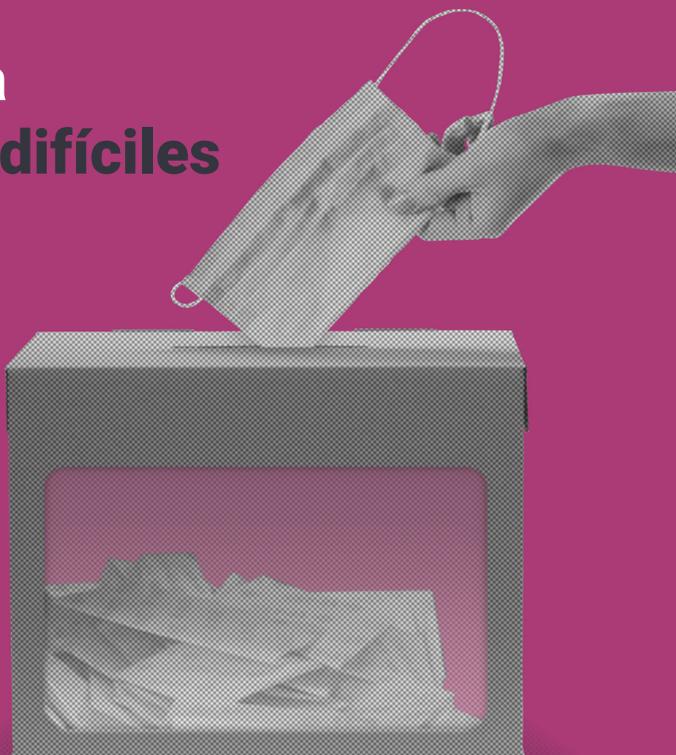


LA DÉCADA COVID  
EN MÉXICO

Los desafíos  
de la pandemia  
desde las ciencias sociales  
y las humanidades

**Democracia**  
en **tiempos difíciles**



Miguel Armando López Leyva  
Laura Montes de Oca Barrera  
(Coordinadores)



**Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información**

**Nombres:** López Leyva, Miguel Armando, editor. | Montes de Oca Barrera, Laura, editor.

**Título:** Democracia en tiempos difíciles / Miguel Armando López Leyva, Laura Montes de Oca Barrera (coordinadores).

**Descripción:** Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales : Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 2023. | Serie: La década COVID en México : los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades ; tomo 8.

**Identificadores:** LIBRUNAM 2205793 (impreso) | LIBRUNAM 2205844 (libro electrónico) | ISBN 9786073074599 (impreso) | ISBN 9786073074650 (libro electrónico).

**Temas:** Pandemia de COVID-19, 2020- -- Aspectos políticos -- México. | Democracia -- México -- 2020- . | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Aspectos políticos -- América Latina. | Políticas públicas -- México. | México -- Política y gobierno -- Siglo XXI.

**Clasificación:** LCC JL1231.D437 2023 | LCC JL1231 (libro electrónico) | DDC 320.972—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, de acuerdo con las normas establecidas por el Comité Editorial de Libros del Instituto.

Imagen de forros: Alan Josué Luna Castañeda

Gestión editorial: Aracely Loza Pineda y Ana Lizbet Sánchez Vela

Primera edición: 2023

D.R. © 2023, Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Sociales

Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México

[www.iis.unam.mx](http://www.iis.unam.mx)

**ELECTRÓNICOS**

ISBN (Volumen): 978-607-30-7465-0 Título: Democracia en tiempos difíciles

ISBN (Obra completa): 978-607-30-6883-3 Título: La década COVID en México

**IMPRESOS:**

ISBN (Volumen): 978-607-30-7459-9 Título: Democracia en tiempos difíciles

ISBN (Obra completa): 978-607-30-6843-7 Título: La década COVID en México

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Se autoriza la copia, distribución y comunicación pública de la obra, reconociendo la autoría, sin fines comerciales y sin autorización para alterar o transformar. Bajo licencia creative commons Atribución 4.0 Internacional.

