



ENSAYO ACADÉMICO

Formas de gobernanza en gobiernos estatales mexicanos durante la COVID-19: 2020-2021

GERARDO AGUILAR VILLEGAS

El Colegio de Jalisco

 orcid.org/0000-0003-4333-2286

geagvil@gmail.com

Resumen

El estudio analiza desde el enfoque de la gobernanza a los órganos colegiados instaurados por gobiernos estatales mexicanos durante la primera y “segunda ola” de contagios de COVID-19 (2020-2021). A partir de fuentes documentales, se recurre a la propuesta teórica de Jan Kooiman para describir y clasificar las instancias creadas *ad hoc* por los poderes ejecutivos de cada entidad. Se encuentra que solo en 11 de las 32 entidades federativas se conformaron mecanismos para atender los múltiples efectos de la pandemia. Sin embargo, solo cinco de ellos pueden categorizarse como formas de “co-gobierno” en las que actores gubernamentales, económicos y sociales tienen representación e interactúan para fines públicos. La integración y responsabilidades de estos órganos según lo establecido por cada decreto de creación, permite juzgar que se conformaron formas de interacción en las que el Gobierno no siempre fue actor dominante.

Palabras clave: COVID-19; Gobernanza; gobiernos estatales; actores no gubernamentales

Cómo debe citarse este artículo:

Aguilar, G. (2023). Formas de gobernanza en gobiernos estatales mexicanos durante la COVID-19: 2020-2021 *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (3), 15-37. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 12/06/2023

Aceptado: 17/09/2023

Introducción

El primer caso de contagio de COVID-19 en México se registró el 28 de febrero de 2020, en un hombre de 35 años que de manera reciente había viajado a Italia. Para el 30 de marzo de ese año, el Consejo General de Salubridad declaraba emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia generada por el SARS-CoV2 (CGS, 2020). Al día siguiente, la Secretaría de Salud Federal (SSF) publicaría en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el Acuerdo que establecería la suspensión de actividades no esenciales hasta el 30 de abril de 2020. Para entonces, la SSF confirmaba la existencia de 19 mil 224 casos de contagio y mil 859 defunciones a causa del virus en el territorio nacional (SSF, 2020).

Ante tal situación, los tres órdenes de gobierno del Estado mexicano instrumentaron medidas para enfrentar y reducir en lo posible los diferentes efectos de la COVID-19. Por ejemplo, en materia sanitaria, el Gobierno Federal publicó el 21 de abril de 2020 el Acuerdo que modificó al correspondiente del 31 de marzo, para ampliar la suspensión de actividades no esenciales hasta el 30 de mayo de 2020 (SSF, 2020b). Los gobiernos estatales y municipales hicieron lo propio en lo sanitario, económico y social. Instalaron filtros en aeropuertos (Baja California, p. ej.); ordenaron el uso obligatorio de cubrebocas (Puebla, y Jalisco); se prohibió la realización de actos públicos, privados y sociales que implicaran aglomeraciones; además de que se instruyó el cierre de playas y plazas públicas.

En materia económica, el Ejecutivo Federal otorgó a través de la Secretaría de Economía (SE) apoyos financieros a microempresas y trabajadores independientes (SE, 2020). Los gobiernos de las entidades decretaron condonaciones, prórrogas y descuentos fiscales; ayudas económicas para desempleados; además de disponer créditos dirigidos a las Pymes. En lo social, la Secretaría de Bienestar (SB) Federal entregó las pensiones para adultos mayores y apoyos para personas con discapacidad en puntos de reunión con medidas de sana distancia y “casa por casa” (SB, 2020). Por su parte, los gobiernos estatales otorgaron despensas, canastas, paquetes alimentarios, así como suplementos para enfermos por COVID-19 (Patiño & Cruz, 2020).

En el marco de estas medidas, 11 gobiernos estatales crearon mediante

decreto organismos colegiados *ad hoc* (Ramió, 1999) para el diseño, implementación y/o supervisión de tales acciones.¹

A saber, en materia sanitaria Aguascalientes creó el Comité Estatal para la Seguridad en Salud (GobAguascalientes, 2020); Coahuila, el Comité Técnico para la Prevención, Atención y Control del COVID-19 (GobCoahuila, 2020); Nuevo León, el Comité de Adquisiciones de Biológicos contra el SARS-CoV2 (GobNuevoLeón, 2021); Querétaro, el Comité Técnico para la Atención del COVID-19 (GobQuerétaro, 2020) y el Comité Estatal para la Seguridad en Salud (GobQuerétaro, 2020b); Quintana Roo, la Comisión Intersecretarial para el Seguimiento y Vigilancia del SARS-CoV2 (GobQuintanaRoo, 2020); y Veracruz, el Comité Técnico Permanente al Interior de los Servicios de Salud para la atención del COVID-19 (GobVeracruz, 2020).

En lo económico, la Ciudad de México estableció el Comité de Monitoreo del Plan Gradual Hacia la Nueva Normalidad (GobCDMX, 2020); Durango, el Comité de Coordinación para la Armonía Laboral y la Reactivación Económica (GobDurango, 2020); Guanajuato, el Comité para la Vigilancia de los recursos provenientes de los impuestos sobre nómina y cedulares, destinados para hacer frente a la situación económica derivada del SARS-CoV2 (GobGuanajuato, 2020); Jalisco, la Comisión Interinstitucional para la Reactivación Económica (GobJalisco, 2020); y, Yucatán, el Comité de Seguimiento del Plan Estatal para Impulsar la Economía, los Empleos y la Salud (GobYucatán, 2020).²

Precisamente y desde la perspectiva de la gobernanza, estos órganos son objeto de análisis del presente. Dada su naturaleza colegiada, se revisa y describe desde una perspectiva institucional, su integración y responsabilidades,³ a efecto de clasificarlos según la propuesta teórica de Kooiman (2000, págs. 146-154) de los “modos de gobernar” (*modes of governing*). La intención es conocer qué tipo refleja cada una de las instituciones citadas de acuerdo a su decreto constitutivo. La propuesta teórica de Kooiman resulta útil, ya que, a diferencia de otros postulados discutidos en el presente, propone con claridad cuándo los diseños institucionales deben considerarse “formas” de gobernanza y cuándo representan más bien formas jerárquicas o tradicionales de gobernar.

1 15 entidades no instituyeron un ente colegiado adicional a la estructura orgánica existente: Baja California, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán; Nayarit; Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

2 Otros ocho estados recurrieron a órganos colegiados preexistentes, como el Comité Estatal para la Salud en Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato y Tamaulipas; y la Comisión Estatal de Arbitraje Médico en Morelos. Al respecto, Durango y Guanajuato emplearon estas instancias, pero también crearon las señaladas en materia económica.

3 Se omite utilizar los términos, funciones, atribuciones o facultades, porque al ser órganos con cargos honoríficos, sus integrantes no percibían ingresos por su labor. Solo los funcionarios públicos que perciben una percepción ejercen funciones, atribuciones o facultades, dado que son sujetos de responsabilidad en su desempeño.

Se parte del supuesto de que la gobernanza se materializa en una instancia de gobierno (Aguilar, 2020).

