendo deslegitimación al gobierno y a la administración, nula colaboración por la falta de credibilidad, y en consecuencia, políticas no consensuadas ni reconocidas por el público. Este proceso de pérdida de legitimidad avvicina que la recuperación de las demandas no sea exacta ni refleje con certeza la verdadera preocupación de la población, dado que ésta no participa porque la organización gubernamental no le da confianza ni garantía de respeto de esos procesos.

La crisis de confianza se emparenta con la falta de transparencia, y en consecuencia, existe caldo de cultivo para el ejercicio y gestión de recursos de forma no honestas. De esa manera se produce y reproduce un círculo nada virtuoso que atormenta el desempeño de la administración, que por cierto se rehúsa éste a ser evaluado por obvias razones. La evaluación del desempeño en unión con un control de la gestión es garantía de equilibrio y aseguramiento del cumplimiento de las estrategias contempladas en una planeación seria.

Otros factores de importancia en las crisis se ubican en el tamaño y complejidad de la organización, muy propio de la administración pública y de estados nación tan extensos como el caso del mexicano, donde hay una inercia de dependencia del centro o gobierno nacional. La presencia de burocracias tradicionales que se resisten a adaptarse a nuevas formas de expresión social es otro factor de la crisis. La comunicación inadecuada es un factor de gran peso en la generación y profundidad de las crisis.

La comunicación tiene como principal objetivo lograr la confianza de los públicos y lograr la generación de sinergias ante una situación específica. La comunicación, entonces, es una estrategia organizacional que cuando se ve fallida lleva a procesos de crisis y empantana la organización, opaca la institucionalidad de los procesos y convierte al sistema endémico. La interacción intersubjetiva a falta de comunicación obstaculiza su propósito ontológico y las construcciones sociales producidas son endeblas, no representativas, no legitimadas, pero pueden ser acumuladas y heredadas, finalmente son procesos de legitimación social aun con sus defectos.

Las fases de la crisis (Crespo y Garrido, 2020) son tres: a) latencia: simulaciones, preparación, previsión de la crisis; b) eclosión o emergencia de la crisis; y c) explosión, desarrollo o perversión del problema. La primera fase juega un papel fundamental para la administración de la crisis. Al tomar en cuenta dos dimensiones como son la previsibilidad y de la influencia, se pueden hallar cuatro tipos de crisis: a) convencional que tiene grado fácil de previsibilidad y de influencia, y responde a casos de esquemas muy tecnificados o de controladores para ciertas simulaciones; b) crisis inesperadas que cuentan con grado difícil de previsibilidad y fácil influencia, donde se encuentran las ocasionadas por eventos naturales como los terremotos; c) crisis intratables, que se caracterizan por fácil previsibilidad e influencia difícil, donde están las epidemias; y d) crisis fundamental que es de difícil previsibilidad e influencia como el caso de los atentados (Crespo y Garrido, 2020).

La emergencia sanitaria decretada en México tuvo una etapa previa, en los hechos, de contingencia, que permitió planear, preparar material y difusión, organizar las estructuras, equipos y materiales para la atención de la emergencia. Coordinar la prevención y la posible acción en la coyuntura, necesarios al existir diversas organizaciones gubernamentales que concurren en la facultad sanitaria: gobierno federal, estatal y municipal. Sin embargo, lo que falló fue la comunicación, la capacidad de coordinación. La pandemia vista desde la administración pública mereció mejor administración, más comunicación, asertividad y coordinación de las autoridades, empatía pública y colaboración participativa que redundara en la mitigación y éxito social y público, con menos decesos que los habido y no sólo registrados.

La pandemia del COVID-19 trajo consigo varias crisis, en primer lugar la sanitaria, es un virus violento, altamente contagioso y letal, amenaza para el equilibrio de la salud, en segundo lugar por ser de tan rápido contagio y rápida evolución demanda atención médica urgente, lo que lleva a contar con un amplia estructura hospitalaria, la que nos hemos dado cuenta que no tenemos, y que por lo tanto, era necesario que los contagios fueran dándose en menores cantidades para poder atender las urgencias en los hospitales. En tercer lugar, está la crisis de coordinación y comunicación entre las autoridades sanitarias y políticas de los diversos órdenes de gobierno, produciendo confusión

mediática, discrepancia en los datos, aplicación de criterios heterogéneos, mandando la imagen pública de que no se podía confiar en cifras, en datos, en la situación misma. Finalmente, se observa otra crisis, más del orden estructural y de acumulación histórica y social, la desigualdad socio económica en la población se vuelve más aguda y se convierte también en una cuestión que incrementa la vulnerabilidad sanitaria.