Hecho en México

## Contenido

|   |     |
|---|-----|
| Presentación  | 11  |
| <i>Enrique Graue Wiechers</i>   |     |
| Prólogo   | 13  |
| <i>Guadalupe Valencia García</i>  |     |
| <i>Leonardo Lomelí Vanegas</i>  |     |
| <i>Néstor Martínez Cristo</i>   |     |
| Introducción: Democracia en tiempos difíciles   | 21  |
| <i>Miguel Armando López Leyva</i>   |     |
| <i>Laura Montes de Oca Barrera</i>  |     |
| <b>I. LOS DESAFÍOS PARA EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO<br/>EN UN CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE PANDÉMICA</b>        |     |
| 1 Un panorama de la democracia<br>en tiempos pandémicos   | 41  |
| <i>Miguel Armando López Leyva</i>   |     |
| 2 América Latina y COVID-19:<br>impactos de la pandemia en democracias frágiles                         | 75  |
| <i>Salvador Martí i Puig</i>  |     |
| <i>Manuel Alcántara Sáez</i>  |     |
| 3 ¿Oleajes que amenazan libertades?<br>La respuesta del gobierno de México<br>a la pandemia de COVID-19 | 101 |
| <i>Alejandro Monsiváis Carrillo</i>   |     |

**II. POLÍTICAS PÚBLICAS Y TOMA DE DECISIONES:  
EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS NACIONAL Y ESTATALES  
FRENTE AL CONTEXTO DE EMERGENCIA SANITARIA**

- 4 ¿Gobernanza pandémica?  
Articulaciones gobierno-mercado-sociedad  
en las Américas 147  
*Laura Montes de Oca Barrera*
- 5 Políticas públicas en ciencia y tecnología:  
acciones frente a la emergencia sanitaria 183  
*Marcela Amaro Rosales*
- 6 Evaluación de los sitios web  
sobre el virus SARS-COV-2 diseñados  
en las entidades federativas mexicanas:  
un análisis de su política de comunicación digital 215  
*José Antonio Sevilla Sevilla*

**III. LOS PODERES PÚBLICOS EN LOS TIEMPOS  
DE LA COVID-19: ADAPTACIÓN Y CAMBIOS**

- 7 COVID-19 y las limitaciones  
del sistema electoral mexicano 261  
*Víctor Morales Noble*
- 8 El poder Legislativo mexicano  
en tiempos de pandemia: innovaciones  
y nuevos constreñimientos institucionales 301  
*Khemvirg Puente Martínez*
- 9 La comunicación institucional  
del Ejecutivo Federal mexicano  
frente a la emergencia sanitaria por COVID-19:  
análisis de contraste de tres estrategias 337  
*G. Georgina Sosa Hernández*

|   |     |
|---|-----|
| Conclusiones.   |     |
| Mirar al futuro: la democracia<br>en tiempos pospandémicos              | 369 |
| <i>Miguel Armando López Leyva</i><br><i>Laura Montes de Oca Barrera</i> |     |
| Perfil de autoras y autores   | 385 |

I. LOS DESAFÍOS PARA EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO  
EN UN CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE PANDÉMICA

# América Latina y COVID-19: impactos de la pandemia en democracias frágiles\*

# 2

Salvador Martí i Puig  
Universidad de Girona  
Manuel Alcántara Sáez  
Universidad de Salamanca

## INTRODUCCIÓN Y DEBATE

El objetivo de este texto es señalar las reacciones institucionales y de los actores sociales y políticos ante la pandemia por COVID-19 en los países de la región, así como su impacto en la democracia durante el ciclo electoral, en la relación entre ciudadanos y la política, a sabiendas que las decisiones tomadas a lo largo de la pandemia pueden tener una relevancia semejante a la que desencadenó el *crack* de 1929, la crisis del petróleo de 1973 o la deuda de 1982. Puede afirmarse que en 2020 se está creando una coyuntura crítica que genera una situación de incertidumbre donde las decisiones de los actores políticos, sociales y económicos más relevantes de cada país son cruciales y decisivas para el desarrollo político e institucional en el mediano y largo plazos. De estas coyunturas suelen aparecer determinadas decisiones económicas, diferentes reagrupamientos sociales, nuevas coaliciones políticas y batallas de ideas que tienen posteriormente un impacto en el desarrollo de políticas e instituciones, por ende, en la vida de las personas.