En el contexto iberoamericano, se argumenta en torno a formas de coproducción y cogestión. Sin embargo, en el presente se procura describir al objeto de estudio solo a partir de la propuesta de Kooiman, por ser un modelo teórico que tiene el potencial para hacerlo tanto sobre modos tradicionales de gobernar (verticales, cerrados y jerárquicos), como en formas de gobernar en gobernanza. Los modelos de coproducción se orientan a detallar servicios públicos prestados entre actores de gobierno y no gubernamentales (Pestoff, 2009; Subirats, 2019). Mientras que las formas de cogestión aluden a decisiones avaladas y ejecutadas por múltiples actores en corresponsabilidad (Valverde, 2016; Bustos & et.al., 2017; Juárez & et.al., 2018). Por supuesto, tratar de explicar realidades con marcos importados tiene sus deficiencias, por cuanto se puede forzar al objeto de estudio. Pero la intención es demostrar que en el concepto-enfoque de la gobernanza existen teorías sólidas para comprender la realidad en diferentes contextos.

El análisis parte de una posición crítica y reflexiva de la gobernanza (Arellano, 2019). La intención es superar, mediante una confrontación empírica, la visión normativa dominante en el enfoque. Ello en apego a la posición de Arellano Gault (2014), para quien las investigaciones sobre gobernanza deben tener una lógica más empírica que normativa, escépticas en sus objetos de estudio, probatorias de los postulados de la perspectiva y analíticas de las ventajas-desventajas que la compleja realidad puede mostrar. Es decir, se considera que la gobernanza es útil en el mundo académico y necesaria para la vida pública, pero tal postura no pretende presentarla como la solución más fiable para los múltiples problemas que aquejan a la sociedad de nuestro tiempo. Al contrario, al igual que otros enfoques de análisis y conceptos teóricos, se considera que precisa de ser verificado y confrontado con la realidad para demostrar su importancia analítica.⁴

Para la realización de este análisis se recurrió a fuentes documentales. Si bien el estudio es de tipo descriptivo, se confrontó la evidencia documental con el aparato teórico propuesto por Kooiman (2000). Ya que este trabajo representa un primer acercamiento al objeto de estudio, en futuras investigaciones, se abordará a los órganos creados *ad hoc* por los gobiernos de 11 entidades federativas con fuentes testimoniales y estudios de caso. Lo anterior en razón procuró conocer cuáles fueron los órganos creados como instancias de respuesta por los gobiernos estatales, a los efectos de la COVID-19 en la sociedad mexicana, y si tales manifestaron en su diseño

4 En el contexto mexicano, trabajos como los de Guerrero y et. al. (2010), Mejía (2018), Torres (2019) y Valenzuela (2019), han contribuido con el objetivo de analizar a instancias gubernamentales desde la perspectiva de la gobernanza.

institucional alguna expresión que pudiera vincularles con la gobernanza.

Para el logro de lo anterior, en el primer apartado se revisan pormenores conceptuales del concepto-enfoque. La finalidad es repasar críticamente lo que es una ‘verdad de Pedro Grullo’ en el ámbito académico: que el concepto es polisémico, con múltiples usos y significados. Sin embargo, revisar sus diferentes acepciones no solo es muestra de la importancia que ha adquirido para la academia, también es prueba de la visión normativa y el uso acrítico que se le ha dado. En la siguiente sección se discuten algunas de las que se juzgan como causas endógenas y exógenas (Aguilar, 2006) que propiciaron el establecimiento de la gobernanza como enfoque analítico, para entender los cambios sociopolíticos que se dieron a fines del siglo pasado en el mundo occidental. También se discute sobre su validez democrática como práctica en la vida pública.

La última sección se divide en tres sub apartados. En el primero se describen los pormenores de los “modos de gobernar” de Kooiman (2000) y los aspectos metodológicos del estudio. El segundo da cuenta de las instancias colegiadas creadas en once entidades, los estados que adoptaron como respuesta instancias preexistentes y aquellos que no recurrieron a instituciones colegiadas, al menos no mediante decreto. En el último se clasifican tales órganos según su integración y responsabilidades con base en la propuesta de Kooiman. En las conclusiones se discute acerca de los hallazgos, así como sobre las capacidades y limitaciones de ese marco teórico para comprender la realidad desde la gobernanza.

El concepto “paraguas”

El distintivo más importante del concepto-enfoque de la gobernanza, es su polisemia (Porras, 2016). Puede afirmarse que al igual que categorías como poder, gobierno y democracia, posee múltiples acepciones según la perspectiva, lugar y contexto en el que se use. Si bien su sentido general (forma de gobernar) data de la Edad Media (Ramírez, 2011), su uso a fines del siglo pasado por organismos internacionales (Aguilar, 2003) y por académicos anglosajones y europeos (Cerrillo i Martínez, 2005), ha propiciado gran interés en la mayoría de países del hemisferio occidental. Tal ha sido su impacto que, de acuerdo con Porras (2016, pág. 26):

En una búsqueda realizada en internet en 2016, el Buscador Unificado de las Bibliotecas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) dio por resultado 4 mil 265 publicaciones con la temática de gobernanza; el Consorcio Nacional de Recursos de Información Científica y Tecnológica (CONRICYT) localizó 7 484 publicaciones sobre el tema; y la Red de

Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe (Biblioteca Virtual CLACSO), 578.

Esto evidencia el uso amplio que se le ha dado en el mundo académico. Por lo que sin duda el concepto-enfoque ha dejado de estar en proceso de formación (Whittingham, 2005). *A contrario sensu*, su utilización ha propiciado una exacerbada adjetivación que orilla a creer que con la perspectiva se busca explicar todo y a la vez nada. Para 2005, Rhodes (2005, pág. 100) identificaba al menos seis usos diferentes: “Como Estado mínimo; gobernanza cooperativa; nueva gestión pública; ‘buena gobernanza’; sistemas socio cibernéticos; y redes autoorganizadas”. Una revisión posterior de Porras (2016, pág. 30) encuentra “cerca de 61 nociones o definiciones” que se distinguen en su grado de abstracción; por el objeto al que se refieren (actores, instituciones, recursos sociales); su relación con la capacidad de conducción del gobierno; “lo público”; la democracia; redes; organizaciones; territorios; economía; “interfases público-privadas”; y visiones críticas.⁵

Una revisión realizada por quien suscribe el presente arrojó cinco conjuntos de definiciones sobre la gobernanza, donde dos o más pueden encontrarse en un mismo autor. El primero ve a la gobernanza como nueva forma de gobernar caracterizada por la interdependencia entre actores gubernamentales, privados y sociales para la realización de objetivos públicos (Aguilar, 2003; Cerrillo i Martínez, 2005; Aguilar, 2006; Ramírez, 2011). El segundo hace énfasis en el proceso decisional. Aquí las decisiones públicas se toman por diferentes actores en competencia y cooperación (Cerrillo i Martínez, 2005; Whittingham, 2005).

El tercer grupo ve a la gobernanza como norma e institución. Es decir, como el conglomerado normativo e institucional que rigen las interacciones e intercambios entre los actores en las decisiones y acciones públicas (Aguilar, 2003; Brower, 2016). El cuarto grupo ubica a la gobernanza como mecanismo de gobierno. Esto es, como los canales a través de los cuales se diseñan y ejecutan políticas en entornos complejos y preferencias diferenciadas (Cerrillo i Martínez, 2005; Porras, 2007). El último conjunto la juzga como redes estables de actores diferenciados, que interactúan de manera interdependiente para la resolución de problemas públicos (Klijn, 2005; Porras, 2007; Brower, 2016; Arellano, 2019).