Las medidas de distanciamiento en México se aplicaron de manera muy diversa, según la entidad federativa y el municipio, dependió en mucho de las capacidades de los gobiernos estatales y municipales. No hubo una norma homogénea. Las acciones se iban aplicando por isomorfismo que por plan racional y con certeza de escenarios. Fue notoria una administración pública anquilosada, poco innovadora, incapaz de prever y de actuar ante una pandemia de esta dimensión.

Esta crisis en México empieza por la comunicación asertiva de la pandemia, y no es referencia a la posición de la subsecretaría de prevención y promoción de la salud, cuyo titular desarrolló un honroso papel en cuanto a la información a los medios con un desempeño más decoroso que el mismo titular de la secretaría de Salud, sino la referencia es en la coordinación del asunto, la toma de decisiones que corresponde al Consejo General de Salud, la operación de las medidas. La falta de coordinación entre las autoridades federales, estatales y locales. Claro está que la administración de la pandemia en una sociedad tan heterogénea como la mexicana, con alta desigualdad socio económica no permite medidas radicales de inmovilización ciudadana, pero entonces, ¿cuál es el papel de la autoridad cuando de preservar la vida de su comunidad se trata? ¿Qué alternativas se generan en la capacidad intelectual de la administración pública para enfrentar y modelar la crisis por la pandemia? ¿Qué puede hacer la administración pública ante una emergencia de este calado para asegurar la salud, comida y el sustento de los pobladores? ¿Cómo puede la administración pública generar la reactivación económica después de la pandemia? Estas y muchas más preguntas giran en torno del papel dialógico que asume la construcción social como método de abordaje de las coyunturas y de las cotidianidades, que apreciado ese papel desde la ciencia puede apuntalar la trascendencia de la administración pública.

Aportación científica para la administración pública

La ciencia tiene como propósito el conocimiento, explicación, comprensión y transformación de la realidad y la atención de las necesidades sociales. Por lo tanto, tiene una función social a través de la cual su intervención es pertinente y relevante. No se puede concebir una ciencia y una tecnología que vaya en contra de la humanidad, por el contrario, logran su reconocimiento por el aporte que a ella imprimen, redundando en la calidad y condiciones de vida. La razón de la ciencia natural, social y humana estriba exactamente en ese principio de servicio.

El hombre (como expresión de humanidad y no de género) es el ente que construye y echa mano de la sabiduría acumulada histórica y socialmente para lograr condiciones de vida acordes y mejores. Por ende, su inserción en la ciencia es resultado a la vez de esas construcciones sociales que logra a través de las diversas interacciones intersubjetivas y deliberativas.

Como una actividad del hombre se encuentra la organización política de lo social, constituyendo el poder, personificándolo con el gobierno y dando lugar a la administración pública; en este sentido, dicha actividad bien está asistida por la ciencia. Empero, la acción de gobierno y de la administración es compleja, como ha quedado anotado en líneas supra, por lo tanto, la asistencia científica no sólo proviene de un campo del saber, sino que es necesaria la aplicación multidisciplinar para trascender en la lógica de esa complejidad y asistir con claridad en la construcción social de la mejoría de las condiciones de vida.

El gobierno y la administración pública son objeto de estudio de diversas ciencias, donde se encuentra la política, la ciencia de la administración (Administración Pública), derecho, policy, sociología política, psicología política, entre otras, pero muchas más en la definición de su estudio estas dimensiones son de su interés, además de que contribuyen para la construcción estatal, como es el caso de la economía, historia, arqueología, salud pública, teoría de la organización, ecología, educación, seguridad pública, demografía, geografía política, y la lista puede ser tan amplia como ámbitos de la administración imaginemos.