---

\* Una versión de este artículo fue publicada previamente en la *Revista Mexicana de Sociología* (2023). Número especial: “Desigualdad y pobreza en el contexto de la pandemia”. 85, septiembre, pp. 11-37.

El análisis de las coyunturas críticas es deudor de las teorías de *path dependency* (teoría de la dependencia del camino), de acuerdo con los arreglos políticos e institucionales establecidos en un determinado momento se afianzan debido a su capacidad para dar forma a incentivos, visiones del mundo y recursos de los actores y grupos afectados por unas circunstancias excepcionales (Capoccia, 2015). Las coyunturas críticas se presentan como momentos cuando la incertidumbre sobre el futuro permite que la agencia política tenga un papel causal decisivo en el establecimiento de reformas institucionales, reglas informales, políticas públicas y gestión económica, generando así cierto camino de desarrollo que luego persiste por un largo lapso. Una coyuntura puede definirse como un periodo de cambio significativo que típicamente ocurre de distinta forma en países diferentes (o en otras unidades de análisis) y que puede generar hipótesis a la hora de producir legados distintos (Collier y Collier, 1991: 29).

Para Collier y Collier (1991: 30 y 31) el concepto de coyuntura crítica contiene tres componentes: la pretensión de que un cambio significativo ocurrió en el seno de cada caso, la pretensión de que este cambio tuvo lugar de distintas formas en diferentes casos y la hipótesis explicativa sobre sus consecuencias. Si esta última resultara falsa, esto es, que la hipotética coyuntura crítica no produjera el legado, entonces se podría aseverar que no se trató de hecho de una coyuntura crítica. Además de estos tres componentes de la definición ambos autores subrayaron que había que tener en cuenta al menos cinco elementos más.

Estos elementos son, en primer lugar, las condiciones antecedentes que representan la línea de partida contra la que la coyuntura crítica y su legado evalúan. En segundo término el clivaje (o crisis) que emerge de las condiciones antecedentes y que a su vez es el detonante de la coyuntura crítica. En tercer lugar hay que considerar los tres componentes del legado que son los mecanismos de su producción, de su reproducción por tratarse de un proceso y la estabilidad de los atributos centrales del legado (los atributos básicos producidos como producto de la coyuntura crítica). En cuarto lugar hay que tener en cuenta a las explicaciones rivales que envuelven causas constantes.

Finalmente, el eventual final del legado que inevitablemente debe ocurrir en algún momento.

Justificada la trascendencia para estudiar este momento, dicho libro, como ya se ha señalado en la presentación, tiene como objetivo analizar cuál ha sido el impacto de la pandemia COVID-19 en 19 países que conforman América Latina continental además de Cuba y República Dominicana. Antes de abordar el análisis país a país, esta introducción señala algunas cuestiones generales que son relevantes para la comprensión del estudio.

El trabajo parte de que la crisis sanitaria ha representado una coyuntura crítica en la medida que ha generado una situación de incertidumbre donde las respuestas de los actores políticos, sociales y económicos más relevantes de cada país han sido decisivas para el desarrollo político e institucional posterior. La literatura (Goldstone, 1998; Mahoney, 2000) señala que estas coyunturas suponen nuevos reagrupamientos sociales y coaliciones políticas, decisiones económicas diferentes a las implementadas anteriormente, así como diferentes batallas de ideas, que significa el inicio de una nueva era.