Whittingham (2005) ha señalado que la aproximación que se tenga de la gobernanza está condicionada por dos elementos, (1) la disciplina desde la que se use el concepto y (2) desde el papel que se le da al Estado. En la primera visión,

⁵ En un trabajo previo, Porras (2007, págs. 169-171) identifica cuatro grandes líneas de pensamiento en el enfoque: (1) En la primera, la gobernanza adquiere el uso sinonímico a un orden de sociopolítico, donde el gobierno es un actor más; (2) en la segunda, el gobierno mantiene su preeminencia sobre el resto de actores de la sociedad; (3) la tercera se argumenta que la diferencia entre el gobierno y la gobernanza es de grado; (4) la última se refiere a contextos geográficos.

su definición depende de la perspectiva disciplinar: ciencia política, administración pública, economía, políticas públicas, sociología y derecho. En la segunda parte de si es policéntrica o si se enfoca en otros actores de la vida social. Esto es, para algunas concepciones la gobernanza conlleva “Gobernar sin Gobierno” (Rhodes W., 2005). Pero para otras visiones el Estado/Gobierno continúa con un rol de importancia, aunque no es el único actor ni el más importante.

Esta concepción que no minimiza al Estado, pero que tampoco le reconoce un papel prominente o central, es la pauta para el argumento sobre el que quizá existe mayor consenso en torno a la gobernanza. Una definición transversal o con la que quizá todos los autores coinciden, es que la gobernanza es *una ‘nueva’ forma de gobernar en la que las decisiones públicas se diseñan y ejecutan con la intervención de diferentes actores públicos: gubernamentales, privados y sociales.*⁶ Es decir, la diferencia entre la concepción tradicional del gobierno vertical-central cerrado y la gobernanza horizontal-descentralizada con apertura, radica en el grado de participación de los actores no gubernamentales (Porras, 2007).

Puede afirmarse que la razón de que exista un mediano consenso sobre el contenido del concepto-enfoque y lo que busca explicar, radica en lo que Brower (2016, pág. 155) señala como “el traspaso acrítico de un formato de gobernanza concebido en Europa y Estados Unidos, a la realidad latinoamericana”. Tal vez esté en lo cierto, por cuanto la postura dominante en la perspectiva es la normativa, y poco se hace por validar su capacidad explicativa (Porras, 2007; Arellano Gault, 2014). Sin embargo, al igual que otros enfoques que permean el debate académico en las ciencias sociales, tienen su origen en otras latitudes, y deben adoptarse en realidades diversas contrastándose con la evidencia. Así, a través de un proceso reflexivo y de confrontación empírica, se podría llegar a la construcción de conceptos que describan la circunstancia de los países de Latinoamérica. Es decir, la necesidad de un diálogo entre la teoría y la evidencia (Porras, 2016).

El gran problema con el concepto-enfoque parece ser su ambigüedad y ausencia de contenido (Porras, 2007; Arellano Gault, 2014). Lo anterior adquiere sentido si se reflexionan sus usos. Por ejemplo, si se busca analizar la intervención individual de personas en asuntos públicos desde la gobernanza, un marco teórico útil es la participación ciudadana. A su vez, si se quieren describir las interacciones entre organizaciones públicas de diferentes poderes u órdenes, se puede recurrir al enfoque de las relaciones intergubernamentales. Más aún, para indagar la participación de la sociedad organizada en decisiones públicas existen perspectivas

⁶ De ahí que una de las principales críticas a los postulados generales de la gobernanza, es que carece de legitimidad democrática porque la soberanía popular no emerge de procesos decisionales (Ramírez, 2011). Empero, una respuesta a ese cuestionamiento puede ser que la legitimidad no solo es de origen, sino también proviene del ejercicio del gobierno.

como la de grupos de interés, neocorporativismo y/o sobre movimientos sociales. Es decir, el gran reto de la gobernanza desde una perspectiva disciplinar es demostrar su valía y potencial explicativo frente a perspectivas existentes. Al respecto, Arellano Gault, refiere:

El concepto de gobernanza democrática puede ser un discurso normativo interesante, pero, en la práctica, es un concepto con grandes limitaciones a la luz de la dinámica de la acción organizacional que se requiere para pasar de la definición de un problema público a la acción. (Arellano Gault, 2014, pág. 11)

Esto supone que quienes hacen uso del concepto-enfoque para explicar la realidad, deben demostrar su utilidad explicativa y sus fortalezas-debilidades. Es decir, sus virtudes no se pueden validar con retórica sino con evidencia. En este sentido, esta reflexión busca abonar en la confrontación de postulados teóricos de la gobernanza con datos empíricos obtenidos de fuentes documentales. Vale la pena recordar que se analiza la integración y responsabilidades de órganos colegiados instaurados por gobiernos estatales mexicanos durante la primera y segunda ola de contagios de COVID-19. La intención es demostrar si a partir su diseño institucional, esas instancias reflejan alguno de los “modos de gobernar” contenidos en la propuesta teórica de Kooiman (2000). A continuación, se reflexiona en torno a las causas y/o factores que dieron origen a la gobernanza como marco explicativo de fenómenos recientes.

La génesis de la gobernanza en Occidente

Son diversos factores los que han sido explicados como causa de la gobernanza como fenómeno público y/o marco teórico-conceptual para analizar la realidad. En efecto, la realidad contemporánea ha devenido en situaciones cuya atención e intentos de solución resultan ser cada vez más complejas. La pluralidad y capacidad de representación de intereses por diferentes actores sociales (Camou, 2016). La existencia de problemas públicos irresolubles, derivado del surgimiento de sujetos que superan al Estado como el narcotráfico. Las heterogéneas representaciones políticas donde ya no domina un solo partido, complejizándose la acción gubernamental.

En fin, una serie de situaciones que dificultan la tarea del gobierno. Por tanto, obligan a pensar lo público fuera de los cánones tradicionales del ente omnipotente, vertical, unilateral y centrado, si no más bien en uno abierto corresponsivo, horizontal

y descentrado (Aguilar, 2006; Fontaine, 2015). Lo que no supone que deje ser el actor central, sino que otros actores por sus recursos, conocimientos y legitimidad contribuyan en la solución de problemas públicos (Aguilar, 2003). Es decir, ante la presencia de procesos sociopolíticos complejos, los diversos actores de la sociedad deben participar en la tarea gobernar (Brower, 2016) con corresponsabilidad.

En efecto, todo lo anterior es la esencia de la gobernanza. No se puede estar en contra de que los actores sociales contribuyan con sus recursos de todo tipo en la acción gubernamental para que esta sea eficaz y eficiente. Al contrario, eso es benéfico para las sociedades democráticas porque contribuye en la formación de ciudadanía, en la discusión e interés por lo público, así como en la búsqueda de solución de sus problemáticas. Es por demás reconocido que ningún actor, gubernamental o no, puede por sí solo con sus recursos y conocimiento enfrentar la compleja realidad actual (Kooiman, 2000; Aguilar, 2020). Es importante insistir que la gobernanza *per se* no es problema ni solución. El reto radica en probar su potencial explicativo y validez empírica.