Una característica muy peculiar de la polycy es exactamente la multidisciplinariedad, reconocida como sustancial para dar respuesta a la problemática pública, porque ésta es compleja y necesita una consulta de la misma dimensión.

El gobierno, y en específico el gobernante, entonces requiere de una amplia gama de conocimientos, que seguramente en la calidad humana se vuelve imposible de acumular y dominar, pero para subsanar esta limitación se ha construido socialmente la pertinencia de un gabinete integrado por colaboradores que son expertos en política y en la disciplina propia del ámbito de la administración que se les encarga. Es menester precisar que el político centra su dominio propiamente en la política, no es exigido que sea una persona con grandes dotes de conocimiento amplio y diverso, dado que un político para gobernar lo que necesita es ganar votos, no hacer gala de su sapiencia (Sánchez y Jaimes, 2017).

Ahora bien, el funcionario directivo, el burócrata, el que depende en la estructura jerárquica del político si está investido de conocimiento especializado, su inserción en el cargo es a través del mérito, donde su conocimiento y competencia es la base de su estancia y desarrollo. Por eso, el servicio profesional de carrera centra su mayor énfasis en estos cargos que integran la función pública, que potencian y acumulan el conocimiento social, histórico, público, político de la comunidad, sostenido con la competencia de saberes, habilidades y actitudes personales.

La ciencia, por ende, llega al seno del gobierno y de la administración a través de la función pública y de los políticos. Por lo tanto, la calidad de la acción público administrativa depende de la propiedad en la selección de estos cargos. Francia se distingue por tener una administración pública que ha demostrado seguir operando incluso sin gobierno, como puede ser el caso de la comuna francesa, y a los casos históricos de inestabilidad política, por su alta pluralidad partidista, pero la función pública ha sostenido e impulsado a Francia al nivel de ser reconocida como una potencia mundial, cuenta con liderazgo en la Unión Europea y otras medallas más que se le atribuyen, que vienen de su solidez en la administración pública. (Chandler, 2004). Ser funcionario en Francia es

un reconocimiento social y merece el respeto de la comunidad porque se otorga la razón que son capaces, que tienen calidad y mérito para ejercer y estar ahí (Heady, 2000).

La ciencia está en la administración pública a partir de las competencias que ejercen en su saber los funcionarios públicos, mismos que no provienen de una sola formación universitaria; la congregación de diversas disciplinas le confiere el enfoque multidisciplinario que el gobierno requiere. Una manera de fortalecer el conocimiento científico en la administración, y muy en singular de la elaboración de las políticas públicas, es a través de los think tanks, característicos de sociedades que creen y confían en el conocimiento especializado y otorgan la proyección de políticas y programas a entes de consulta especializados, como es el caso de Estados Unidos.

A consecuencia de esto se sostiene que la profesionalización es la solución, pero no debe tomarse como panacea. La profesionalización es continua y tiene efectos a largo plazo, no es una política que impacte de forma inmediata. Tampoco es recomendable en todos los niveles y órdenes de gobierno, la medida es una estrategia que combina con el interés de la profesionalización. Estrategias que acompañan una política de profesionalización, entre otras, son la de mantener un constante acercamiento con instituciones académicas, científicas, gremios de profesionistas y asociaciones de expertos que favorezca la interacción y la construcción de los problemas sociales a la vez que son capaces, en consecuencia, de construir las soluciones.

El trabajo con organismos de expertos y especialistas trae costos de aprendizaje reducidos, y la acumulación de aprendizaje público. Es necesario para ello cápsulas de confianza mutua que coadyuven en las construcciones sociales. Incluso los saberes tradicionales son elementos que favorecen el cúmulo de experiencias para la construcción social. En un diagnóstico realizado por el autor del capítulo en 14 municipios del Estado de México se obtuvo que sólo en tres contaban con un comité científico para atender la pandemia COVID-19, el resto no. Otros tres municipios (solo uno cumplió las dos cosas) cuentan con una dependencia de salud, los demás es un ámbito que no atienden. Luego, entonces, con estas limitaciones es comprensible el tamaño del problema que se vive

con la pandemia. Esto muestra evidencia que no es adecuado para la administración pública no contar con la ciencia a través de los especialistas del área, así las decisiones son políticas y sin sustento poniendo en alto riesgo a la población e incluso el mismo proyecto político. A la inversa, cuando se cuenta con apoyo, asesoría, acompañamiento de los científicos, de los expertos del área, entonces las decisiones son certeras, se dirigen al meollo del problema y se resuelven con menos riesgos los pendientes, se recupera credibilidad, y se afianza un proyecto político.