En esta dirección, la crisis sanitaria iniciada en Wuhan (China) fruto de la aparición de un nuevo tipo de virus (COVID-19) a finales del año 2019 generó una coyuntura crítica en la mayor parte de países del planeta. De acuerdo con Collier y Collier (1991: 31-39), eso supondría que habría que analizar hasta diez puntos. Por el tiempo transcurrido es evidente que en este capítulo se abordan los relativos a la identificación de las coyunturas críticas en lo relativo a la hipótesis general de cómo ocurrieron de manera claramente regional (global), la duración de la coyuntura crítica y los clivajes gestados. Quedan fuera las cuestiones relativas al legado por razones obvias vinculadas al momento final de este trabajo.

Frente a dicha pandemia las autoridades de casi todos los países del mundo establecieron medidas de confinamiento, la suspensión de actividades sociales, productivas y económicas, así como el cierre de fronteras; pero más allá de las urgencias sanitarias, la crisis puso de manifiesto múltiples limitaciones estructurales de diferente naturaleza y la demagogia de un notable número de autoridades.

Este escenario también se presentó en América Latina donde, a pesar de que la pandemia llegó un mes más tarde (en la Tabla 1 se señalan las fechas clave de la pandemia en la región), sus efectos posteriores fueron más devastadores que en cualquier otra región del planeta. A 30 de septiembre de 2021, en términos absolutos, Brasil es el tercer país del mundo con más infectados y el segundo con más muertos (20,752,281 y 579,643, respectivamente) y México el cuarto en número de fallecidos (258,491).<sup>1</sup>

TABLA 1  
FECHAS CLAVE DE LA COVID-19 Y NÚM. DE FALLECIDOS EN AMÉRICA LATINA

| País                 | Fecha 1er contagio en 2020 | Fecha 1er fallecido en 2020 | Fecha primera de suspensión de garantías en 2020 | Número de fallecidos por millón de habitantes (*) |
|----------------------|----------------------------|-----------------------------|--|---|
| Argentina            | 3 de marzo                 | 7 de marzo                  | 19 de marzo                                      | 2832  |
| Bolivia              | 10 de marzo                | 28 de marzo                 | 21 de marzo                                      | 1876  |
| Brasil               | 26 de febrero              | 18 de marzo                 | No hubo  | 3119  |
| Chile                | 3 de marzo                 | 20 de marzo                 | 18 de marzo                                      | 2949  |
| Colombia             | 6 de marzo                 | 16 de marzo                 | 17 de marzo                                      | 2738  |
| Costa Rica           | 6 de marzo                 | 18 de marzo                 | 16 de marzo                                      | 1618  |
| Cuba                 | 11 de marzo                | 18 de marzo                 | No hubo  | 752   |
| Ecuador              | 29 de febrero              | 13 de marzo                 | 16 de marzo                                      | 2031  |
| El Salvador          | 18 de marzo                | 31 de marzo                 | 14 de marzo                                      | 636   |
| Guatemala            | 13 de marzo                | 15 de marzo                 | 6 de marzo                                       | 975   |
| Honduras             | 11 de marzo                | 27 de marzo                 | 16 de marzo                                      | 1076  |
| México               | 27 de febrero              | 18 de marzo                 | No hubo  | 2536  |
| Nicaragua            | 18 de marzo                | 26 de marzo                 | No hubo  | 233   |
| Panamá               | 9 de marzo                 | 10 de marzo                 | 13 de marzo                                      | 1912  |
| Paraguay             | 7 de marzo                 | 20 de marzo                 | 16 de marzo                                      | 2556  |
| Perú                 | 6 de marzo                 | 19 de marzo                 | 15 de marzo                                      | 6521  |
| República Dominicana | 22 de febrero              | 16 de marzo                 | 20 de marzo                                      | 403   |
| Uruguay              | 13 de marzo                | 28 de marzo                 | No hubo  | 2071  |
| Venezuela            | 13 de marzo                | 26 de marzo                 | 17 de marzo                                      | 200   |

Fuente: Martí y Alcántara (2020: 13) y [worldmeter.info/coronavirus/](http://worldmeter.info/coronavirus/)

(\*) Datos a 24 de abril de 2022. Los de algunos países (Nicaragua y Venezuela, principalmente) son inconsistentes con la realidad.