En el presente se retoma la clasificación de Aguilar (2006), para quien la gobernanza se explica por sus factores endógenos y exógenos. Los primeros ocurren dentro del gobierno. Los segundos obedecen a coyunturas y contextos sociopolíticos que impactan en la acción gubernamental. En las causas internas se encuentra la deficiencia e ineficiencia de los gobiernos (Aguilar, 2020). La corrupción generalizada y el tráfico de influencias (Camou, 2016). La débil capacidad para atender las demandas de la sociedad (Aguilar, 2003; Camou, 2016). La crisis financiera de los gobiernos occidentales de la década de los ochenta del siglo pasado (Peters & Pierre, 2005). El “vaciamiento” de los Estados de la región, que implicó la privatización de funciones públicas, la adopción de formas público-privadas de prestación de servicios y la descentralización del poder en diferentes órdenes de gobierno (Rhodes W., 2005; Zurbriggen, 2011).

Las circunstancias exógenas son diversas. Aguilar (2020) argumenta que derivan de la insuficiencia directiva del gobierno. Entre estas se encuentran los “procesos de fragmentación acelerada” (Porras, 2007, pág. 164) de la sociedad y sus demandas, que propician que las últimas sean cada vez más difíciles de atender. Esto ha originado la “sobrecarga”, estancamiento y pérdida de liderazgo del gobierno (Crozier, Huntington, & Watanuki, 2010 (1975)). Debe señalarse en línea con el pensamiento de Camou (2016), que esa fragmentación-diferenciación de la sociedad tiene como base la existencia de expectativas sociales crecientes. Las cuales, sin embargo, ante la incapacidad del gobierno, se traducen en estallidos y revueltas sociales que urgen cambios en la forma de gobernar; por ejemplo, las

protestas de grupos indígenas en Ecuador en 2022, contra las medidas económicas del presidente Guillermo Lasso (BBC, 2022).

En línea con lo anterior se encuentra que la sociedad civil organizada cuenta cada vez con más capacidades para hacer valer sus preferencias ante los gobiernos democráticos (Crozier, Huntington, & Watanuki, 2010 (1975)). Lo que conflictúa la ardua competencia por recursos escasos, propicia que la política se convierta en una lucha de suma cero y contribuye a que en la contienda por el interés general (Medina & Ovejero, 2012) gane quien esté mejor organizado (McFarland, 2010). Por último, otro factor que ha contribuido notablemente a la necesidad de que los problemas sean resueltos con la mayor participación posible de sus afectados, es la urbanización y el crecimiento demográfico acelerado de las sociedades contemporáneas (Whittingham, 2005). Lo anterior no solo obligó al ‘ensanchamiento’ del Estado a principios del siglo pasado, sino también propició una sociedad más diferenciada a la cual el Gobierno debe responder por igual.⁷

Estos factores han traído como consecuencia la existencia de formas de gobernar alternativas. Como ha señalado Aguilar (2020), el reto de los gobiernos democráticos radica en probar su valía frente a otras formas de gobierno. Demostrar que los gobiernos emanados de procesos democráticos son capaces de responder a las múltiples demandas de su sociedad diferenciada. Probar que los modelos de representación democráticos son idóneos, sin ser puestos en entredicho (Cerrillo i Martínez, 2005). Lamentablemente, hasta ahora las respuestas no han sido suficientes y crece cada vez más el descontento con la democracia, propiciando un estado de “indiferencia política” en Latinoamérica, donde “da lo mismo vivir en un régimen democrático que en uno autoritario” (Monsivais-Carrillo, 2020).

No supone que formas autoritarias van a sustituir al gobierno democrático en su rol de agente en la conducción de los destinos de la sociedad. Desde que la gobernanza adquirió relevancia en el mundo occidental hace más 30 años eso no ha sucedido, y no parece ser que vaya a ser así. Los gobiernos y la representación democrática continúan siendo las formas de gobierno por antonomasia más predilectas. En 1930 se contabilizaban 21 naciones democráticas (Dahl, 2004), casi 100 años después *The Economist* informó en el *Democracy Index 2022* (2023) la existencia de 169 países democráticos en 2022. Lo que sí sucede, es que los gobiernos democráticos precisan y adoptan formas de acción pública más inclusivas, horizontales y dialógicas (Aguilar, 2006).

La gobernanza ha sido el marco explicativo de respuesta a las nuevas formas

⁷ También ha contribuido al establecimiento de enfoques de análisis e implementación de política pública centrados en el territorio y los actores (Jolly, 2005; Arellano, 2022).

de interacción entre actores público-privados en la acción de gobernar (Kooiman, 1994; Kooiman, 2000). Es decir, “la nueva gobernación” ha permitido “describir o justificar la aparición de nuevas formas de asociación y coordinación entre el gobierno y organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2003, pág. 12). Pero su desafío es hasta ahora distinguirse de otros conceptos y enfoques, y demostrar que es más efectiva para explicar la realidad. Vale la pena insistir en que su sola defensa retórica es insuficiente para demostrar que, tiene potencial explicativo.

En otras palabras, la “horizontalidad” tan pregonada en la gobernanza por sí no alcanza para describir la compleja realidad (Arellano Gault, 2014). Como refiere Porras (2016, pág. 203) “es la práctica y la evidencia empírica las que deberían arbitrar en última instancia sobre el valor de la gobernanza”.

Formas de gobernanza de gobiernos estatales durante la COVID-19

La propuesta teórica de Kooiman (2000, págs. 146-154) consiste en clasificar las interacciones gobernantes (*governing interactions*). De acuerdo con el autor, estas pueden ser de cuatro tipos: “autogobernar” (*self-governing*), “co-gobernar” (*co-governing*), “gobernar jerárquicamente” (*hierarchical governing*) y “modos mixtos de gobernar” (*Mixed-Mode Governing*).⁸ Así, la primera se refiere a “sistemas de vida” que se interpretan y gobiernan en sus términos, a partir de modos propios de organización y operación (Kooiman, 2000, pág. 147).

Los modos de “co-gobernar” explican formas de interacción para propósitos gubernamentales. En estas, los actores “co-operan”, “co-cordinan” sin un actor gubernamental dominante. Este modo de gobernar se manifiesta en niveles societales micro (personas), meso (organizaciones) y macro (jerarquías). De acuerdo con el autor, en el primer nivel son los actores los que colaboran e interactúan intencionalmente a partir de arreglos formales. En el nivel meso se presenta la “co-coordinación” entre actores organizados. En este se manifiestan arreglos intra e inter organizacionales, mientras que en su componente estructural las interacciones ocurren en sectores diferenciados societalmente (Kooiman, 2000, pág. 148).

En cuanto al nivel macro de los modos de “co-gobernar”, queda manifiesto en mecanismos estructurales donde el Estado, el mercado y sus jerarquías pueden acordar interactuar (Kooiman, 2000, pág. 148). Así pues, los modos de “co-gobernar”

⁸ En un trabajo previo, Kooiman (Kooiman, 1994) realiza la distinción conceptual entre ‘gobernar’ (*governing*), ‘gobernanza’ (*governance*) y ‘governabilidad’ (*governability*). Con adición de que al referirse a la palabra gobierno utiliza el término ‘government’. Así, por “governing” se entiende a “todas esas actividades de actores administrativos, sociales y políticos que pueden ser vistas como esfuerzos para guiar, dirigir, controlar y administrar sectores o facetas de la sociedad”.

pueden adoptar la forma de “redes con patrones de interacción” (mezcla de actores), “asociaciones público-privadas”, “gobiernos comunicativos” para el aprendizaje co-operativo y “mecanismos de regulación responsiva”, donde un marco regulatorio “puede responder a la conducta de las industrias o cómo la industria está trabajando para regularse” (Kooiman, 2000, pág. 151).