La salud pública, como tema de interés del presente libro en medio de la emergencia sanitaria por el COVID-19, es una de las disciplinas que son acogidas de manera fundamental por la administración pública. La calidad de vida de la población tiene una alta relación con la adecuada aplicación de los principios de la salud pública.

La salud como un estado de bienestar en diferentes esferas del ser humano se logra con acciones preventivas y correctivas. Las primeras son de gran alcance, impacto y de menor costo. Las segundas tienen un alto costo público y no en todos los casos logran su efectividad. Cuando la administración pública aplica los principios de la salud pública y trabaja en el ámbito sanitario, logra comunidades sensibles y preparadas para vivir la salud y poder enfrentar una contingencia con inteligencia y vivir la emergencia con atino.

El área de salud no amerita poner a votación temas trascendentales, como lo puede haber en los diversos campos del conocimiento, es decir, lo profundo del área pertenece a los científicos, a los doctos del campo. La ordenación de las prioridades públicas es arena del debate, como procesos de construcción social. Es aquí donde el conocimiento proveniente de los especialistas y expertos, puede dar la ventaja en la construcción social, a través del diálogo, del debate, la discusión y argumentación. No se puede confundir la ubicación del origen del debate. A los especialistas corresponde, dada su sapiencia temática, la primacía de elementos constitutivos de la construcción social, son ellos quienes colocan sobre la palestra de la discusión los elementos que en la interacción social son constitutivos de considerar para erigir el problema público. Claro está que en el debate se puede enfrentar el saber científico a los saberes tradicionales,

no son excluyentes, al contrario, la legitimidad de un problema público estriba en la inclusión de los diferentes ángulos vistos y sentidos, la inclusión y reconocimientos de las diversas interacciones intersubjetivas.

El gobierno y la administración pública son garantes del debate público en pro de la construcción social. Cuando esto no se promueve, las decisiones gubernamentales, que no públicas, encuentran el rechazo, la antipatía de la población. Esto es muy costoso cuando de salud y salud pública se refiere, dado que la desconfianza y deslegitimación que se causa trae convivencias no sanas, infecciones evitables a causa de desinformación, epidemias convertidas en pandemias, decesos por falta de atención sanitaria, entre otras manifestaciones de las que actualmente somos testigos.

La salud pública como disciplina se enfoca al estudio de las medidas para procurar la salud de la población. Es multidisciplinaria. Refiere su estudio con la organización y aplicación del funcionamiento de servicios de salud, prevención de enfermedades, protección, promoción y restauración de la salud y condiciones de vida. Por lo tanto, la salud pública implica una amplia gama de gestión, supervisión y procuración de mejoría. En este sentido, la salud pública corresponde a diversos órganos y organismos, no sólo es función del gobierno y la forma de darle vida es a través de la participación colaborativa de los diversos.

Una estrategia ad hoc para lograr estos escenarios de debate lo ofrece el gobierno abierto, que a la vez contribuye a la gobernanza.

Construcción social del gobierno abierto en la complejidad

El gobierno democrático promueve el desarrollo y gana la satisfacción ciudadana, situación posible con un enfoque constructivista, con la mediación de la gobernanza y teniendo como estrategia el gobierno abierto. El diálogo es el arma efectiva del gobierno democrático que le trae a éste consenso, legitimación y la vida en sociedad recupera su equilibrio armónico.

La complejidad, incluida la crisis de la administración pública puede ser enfrentada con su reconocimiento y trabajada a través de interacciones que logren su mejoría. Esto lo facilita el enfoque constructivista, que fundamenta el postulado básico consistente en que toda interacción que usa signos produce la construcción social ceñida a su contexto y bagaje de herencias lingüísticas legitimadas.