<sup>1</sup> Ver <[worldmeter.info/coronavirus/](http://worldmeter.info/coronavirus/) a 31.08.21>.

La crisis sanitaria en América Latina llegó en un momento económico y social complicado. En 2019 la economía no era boyante y las previsiones de crecimiento eran más que modestas. Después de iniciar el siglo XXI con una larga década (de 2000 a 2012) de crecimiento que se calificó como el *boom* de las *commodities*, este ciclo se agotó y con la caída de los ingresos fiscales se clausuraron muchas políticas de lucha contra la pobreza cuando más necesario eran.

## **LAS RESPUESTAS Y LAS ACCIONES (POLÍTICAS E INSTITUCIONALES)**

### **ANTE LA CRISIS**

La reacción de los gobiernos, actores políticos y sociales frente a esta crisis sanitaria de la enfermedad por COVID-19 las respuestas de los gobiernos y de los actores políticos y sociales de cada uno de los países han sido de una gran variabilidad. Las respuestas han sido dispares en función de los *tempos*, las decisiones estratégicas, los relatos elaborados, la capacidad y la voluntad de impulsar políticas públicas y de los objetivos de cada gobierno.

Con el fin de poder analizar las respuestas de los gobiernos, en este epígrafe se clasifican, en primer lugar, cuáles son los protagonistas que “comunican” la llegada y la gestión de la crisis sanitaria, qué tipo de discurso elaboran, si mantienen el mismo discurso a lo largo del episodio crítico y en qué medios transmiten sus mensajes. Posteriormente se expone cuál es la institución y el actor que asume el liderazgo en la crisis, señalando la relevancia que adquiere el jefe del Estado, el primer ministro (o cargo similar si lo hubiera), el poder Legislativo o el Judicial. En tercer lugar se señala el rol de los actores políticos y sociales en la crisis, ya sean la oposición, los medios de comunicación, la sociedad civil organizada o iniciativas comunitarias. Finalmente, a partir de lo expuesto, el epígrafe posterior dará cuenta de unas conclusiones tentativas en las que se reflexionará sobre el impacto de la crisis en la salud de las democracias de la región.

## ¿Quiénes comunican y cómo?

Como se ha señalado, lo primero que cabe mostrar es cuáles son los protagonistas que comunican la irrupción de la crisis sanitaria y su manejo, el tipo de discurso que se enarbola y con qué medios transmite.

Sin embargo, antes de observar cuál ha sido la forma de proceder de cada país es preciso señalar que todos los gobiernos han tenido que lidiar en una arena semejante, caracterizada por explicaciones confusas, mucha improvisación y el rápido agotamiento de los recursos disponibles. Una crónica de lo acontecido en la cotidianeidad en los momentos más duros de la pandemia para los diferentes países se encuentra en Malamud y Núñez (2020), Martí y Alcántara (2020) y en Rodríguez y Álvarez (2020).

Fruto de lo expuesto en las primeras semanas de pandemia se generó una sensación de miedo que los gobiernos tuvieron que enfrentar a partir de políticas comunicativas que tenían como objetivo tranquilizar a los ciudadanos. Con el fin de ver cómo se desempeñaron los gobiernos en la tarea de la comunicación se expone la Tabla 2.

De la Tabla 2 destaca que en todos los casos el presidente apela y reivindica a “la nación” con una fuerte carga emocional. Todos los jefes de Estado se arroparon en la bandera nacional para tratar de cerrar filas frente a un desconocido e invisible enemigo que venía de afuera. Sólo de esta forma se comprende el despliegue de una retórica patriótica que hacía referencia a la “unidad”.