Por otro lado, los modos de gobernar jerárquicamente se refieren a la práctica más común de hacerlo entre el Estado, ciudadanos, grupos y organizaciones, ya que se rige por instrumentos normativos o políticos (Kooiman, 2000, pág. 151). Esta forma de gobernar se manifiesta en políticas que buscan intervenir racional y sistemáticamente en la realidad, con base en el conocimiento de las relaciones causales. También se pueden observar en “intervenciones legales” que se basan en principios como la equidad, la seguridad legal, la uniformidad de la ley y el debido proceso (Kooiman, 2000, pág. 153). La última de las expresiones de este modo son arreglos corporativos y de afiliación. Finalmente, los “modos mixtos de gobernar” reflejan arreglos en los que puede haber responsabilidad compartida y “co-arreglos” entre el sector privado, el gobierno y el mercado para resolución de problemas sociopolíticos colectivos (Kooiman, 2000, págs. 153-154).⁹

El diseño institucional de los órganos colegiados instaurados por gobiernos estatales durante la COVID-19, se contrastan con la propuesta de Kooiman (2000) a partir de su integración y responsabilidades. El periodo analizado son la primera y segunda ola de contagios (marzo de 2020-abril de 2021) (SSF, 2022). La selección obedece a que fueron los momentos en los que la enfermedad registró sus picos máximos de mortalidad (Bravo & Ortiz, 2021). Por ende, se juzga que fue en estos cuando los gobiernos se vieron en la necesidad de instrumentar el mayor número de medidas. Por tanto, el periodo temporal en el que se ejecutaron más decisiones mediante órganos *ad hoc* (Ramió, 1999).

Como se señaló previamente, 15 estados no ejecutaron determinaciones a través de instancias colegiales adicionales a la estructura orgánica existente: Baja California, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas. En tanto que ocho estados recurrieron a órganos colegiados preexistentes, como el Comité Estatal para la Salud en Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato y Tamaulipas; y la Comisión Estatal de Arbitraje Médico en

⁹ Para efectos prácticos, la diferencia entre modos de “co-gobierno” y “mixtos de gobierno”, radica en que en este último algunas veces asumen las tareas los actores gubernamentales (“procesos primarios”) y otros los privados (“procesos secundarios”) (Kooiman, 2000), por lo que existe corresponsabilidad (el Estado es un actor más). En contraposición, el primero implica formas de interacción de co-cooperación y co-coordinación sin que exista un actor dominante, ya sea entre individuos, organizaciones o jerarquías, además de que las acciones son al unísono.

Morelos. Al respecto, Durango y Guanajuato apelaron a estas instancias, pero también crearon otras en materia económica.

Así pues, el análisis y clasificación se limita a los órganos colegiados creados en los estados de Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán.

Los anteriores fueron los siguientes: Comité Estatal para la Seguridad en Salud de Aguascalientes (GobAguascalientes, 2020); Comité Técnico para la Prevención, Atención y Control del COVID-19 del Estado de Coahuila (GobCoahuila, 2020); Comité de Adquisiciones de Biológicos contra el SARS-CoV2 del Estado de Nuevo León (GobNuevoLeón, 2021); Comité Técnico para la Atención del COVID-19 (GobQuerétaro, 2020) y el Comité Estatal para la Seguridad en Salud (GobQuerétaro, 2020b), ambos de Querétaro; Comisión Intersecretarial para el Seguimiento y Vigilancia del SARS-CoV2 de Quintana Roo (GobQuintanaRoo, 2020); y el Comité Técnico Permanente al Interior de los Servicios de Salud para la atención del COVID-19 del Estado de Veracruz (GobVeracruz, 2020).

La Ciudad de México estableció el Comité de Monitoreo del Plan Gradual Hacia la Nueva Normalidad (GobCDMX, 2020); Durango, el Comité de Coordinación para la Armonía Laboral y la Reactivación Económica (GobDurango, 2020); Guanajuato, el Comité para la Vigilancia de los recursos provenientes de los impuestos sobre nómina y cedulares, destinados para hacer frente a la situación económica derivada del SARS-CoV2 (GobGuanajuato, 2020); Jalisco, la Comisión Interinstitucional para la Reactivación Económica (GobJalisco, 2020); y, Yucatán, el Comité de Seguimiento del Plan Estatal para Impulsar la Economía, los Empleos y la Salud (GobYucatán, 2020).

A partir de su diseño institucional, los órganos se clasifican de la siguiente manera con base en la propuesta de Kooiman (2000) (Tabla 2). De entrada, ninguno se puede agrupar dentro de los modos de “autogobierno” y “métodos mixtos de gobierno”. La razón del primero deviene de que los actores sociales y privados que participan no se autogobiernan. Se rigen por los decretos de creación, que fueron emitidos y publicados por cada ejecutivo estatal. En cuanto a los segundos, porque se parte de que las formas mixtas reflejan acciones de corresponsabilidad compartida, donde los arreglos hacen responsables a todas las partes y el Estado es una más. Sin embargo, su actuación no es al unísono: en algunas ocasiones en “procesos primarios” actúa el gobierno y en otros los privados (“procesos secundarios”) (Kooiman, 2000, pág. 154).

En lo que respecta a las formas de “co-gobierno”, se ubica a los órganos creados mediante decreto en los estados de Durango, Guanajuato, Jalisco,

Nuevo León y Yucatán. Se parte del supuesto de que tales instancias presentaron interacciones entre actores gubernamentales, sociales y privados debido a su diseño institucional y responsabilidades de cada órgano. En los estados de Durango, Jalisco y Nuevo León los actores no gubernamentales fueron mayoría. En Guanajuato, los gubernamentales. En Yucatán su composición fue ambigua para el caso de los actores no gubernamentales, ya que su número no fue específico. A continuación, se describe brevemente el diseño institucional de cada uno.

Durango

El Comité de Coordinación para la Armonía Laboral y la Reactivación Económica del Estado de Durango se creó el 26 de mayo de 2020 como “organismo plurisectorial, incluyente, de diálogo, análisis y discusión, a fin de generar propuestas para la toma de decisiones de manera oportuna que permitan el sostenimiento de fuentes de empleo y faciliten la reactivación económica” (GobDurango, 2020, pág. 3). Se conformó por el titular del Poder Ejecutivo, el Subcomité de Trabajo y de Armonía Laboral, y el Subcomité de Reactivación Económica. El primero de los anteriores se integró por el titular de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de la entidad, dos representantes de centrales obreras y dos de organismos empresariales. El segundo subcomité se conformó por el titular de la Secretaría de Desarrollo Económico, dos representantes de organismos empresariales, un representante de instituciones de investigación y educación superior en el estado, así como por un representante de centrales obreras. Esto supuso 11 integrantes: cuatro gubernamentales y siete económico-sociales.