El gobierno democrático actual no puede dirigir solo, su intervención única en la vida pública se ve limitada por el cúmulo de asuntos y complejidades acumuladas socialmente y por la escasez de recursos sobre todo financieros, hoy la salida estratégica es la coordinación de los esfuerzos de los diversos actores. No es que se diseñe menos gobierno, es más gobierno coordinador, con más accountability societal, que sea abierto, transparente, que promueva la participación colaborativa.

Estas características son propias de la gobernanza entendida como una capacidad para gobernar incluyendo la gestión política y administrativa entre los diversos actores que logre de manera conjunta impulsar el desarrollo. ¿Cuáles son esos actores? La gobernanza tiene la respuesta para esta pregunta, los identifica y agrupa en cuatro esferas (Sánchez y Beltrán, 2017):

Esfera de gobierno, que está integrada por las organizaciones que ejercen el poder político, como son las autoridades, los representantes políticos, los funcionarios públicos, partidos políticos, miembros de los poderes tanto en el orden nacional como local.

Esfera del mercado está compuesta por las organizaciones e instituciones que priorizan la producción y el intercambio, como es el caso de empresarios, cámaras de comercio, de accionistas, productores, sindicatos, bancos, pequeños, medianos y micros negocios, transnacionales, entre otras manifestaciones del comercio y del mercado.

Esfera de la sociedad civil distinguida por las organizaciones sociales, iglesias, *think tanks*, líderes sociales, escuelas, agrupaciones que influyen en la vida social y política pero que no están dominadas o ligadas a cualquier otra de las mencionadas en las esferas anteriores, de ser el caso pierde su identidad de sociedad civil.

Esfera de grupos marginados, donde se ubican aquellas minorías que no están incluidas en las esferas anteriores por estar considerados como grupos étnicos, población marginada, no organizada, población en pauperismo. También en esta esfera están los grupos que actúan al margen de la ley que fungen como organizaciones estructuradas y que logran inestabilidad social y política en donde ejercen. No se pueden obviar estos grupos si se desea que las políticas sean reales y contemplen todas las características de la sociedad.

El gobierno y la administración pública con el acercamiento y concertación con los actores de estas esferas logran acuerdos consensuados, duraderos, legítimos, recuperan confianza y la participación colaborativa para la mejor producción de bienes y servicios públicos.

La administración pública con gobernanza trabaja bajo los principios del intercambio, la coordinación, el control, la interacción y la toma de decisiones a través del diálogo. La conversación en estos tiempos puede facilitarse con la mediación de las tecnologías de la información y la comunicación, en específico la web 2.0 y las redes sociales. La gobernanza en la administración pública imprime acciones más económicas y logran obtener productos sólidos para el desarrollo donde se incluyen saberes diversos respetando y reconociendo el derecho de los diversos actores (Sánchez, 2017).

Los propósitos de la gobernanza son: a) integrar a los diversos actores; b) innovar las formas de relacionarse; c) abrir la información, transparentar; d) impulsar la colaboración; e) disponer de open data; f) promover la participación; y g) buscar y generar consensos (Sánchez y Beltrán, 2017).

Si la conversación o diálogo se puede realizar a través de la red internacional y la gobernanza tiene los propósitos descritos, existe una coincidencia alta con los objetivos del gobierno abierto que es “la conversación como base de operación, la colaboración, el consenso, la generación de políticas públicas que aseguren gobernanza y legitimidad” (Sánchez y Beltrán, 2017: 232) aplicando sus principios que son la transparencia, participación y colaboración.

La interacción, relación y convivencia entre gobierno y ciudadanos logra ser más estrecha con el uso de las tecnologías, privilegiando la conversación, básica para los acuerdos y la construcción de las realidades sociales. “El gobierno abierto viene a impulsar la innovación gubernamental, a reconocer los derechos ciudadanos, a facilitar la integración de los diversos actores en la producción de políticas más públicas. Por eso el gobierno abierto puede verse como una alternativa estratégica para la recomendada y exigida *governance*” (Sánchez, 2017: 32)

La gobernanza y el gobierno abierto son posibles bajo el enfoque del constructivismo social (Berger y Luckman, 2008) en donde la comunicación y el lenguaje juegan un papel fundamental en la construcción social de la realidad, de los problemas públicos, de la agenda, de las alternativas en las políticas para resolverlos.