Sin embargo, lo expuesto no significa que todos los presidentes hayan sido igual de activos en la arena mediática. Ciertamente, la mayoría sí han estado en el centro de los focos, además el contagio de alguno de ellos añadió emotividad a su actuación.

De todas formas, y de manera excepcional, en algunos países los presidentes delegaron la comunicación a otras figuras políticas. En otros países, los jefes de Estado han aparecido sólo a veces debido a su naturaleza interina o por el peso adquirido por otras figuras del gobierno (vicepresidentes, ministros de Salud, de Gobierno, de Protección Social), personal de

TABLA 2  
LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL  
FRENTE A LA CRISIS DE LA ENFERMEDAD POR COVID-19

| Pais        | Presidente quien comunica | Presencia de otro actor relevante                     | Discurso bélico / religioso | Mantenimiento de estrategia                              | Medio preferente (TV, radio, redes)    |
|-------------|---------------------------|---|-----------------------------|--|--|
| Argentina   | Sí                        | Jefe de Gobierno<br>M°. Salud<br>M°. Interior<br>Oros | No                          | Sí respecto COVID<br>Primero integrador,<br>luego grieta | TV y redes                             |
| Bolivia     | A veces                   | M°. de Gobierno<br>M°. Salud<br>Otros                 | Bélico<br>Religioso         | Sí<br>Presidenta en campaña                              | TV pública                             |
| Brasil      | Sí                        | No  | Religioso                   | Sí-ignorar<br>Dos M. Salud dimiten                       | Redes sociales                         |
| Chile       | A veces                   | M°. Salud<br>Otros                                    | Bélico<br>Religioso         | Sí<br>Dos M. Salud<br>diferentes                         | TV                                     |
| Colombia    | Sí                        | M°. Salud<br>M°. Protección Social<br>Otros           | No                          | Sí   | TV, radio, redes                       |
| Costa Rica  | A veces                   | M°. Salud<br>Otros                                    | No                          | Sí   | TV y radio pública y<br>redes sociales |
| Ecuador     | No                        | Vicepresidenta<br>M°. Gobierno<br>M°. Salud<br>Otros  | Bélico religioso            | Errático   | TV, radio, redes                       |
| El Salvador | Sí                        | Algunos M<br>FFAA                                     | Religiosa                   | Sí   | TV, prensa y redes                     |

(Continuación)

| País                 | Presidente quien comunica   | Presencia de otro actor relevante                                   | Discurso bélico / religioso                     | Mantenimiento de estrategia        | Medio preferente (TV, radio, redes)           |
|----------------------|-----------------------------|---|---|------------------------------------|---|
| Guatemala            | Sí                          | Ministro Salud<br>Otros   | Religiosa                                       | Errático<br>Cambio M. salud        | TV, radio y redes                             |
| Honduras             | Sí                          | SINAGER<br>Otros  | Religiosa<br>Bélica                             | Sí                                 | TV, radio y redes                             |
| México               | No                          | Subsecretario Salud   | No  | Sí                                 | TV, radio y redes                             |
| Nicaragua            | No                          | Vicepresidenta<br>Otros   | No  | Sí-Ignorar                         | Medios públicos vinculados a poder            |
| Panamá               | Sí                          | M°. Salud<br>Otros  | Religiosa<br>Bélica                             | Sí                                 | TV, radio y redes                             |
| Paraguay             | A veces                     | Ministros<br>Ministros<br>FFAA<br>Otros                             | Bélico  | Sí                                 | TV, radio y redes                             |
| Perú                 | Sí                          | M°. Presidencia<br>M°. Salud<br>Candidato gubernamental             | Bélico  | Sí, primero con consenso, luego no | TV, radio y redes                             |
| República Dominicana | A veces                     | Secretario presidencia<br>Otros                                     | Religioso                                       | Sí, consenso primero, luego no     | TV, radio y redes                             |
| Uruguay              | Sí                          | Oficial: Vicepresidenta y<br>M°. Comunicación<br>Interino: Técnicos | No  | Sí, consenso primero, luego no     | TV, Radio y redes                             |
| Venezuela            | Oficial: Sí<br>Interino: Sí | Oficial: Vicepresidenta y<br>M°. Comunicación<br>Interino: Técnicos | Oficial:<br>Bélico<br>Religioso<br>Interino: No | Oficial: Sí<br>Interino: Sí        | Oficial: TV, radio y redes<br>Interino: redes |