De acuerdo con el decreto de creación, el Comité tuvo las siguientes responsabilidades: (1) crear un diagnóstico confiable de los efectos de la pandemia; (2) determinar el impacto presupuestal a las finanzas; (3) establecer el orden en el que los sectores económicos regresarían a la normalidad; (4) determinar el calendario para la apertura gradual; (5) analizar las alternativas para la continuidad de las actividades educativas; (6) revisar los proyectos de las instituciones y determinar su viabilidad; y (7) elaborar el proyecto de Plan de Protección de la Salud y Reactivación Económica del estado (GobDurango, 2020). Según el numeral IV del decreto de creación, el Comité contaría con quórum legal con la asistencia del gobernador y cuando menos la mitad de sus integrantes. Sus acuerdos se tomarían por mayoría simple de votos.

Guanajuato

Con respecto al Comité de Vigilancia de los recursos provenientes de los impuestos sobre nómina y cedulares, destinados para hacer frente a la situación derivada del Coronavirus SARS-CoV2 del Estado de Guanajuato, el decreto de creación del 24 de abril de 2020 le definió como “el órgano temporal encargado de auxiliar al Consejo Consultivo para el Seguimiento de la aplicación de los Impuestos sobre Nóminas y Cedulares del Estado de Guanajuato (COSAINCEG) en la vigilancia de los recursos proveniente de las mencionadas contribuciones estatales” (GobGuanajuato, 2020). Se conformó por 22 integrantes, de los cuales 12 eran titulares de dependencias y entidades del Gobierno del estado¹⁰ y 10 procedían del sector empresarial y la sociedad civil a designación del gobernador. El quorum para la validez de sus acuerdos fue fijado en la mitad más uno de sus miembros.

De acuerdo con el artículo quinto del decreto de creación, las responsabilidades del comité fueron (1) vigilar la asignación y distribución correcta de los recursos de los impuestos; (2) opinar sobre la viabilidad de los créditos otorgados por el Comité Técnico del Fideicomiso “Fondos Guanajuato de Financiamiento”; (3) obtener de las dependencias que ejerzan los recursos procedentes de los impuestos información; (4) informar al COSAINCEG sobre la aplicación de los recursos; y, (5) aprobar su plan de trabajo y lineamientos (GobGuanajuato, 2020).

Jalisco

La Comisión Interinstitucional para la Reactivación Económica del Estado de Jalisco fue creada mediante decreto del Poder Ejecutivo Estatal el 11 de mayo de 2020. Se concibió como “órgano auxiliar para la gobernanza pública, de carácter temporal, que tendrá por objeto diseñar, implementar, dar seguimiento y evaluar el Plan Jalisco para la Reactivación Económica, con motivo de las afectaciones ocasionadas por la emergencia sanitaria”.¹¹ De acuerdo con el numeral segundo del decreto, se conformó por 40 titulares o representantes de dependencias, entidades y organismos (GobJalisco, 2020).¹²

¹⁰ Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, Secretaría del Migrante y Enlace Internacional, Secretaría de Turismo, Jefatura de Gabinete y la Dirección General del Fideicomiso “Fondos Guanajuato de Financiamiento”.

¹¹ A pesar de su naturaleza auxiliar, su objeto le atribuye funciones ejecutivas, lo que resulta contradictorio.

¹² Su integración inicial fue modificada por la nota aclaratoria publicada en el *Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”* el lunes 11 de mayo de 2020.

La conformación fue la siguiente: 13 titulares y/o sus representantes del Poder Ejecutivo; un representante del poder legislativo; dos representantes del sector universitario, de los cuales uno correspondía la Universidad de Guadalajara y otro a universidades privadas por invitación del Gobernador; cinco representantes de centrales obreras;¹³ una asociación civil;¹⁴ dos representantes de consejos consultivos;¹⁵ 14 representantes de organismos empresariales en el estado;¹⁶ y, dos representantes de los municipios en la entidad. La función concreta de la Comisión fue emitir el Plan Jalisco para la Reactivación Económica. Empero, el numeral primero de creación señala que este órgano también debería implementarlo, darle seguimiento y evaluarlo. El quórum válido para sus acuerdos se estableció con la mayoría simple de los integrantes presentes, con carácter vinculante.

Nuevo León

El Comité de Adquisición de Biológicos contra el SARS-CoV2 (COVID-19) para el Estado de Nuevo León fue creado el 3 de marzo de 2021. El decreto de creación determinó que tendría como objetivos (1) coadyuvar con la Secretaría de Salud y demás instancias para facilitar la adquisición de vacunas e insumos idóneos para abatir la incidencia de contagio entre la población de la entidad; (2) definir los procesos para el abastecimiento de la vacuna contra la COVID-19; y, acordar las mejores opciones para adquirir las vacunas (GobNuevoLeón, 2021). Se conformó por 20 integrantes: ocho gubernamentales y 12 procedentes del sector privado. A saber: un presidente (el gobernador), un secretario (el titular de Salud en el Estado), cuatro vocales;¹⁷ y, 14 consejeros permanentes, de los cuales uno provenía de la

13 De la Federación Revolucionaria de Obreros y Campesinos del Estado de Jalisco; la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos; la Confederación Regional Obrera Mexicana del Estado de Jalisco; la Confederación de Trabajadores de México; y la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de Jalisco.

14 Observatorio Ciudadano "Jalisco Cómo Vamos".

15 Consejo Consultivo para la Innovación, Crecimiento y Desarrollo Sostenible, y Consejo "Jalisco sin hambre".

16 Consejo Agropecuario de Jalisco; Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y de Alimentos Condimentados; Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones y Tecnología de la Información y Cadena Productiva de la Electrónica en Jalisco; Consejo Mexicano de Comercio Exterior; Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco; Cámara de la Industria Alimenticia de Jalisco; Asociación de Hoteles de Jalisco; Cámara de Comercio; Consejo Coordinador de Mujeres Empresarias; Confederación Patronal de la República Mexicana; Oficina de Visitantes y Convenciones de Guadalajara; y, la Asociación de Industrias Maquiladoras y Manufactureras del Occidente, A. C.

17 Titulares de la Secretaría de Finanzas y Tesorero General del Estado; Secretaría de Economía y Trabajo; Secretaría de Administración; y, Contraloría y Transparencia Gubernamental.

Secretaría de Salud del Estado,¹⁸ cuatro del sector económico de la entidad,¹⁹ y nueve del sector salud de Nuevo León.²⁰ El decreto no estableció el quórum de validez correspondiente, por lo que se asume que eran por mayoría simple.

Yucatán

Por último, el Comité de Seguimiento del Plan Estatal para Impulsar la Economía, los Empleos y la Salud del Estado de Yucatán, fue creado el 29 de abril de 2020. Su propósito fue dar seguimiento al ejercicio de los recursos del plan. Entre sus responsabilidades se estableció que (1) conocería sobre los avances en el ejercicio de los recursos y sus ajustes, (2) estaría informado de los programas y acciones implementadas con los recursos del plan; (3) analizaría y aprobaría los acuerdos respecto a asuntos sometidos a su consideración; y, (4) aprobaría la normativa necesaria para el cumplimiento de su objeto (GobYucatán, 2020).