El gobierno abierto exige capacidades de *expertise*, de *accountability*, de deliberación y resolución de problemas. Sus principios de transparencia, participación y colaboración garantizan que sea realidad un gobierno abierto gracias a la web 2.0. La participación colaborativa favorece las construcciones sociales con el compromiso ciudadano.

Reflexiones finales

La Administración Pública, o ciencia de la administración, es una ciencia transdisciplinaria por no contar con fronteras del conocimiento rígidas, atraviesa disciplinas y está más allá de ellas, busca relaciones que superan la individualidad de un saber, y potencia la integración de diversas aristas, dando un cauce holístico a lo estudiado, logrando comprender la complejidad en la que se manifiesta. Busca integrar el conocimiento, por eso su presencia es transversal con las demás disciplinas. Un científico de ella es, por lo tanto, transdisciplinar, transespecializado, conoce de diferentes materias porque son varios los ámbitos de la administración pública.

La acción de la administración pública es evidencia de la transversalidad y de la necesidad holística para la comprensión de su complejidad. El ejercicio de la administración pública exige la presencia de conocimiento no único en especialización, sino

de una gama amplia de ellos, pero que a la vez no celen para sí el conocimiento como único, sino que cooperen en la integración del mismo para dar sentido a la realidad y a sus expresiones.

Muy en específico, la emergencia sanitaria impuesta por el COVID-19 es una muestra de que se requiere de una serie amplia de saberes para la administración de la crisis que esa emergencia produjo. Por supuesto que en primer lugar están los especialistas del área de la salud, pero ahí mismo hay varias especialidades, como el caso de los epidemiólogos, los patólogos, de la salud pública y demás. Pero también se requiere de psicólogos por el impacto de las emociones ante la amenaza que trae consigo el virus, y los efectos que puede causar ante la enfermedad o la muerte. Los economistas, los abogados, son incluidos para comprender los sustentos de movilización y limitaciones que puede ocasionar una pandemia de las dimensiones de la que se vive con el COVID-19. La lista de científicos pertinentes y necesarios puede ser amplia, no es la intención terminarla ni esbozarla, el propósito es provocar la reflexión de la necesidad del acompañamiento transdisciplinar para comprender los fenómenos y hechos, de esa manera poder construir socialmente los problemas, entendidos estos como argumentaciones, explicaciones y lógicas que se tienen de los hechos.

Los problemas públicos se construyen a partir de la argumentación que de los hechos se sostiene a través, principalmente, del lenguaje como símbolo de interacción intersubjetiva. La aparición de un problema surge cuando los actores reconocen el hecho, su existencia, en esa razón se movilizan para mostrarlo y ofrecen sus definiciones a otros, hasta llegar a públicos más amplios, la aceptación por parte de estos a través de la interacción intersubjetiva es lo que ocasiona la génesis de los problemas sociales.

Este capítulo es un ejemplo de la promoción de un problema potencial, en conjunto todo el libro lo es, y deseamos hacerlo notar a diversos segmentos de la sociedad, para que sea internalizado, aceptado, para que su comprensión lo convierta en un problema público y de esa manera también, a través de la deliberación se produzcan caminos para su atención: la alianza entre la ciencia y la acción gubernamental.

El escenario más propicio para la deliberación es la estrategia de gobierno abierto, mismo que permite con el auxilio de las tecnologías de la información y la comunicación, que se establezca la conversación entre los diversos actores, hacer de la red internacional (internet) el escenario del ágora de la actualidad. Ese diálogo permite participación y colaboración constructivas de políticas ante los hechos. Así el gobierno abierto, no solo es transparencia, es participación y colaboración.

¿Para qué se desea un gobierno abierto? Para incluir a los ciudadanos, a los sectores social y privado en unidad con el público, en el quehacer de la política, en la definición de lo público y sus prioridades, en la elaboración de las políticas. Auxilia en la interpretación de los hechos y de la manera en cómo tratarlos. Construye socialmente los problemas públicos.