Fuente: Martí y Alcántara (2020: 372-373).

perfil técnico (epidemiólogos, gestores sanitarios, economistas) o miembros de las fuerzas armadas. Destaca, en este sentido, la inclusión de militares en la escenografía, hecho que concuerda con la elaboración de un discurso patriótico al que —en muchos países— se le añadió otro de carácter bélico y, en algunos casos, religioso.

### ¿Qué institución asume el liderazgo?

Una vez señalada la política de comunicación es importante indicar cuál es la institución y el actor que asume el liderazgo en la crisis, apuntando la relevancia que adquiere (o no) el jefe del Estado, el primer ministro (o cargo similar si lo hubiera), el poder Legislativo o el Judicial. Para reflexionar sobre el liderazgo político cabe señalar la intensidad (alta, intermedia o baja) del activismo del presidente de la República, el Ejecutivo, el Legislativo y el poder Judicial en cada país. Esta tarea es la que se sistematiza en la Tabla 3.

De los datos que se muestran en la Tabla 3 se constata un tema recurrente: la centralidad del Ejecutivo, tanto del jefe del Estado como de sus gobiernos. Dificilmente podría ser de otra forma en la región por su carácter presidencialista. Así lo constata el hecho de que el activismo del presidente fue alto en todos los países con pocas excepciones; pero más allá del rol del presidente, cabe señalar que el activismo de los gobiernos también fue alto con las excepciones de Nicaragua y Bolivia, por las razones ya expuestas.

Otra cuestión muy diferente es la actividad del Legislativo y del Judicial que generalmente fue intermedia o baja. Sólo en cuatro países el papel del Legislativo fue intenso, a saber, en Brasil y en El Salvador con el fin de oponerse a los hiperliderazgos de sus presidentes, en el caso uruguayo debido a la presencia de una sólida oposición y en el caso Chile debido a la movilización social existente. Pero aún más laxo que el Legislativo fue el poder Judicial, que sólo fue activo en El Salvador con el fin de contener al presidente Bukele, y en Brasil donde se erigió como árbitro entre instituciones.