Se integró por 17 actores gubernamentales (14 del poder ejecutivo y tres de ayuntamientos del Estado) y representantes de cámaras empresariales, organizaciones del sector obrero, organizaciones de la sociedad, así como de sectores productivos del estado. Estos últimos, a pesar de estar representados carecían de un número específico de representantes, por lo que su composición general fue difusa. Se estableció un quórum de validez con la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos serían efectivos por acuerdo de la mayoría de asistentes.

Finalmente, los órganos creados en Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Querétaro, Quintana Roo y Veracruz, se conformaron exclusivamente por actores gubernamentales, por lo que reflejaron un modo jerárquico de gobierno en términos de Kooiman (2000). En los casos de Aguascalientes, Coahuila y Querétaro, su presidente podría convocar a representantes de los sectores económico y social en cada entidad, pero sin derecho a voto solo con voz.

18 Subsecretaría de Prevención y Control de Enfermedades.

19 El presidente ejecutivo del Consejo de Nuevo León para la Planeación Estratégica; el director general de Arca Continental; el director de Sigma Alimentos; y el C. Francisco Garza Zambrano.

20 El director del Hospital Universitario; el rector de Tec Salud; vicerrector de Ciencias de la Salud de la Universidad de Monterrey; director general de Christus Muguerza; director general de Doctors's Hospital; director médico de Hospital Clínica Nova; director del Hospital Ángeles; presidente de la Red de Universidades Promotoras de la Salud y rector de la Universidad de Montemorelos; así como el presidente de la Red Neolonesa de Municipios por la Salud y presidente municipal de Higuera, Nuevo León.

Conclusiones

El presente análisis sirvió para confrontar la propuesta teórica de Kooiman (Kooiman, 2000) de los “modos de gobernar”, con los diseños institucionales de 12 órganos creados en 11 gobiernos estatales para enfrentar los efectos económicos y sanitarios del COVID-19 en sus territorios. La evidencia mostró que se crearon cinco instancias colegiadas de “co-gobierno” en materia económica. Las restantes siete se enfocaron en temas sanitarios, pero ninguna de ellas correspondió a un modo de gobernar en gobernanza, ya que su integración se compuso en su totalidad por titulares de entidades o dependencias. Quedó de manifiesto un modo de gobernar jerárquico o tradicional, en términos de la propuesta de Jan Kooiman.

No obstante, es importante reconocer que la reflexión se sustenta solo en fuentes documentales. Sin embargo, los hallazgos descritos contribuyen en la verificación de un marco teórico que, si bien data de hace dos décadas, cuenta con potencial para describir la realidad de los órganos creados por gobiernos estatales durante la COVID-19. Una investigación más detallada podría profundizar en las experiencias de los actores en cada uno, para conocer si verdaderamente reflejan la forma de gobierno que su diseño institucional establece.

El marco de la gobernanza resultó útil para describir estos fenómenos sociopolíticos en el contexto de la pandemia. Sin embargo, quedó de manifiesto que en los mecanismos de gobernanza no siempre el Estado/Gobierno deja de ser actor central o dominante. La integración de las instancias de Guanajuato y Yucatán corroboran lo anterior. También se presentan formas en las que el gobierno es un actor más y no cuenta con mayoría en la toma de decisiones (Durango y Guanajuato). No obstante, sería ingenuo creer que los representantes de organismos empresariales, centrales obreras y organizaciones de la sociedad civil se opondrán a las propuestas del Ejecutivo. Sin lugar a dudas, los actores gubernamentales que participan en este tipo de órganos son invitados y/o reciben la venia del gobernador de cada entidad. Un análisis empírico sobre esta última afirmación tendría un valor inestimable.

Incluso, una investigación con fuentes testimoniales permitiría conocer a mayor detalle los tipos de interacciones que se presentan entre los diferentes actores en el seno de cada instancia colegiada. Lo anterior, a efectos de conocer si en los hechos su diseño institucional se traduce en formas reales de gobernanza, o solo son mecanismos creados para legitimar decisiones gubernamentales previamente dictadas. Al respecto, téngase en cuenta que solo en el caso del creado en Jalisco, el decreto de creación dispuso que sus decisiones eran vinculares, en el resto no. Por

lo que puede juzgarse que estas responderían a la buena voluntad de los actores no gubernamentales para auxiliar en las responsabilidades de cada órgano. Recordar también que sólo el correspondiente a Durango se definió como órgano consultivo, el resto como entes auxiliares.

Finalmente, se considera que la reflexión logró su objetivo epistémico: confrontar un postulado teórico del enfoque de la gobernanza con la realidad para demostrar su validez empírica. Quedó de manifiesto que el concepto-enfoque puede ser útil para analizar prácticas concretas alejándose de retóricas normativas y al poner a prueba la capacidad explicativa de sus supuestos. Análisis posteriores podrían describir las relaciones que se dieron en cada órgano a partir de estudios de caso y con la triangulación de fuentes testimoniales y documentales.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2003). La Nueva Gobernación. *Republicana. Política y Sociedad*, 9-22.
- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2020). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza* (Vol. 25 Conferencias Magistrales). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Arellano Gault, D. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 9-29.
- Arellano, A. (2019). Estudio introductorio. En A. (. Arellano, *Procesos de gobernanza, políticas públicas y gobiernos locales* (pp. 9-31). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Arellano, A. (2022). El enfoque territorial en las políticas públicas. En *Gobernanza internacional y neocolonialismo. Aproximaciones desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS ONU)* (pp. 354-366). Ocotlán: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Ciénega.
- BBC. (30 de Junio de 2022). *Protestas en Ecuador: finaliza el paro tras un acuerdo entre el gobierno y el movimiento indígena*. BBC News Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62005086>
- Bravo, E., y Ortiz, H. (2021). La mortalidad por COVID-19 en México. *Boletín sobre COVID-19*, 2(23), 3-7.
- Brower, J. (2016). En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, 67, 149-162.

- Bustos, J. M., y et.al. (2017). Gobernanza de la sustentabilidad local: índices de mediatización hídrica para la Ciudad de México. *TLATEMOANI*, 143-159.
- Camou, A. (2016). *Gobernabilidad y democracia*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 11-36). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CGS. (23 de Marzo de 2020). *ACUERDO por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta*. Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590161&fecha=23/03/2020#gsc.tab=0
- Crozier, M. J., Huntington, S. P., y Watanuki, J. (2010 (1975)). The Crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission. *Sociología Histórica*, 1, 311-329.
- Dahl, R. (2004). Los sistemas políticos democráticos en los países avanzados: éxitos y desafíos. En *Nueva hegemonía mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales* (pp. 24-36). Buenos Aires: CLASO.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: FLACSO Ecuador/Anthopos Editorial.
- GobAguascalientes. (25 de Marzo de 2020). *Decreto por el que se crea el Comité Estatal para la Seguridad en Salud*. Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes: <https://servicios2.aguascalientes.gob.mx/PeriodicoOficial/>
- GobCDMX. (29 de Mayo de 2020). *Sexto Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la Ejecución del Plan Gradual hacia la Nueva Normalidad en la Ciudad de México y se crea el Comité de Monitoreo*. Gaceta Oficial de la Ciudad de México: <https://www.consejeria.cdmx.gob.mx/gaceta-oficial>
- GobCoahuila. (19 de Marzo de 2020). *Decreto mediante el cual se establecen medidas para la prevención y control de la propagación del COVID-19 en el estado de Coahuila de Zaragoza*. Periódico Oficial: http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/modulo_despliegue_general.asp
- GobDurango. (26 de Mayo de 2020). *Acuerdo para la formación y operación del Comité de Coordinación para la Armonía Laboral y la Reactivación Económica del Estado de Durango*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango: <https://secretariageneral.durango.gob.mx/periodico-oficial/>
- GobGuanajuato. (24 de Abril de 2020). *Acuerdo Gubernativo Número 100*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato: https://periodico.guanajuato.gob.mx/faces/EdictosYDocumentosPub?_adf.ctrl-state=17rh2s53_3

