

Revista de Administración Pública



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

Javier González Gómez¹

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

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

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

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

Palabras clave: teletrabajo, labores de cuidado, burocracias modernas

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

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

Keywords: telework, care work, modern bureaucracies

Fecha de recepción del artículo: 12-junio-2020

Fecha de aceptación: 30-junio-2020

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Efectos al interior de las administraciones públicas

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

Teletrabajo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reuniones y proceso de toma de decisiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cargas de trabajo

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

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

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

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

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

Labores de cuidado y trabajo doméstico

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

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

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

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

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

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

Planeación y presupuestación

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

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

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

9 Idem.

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

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

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

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

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

Efectos al exterior de la administración pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18 *Ibid.* p. 241.

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

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

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

Conclusión

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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