¿Le produce costos altos a la administración la innovación de un gobierno abierto? No son de impacto sus gastos, es una inversión, cuyos destinatarios que son los ciudadanos ya cuentan con móviles y la tecnología para establecer la comunicación. Por lo tanto, el gobierno debe invertir en desarrollar, aprovechar la tecnología y establecer contacto con un público amplio, diverso, exigente y divergente. Necesita personal capacitado no improvisado, requiere un proyecto que de cauce institucional a la iniciativa de gobierno abierto y no lo deje como cuestión personal del gobernante. El gobierno abierto implica sensibilidad por parte del gobernante, por eso, en la construcción de los problemas, el primer paso es reconocer el hecho o la necesidad, si no hay internalización, no es posible dar el siguiente paso. El reconocimiento de las potencialidades y debilidades es lo primordial para proyectar algo. También el gobierno abierto supone sensibilidad en el ciudadano, si esté no la tiene, el gobernante, su administración, son los que deben movilizarse para acercar a los ciudadanos las razones, argumentaciones y evidencias de que el gobierno abierto es útil para logros compartidos a partir de la participación colaborativa. La sensibilidad ciudadana corresponde promoverla al gobierno y a la administración pública. Eso se espera de un gobierno proactivo.

El gobierno abierto, su idea y su estructura, hubiera sido un gran aliado en la administración de la crisis por la pandemia del COVID-19, se desperdició la tecnología, se ignora el alcance que esta tiene para la comunicación, para la generación de credibilidad y la atención y seguimiento de recomendaciones.

Referencias

- Berger, P., y Luckmann, T. (2008). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bonnin, C.-J. (2004). *Principios de administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Crespo, I. y Garrido, A. (2020) “*La pandemia del coronavirus: estrategia de comunicación de crisis*”. *Más poder local*. Edición especial. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7407214> [Leído el 03 de junio de 2020]
- Chandler, J. A. (2014) *Comparative public administration*. London and New York: Routledge; Edition.
- Etkin, J. (2000) *Formas de gestión: del management a la gobernabilidad. La visión socio-política de las organizaciones en un contexto cambiante*. Caracas: Ediciones Fundación Escuela de Gerencia Social.
- Guerrero, O. (1981) *La administración pública del Estado capitalista*. México: Fontamara.
- Guerrero, O. (1982) *Teoría administrativa de la ciencia política*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Heady, F. (2000) *Administración Pública. Una perspectiva comparada*. México: Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública
- Sánchez Ramos, M. A. (2017) *Gobierno abierto, una estrategia innovadora para la governance local*. Olvera García, Julio César y Contreras Orozco, Leticia (coords.) *Administración pública y sociedad, una necesaria relación de proximidad*, México: Miguel Ángel Porrúa y UAEMex.
- Sánchez Ramos, M. A. y Beltrán Gómez, T. E. (2017) *Gobierno municipal abierto, una estrategia de governance local*. Moreno Espinosa, Roberto, Pérez Lara Jorge Enrique, y Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (cords.), *Administración, gestión y profesionalización en gobiernos locales*, México: IAPAS, UAEMEX., Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Sánchez Ramos, M. A; Jaimes Estrada, O. J. (2017) *Profesionalización de políticos y funcionarios municipales, Espacios Públicos*, vol. 20, núm. 49, Mayo-Agosto, pp. 1-29.
- Villar Borda, L. (2007) *Estado de derecho y Estado social de derecho*. Revista *Derecho del Estado*, núm. 20, diciembre, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia pp. 73-96.

El libro *Las ciencias políticas y sociales ante contingencias de amplio impacto. Incógnitas y propuestas* se publicó en forma digital en la Ciudad de México durante el mes de diciembre de 2020.

En su diseño y formación se utilizaron fuentes de las familias *Myriad Pro* y *Warnock Pro* en diferentes variables de peso, posición y tamaño.

El diseño editorial corrió a cargo de Víctor M. Martínez
(vmartinez68@hotmail.com / 044 55 1850 7809)