- GobJalisco. (11 de Mayo de 2020). *Decreto mediante el cual se crea la Comisión Interinstitucional para la Reactivación Económica del Estado de Jalisco*. El Estado de Jalisco. Periódico Oficial: https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/peri%C3%B3dicos/periodico-oficial?combine=&field_fecha2_value%5Bvalue%5D%5Bmonth%5D=5&field_fecha2_value%5Bvalue%5D%5Bday%5D=12&field_fecha2_value%5Bvalue%5D%5B-year%5D=2020
- GobNuevoLeón. (3 de Marzo de 2021). *Acuerdo por el que se constituye el Comité de Adquisición de Biológicos contra el SARS-COV2 (COVID-19) PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN*. Periódico Oficial: http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015_LyPOE/Acciones/PeriodicoOficial.aspx
- GobQuerétaro. (13 de Marzo de 2020). *Acuerdo que crea el Comité Técnico para la Atención del COVID-19*. La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro: <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20200316-01.pdf>
- GobQuerétaro. (20 de Noviembre de 2020b). *Acuerdo que crea el Comité Estatal para la Seguridad en Salud de Querétaro*. La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro: <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20201189-01.pdf>
- GobQuintanaRoo. (26 de Junio de 2020). *Acuerdo por el que se dictan las medias de seguridad sanitaria de inmediata ejecución y se constituye la Comisión Intersecretarial para el Seguimiento y Vigilancia del COVID-19*. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo: <http://po.segob.qroo.gob.mx/sitiopo/MicroBPO.php>
- GobVeracruz. (2 de Abril de 2020). *Acuerdos aprobados por el Consejo Estatal de Salud del Estado de Veracruz durante la Cuarta Sesión Extraordinaria, relacionados con el COVID-19*. Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: <http://www.veracruz.gob.mx/gaceta-oficial/>
- GobYucatán. (29 de Abril de 2020). *Decreto por el que se regula el Comité de Seguimiento del Plan Estatal para Impulsar la Economía, los Empleos y la Salud*. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán: https://www.yucatan.gob.mx/gobierno/diario_oficial.php
- Guerrero, A., y et.al. (2010). *Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Autlán de Navarro, Jalisco, México. Economía, Sociedad y Territorio*, 541-567.
- Jolly, J.-F. (2005). *Gobierno y gobernanza de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. Desafíos*, 52-85.
- Juárez, M., y et.al. (2018). *Gobernanza de la sustentabilidad hídrica: Especificación de un modelo. Invurnus*, 12(2), 33-43.

- Klijn, E.-H. (2005). Las redes de políticas públicas: una visión del conjunto. En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 213-244). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kooiman, J. (1994). Social-political governance: introduction. En J. Kooiman (Ed.), *Modern governance* (pp. 1-8). London.
- Kooiman, J. (2000). Societal Governance: Levels, models, and Orders of Social-Political Interaction. En J. Pierre (Ed.), *Debating governance* (p. New York). 138-166: Oxford University Press.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerrillo I Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83-98). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- McFarland, A. (2010). Interest Group Theory. En *American Political Parties and Interest Groups* (pp. 37-56). New York: Oxford University Press.
- Medina, I., y Ovejero, M. (2012). Repensar el interés general en las políticas públicas. *RJUAM*(26), 39-51.
- Mejía, L. (2018). Experiencias de gobernanza desde el Observatorio Ciudadano Metropolitano de La Piedad-Pénjamo. En C. Navarrete (Ed.), *La cuestión metropolitana en gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso* (pp. 79-90). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Monsivais-Carrillo, A. (2020). La indiferencia hacia la democracia en América Latina. *Íconos*. <https://doi.org/10.17141/iconos.66.2020.3469>
- Patiño, M. P., y Cruz, G. (2020). *Las medidas adoptadas por las entidades federativas ante la emergencia del Covid-19*. Ciudad de México: Insituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Pestoff, V. (2009). Gobernanza democrática, coproducción y Tercer Sector en la provisión de servicios sociales en Suecia. *Panorama Social*, 147-158.
- Peters, G. B., y Pierre, J. (2005). “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Madrid: Instituto Naional de Administración Pública.
- Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia*, 69, 161-185.
- Porras, F. (2016). *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y la Administración Pública*. Barceloa: Universidad Pompeu Fabra.
- Ramírez, M. F. (2011). Gobernabilidad y legitimidad democrática. *Reflexión Política*, 13(25), 124-135.
- Rhodes W., R. A. (2005). La Nueva Gobernanza: gobernar sin gobierno. En A. Cerrillo I Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos clave* (pp. 99-122). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- SB. (02 de Abril de 2020). *Ante emergencia sanitaria por COVID-190 continúa la entre de pen-*

- siones para el Bienestar. Gobierno de México: <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/ante-emergencia-sanitaria-por-covid-19-continua-la-entrega-de-pensiones-para-el-bienestar?idiom=es>
- SE. (1 de Junio de 2020). *Apoyos financieros a microempresas y trabajadores independientes*. Gobierno de México: <https://www.gob.mx/covid19medidaseconomicas/acciones-y-programas/apoyos-financieros-a-microempresas-y-trabajadores-independientes>
- SSF. (30 de Abril de 2020). *Comunicado Técnico Diario COVID-19 México*. Secretaría de Salud: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/549946/Comunicado_Tecnico_Diario_COVID-19_2020.04.30.pdf
- SSF. (21 de Abril de 2020b). *ACUERDO por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo de 2020*. Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592067&fecha=21/04/2020#gsc.tab=0
- SSF. (9 de Febrero de 2022). *Informe integral de COVID-19 en México*. Secretaría de Salud: https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2022/02/Info-03-22-Int_COVID-19_16feb22.pdf
- Subirats, J. (2019). Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. En D. Gómez Álvarez, y et.al., *Gobernanza metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 93-104). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- TheEconomist. (2023). *Democracy Index 2022*. The Economist Intelligence Unit: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/#mktoForm_anchor
- Torres, A. (2019). La gestión de la red del Fondo Metropolitano de Guadalajara desde la perspectiva de la gobernanza. En A. Arellano (Ed.), *Procesos de gobernanza, políticas públicas y gobiernos locales* (pp. 31-58). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Valenzuela, R. (2019). El poder ciudadano en la gobernanza del Sistema Anticorrupción de México. *Revista de Gestión Pública*, 107-140.
- Valverde, Á. (2016). La gobernanza ambiental como enfoque para la cogestión adaptativa. *Integra Educativa*, IX(1), 159-168.
- Whittingham, M. V. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(33), 1-15.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, Julio/diciembre, 39-64.