TABLA 3  
LIDERAZGO INSTITUCIONAL  
EN LA CRISIS POR LA ENFERMEDAD DE COVID-19

| País                 | Activismo presidente República | Activismo/ Ejecutivo | Activismo/ Legislativo                   | Activismo/ Judicial                   | Imagen presidencial positiva (%)* |
|----------------------|--------------------------------|----------------------|--|---------------------------------------|-----------------------------------|
| Argentina            | Alto                           | Alto                 | Intermedio (en línea)                    | Bajo en caso COVID                    | 67                                |
| Bolivia              | Intermedio                     | Intermedio           | Intermedio<br>Se gobierna por decretos   | Bajo                                  | 58                                |
| Brasil               | Alto                           | Alto                 | Alto                                     | Alto Arbitrando                       | 29                                |
| Chile                | Alto                           | Alto                 | Alto<br>Inicio bajo luego protagonista   | Bajo                                  | 23                                |
| Colombia             | Alto                           | Alto                 | Bajo                                     | Bajo                                  | 52                                |
| Costa Rica           | Bajo                           | Alto                 | Intermedio                               | Bajo                                  | 50                                |
| Ecuador              | Bajo                           | Alto                 | Intermedio                               | Intermedio                            | 16                                |
| El Salvador          | Alto                           | Alto                 | Alto                                     | Alto                                  | 91                                |
| Guatemala            | Alto                           | Alto                 | Intermedio                               | Bajo                                  | 64                                |
| Honduras             | Alto                           | Alto                 | Intermedio                               | Bajo                                  | 49                                |
| México               | Intermedio                     | Alto                 | Bajo                                     | Bajo                                  | 50                                |
| Nicaragua            | Bajo                           | Intermedio           | Bajo                                     | Bajo                                  | 30                                |
| Panamá               | Intermedio                     | Alto                 | Intermedio                               | Bajo                                  | 40                                |
| Paraguay             | Alto                           | Alto                 | Intermedio                               | Bajo                                  | 63                                |
| Perú                 | Alto                           | Alto                 | Bajo                                     | Bajo                                  | 66                                |
| República Dominicana | Bajo                           | Alto                 | Intermedio                               | Intermedio<br>Junta Electoral Central | 66                                |
| Uruguay              | Alto                           | Alto                 | Intermedio                               | Bajo                                  | 61                                |
| Venezuela            | Alto                           | Alto                 | Bajo-AN Oficialista<br>Alto-AN Opositora | Bajo                                  | 13                                |

Fuente: Martí y Alcántara (2020: 374).

\* Los datos de la imagen presidencial son de Directorio Legislativo. Ver: <<https://directorio-legislativo.org/blog/2020/07/08/imagen-e-influencia-presidencial-en-america-latina-en-mayo-junio-2020/>>.

De lo expuesto queda claro que el activismo del Ejecutivo fue avasallador frente al resto de poderes y actores. La práctica eliminación de ruedas de prensa con preguntas sin guion previo, el permanente uso de exposiciones presidenciales y gubernamentales directas a la nación y la búsqueda de la construcción de una imagen presidencial han sido instrumentos de uso permanente.

### ¿Alguien se opone?

Después de señalar el desempeño de las autoridades es preciso también mostrar el rol de los actores políticos y sociales en la crisis, ya sean la oposición, los medios de comunicación, la sociedad civil organizada o iniciativas comunitarias. Ver el posicionamiento de los actores que apoyan o increpan a los gobiernos, como los partidos de la oposición, la sociedad civil, los medios de comunicación privados y las redes comunitarias. Para valorar este aspecto se ha construido la Tabla 4 que da cuenta del papel de las fuerzas opositoras, los medios de comunicación privados y las redes sociales y comunitarias.

Para que una democracia funcione razonablemente es importante que los partidos de la oposición y los medios de comunicación ejerzan su papel. En períodos de crisis ambos actores pueden ejercer una labor opositora o de búsqueda de consenso y según cuál sea la estrategia es posible ver cómo funciona la arena política de cada país. De los datos mostrados en la Tabla 4 se observa que en la crisis por COVID-19 ha habido países en los que la oposición —después de las primeras semanas de la llegada de la pandemia— ha optado por el consenso y apoyo al gobierno y otros en que ha mantenido una estrategia de confrontación, dando continuidad a una lógica previa que la crisis sólo ha incrementado.

Pero la oposición política a los gobiernos no sólo se experimentó por parte de los partidos representados en el Legislativo sino que a menudo se manifestó desde el poder territorial. En los países donde históricamente hay tensión territorial siempre se dieron diferencias entre el poder central y el de los grandes municipios y los estados, provincias o departamentos. En algunos

TABLA 4  
PAPEL DE LOS ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES  
EN LA CRISIS DE ENFERMEDAD POR COVID-19

| País                 | Papel de partidos de la oposición       | Papel de los medios de comunicación privados | Papel de la sociedad civil organizada | Iniciativas comunitarias   |
|----------------------|---|--|---------------------------------------|----------------------------|
| Argentina            | Alto                                    | Alto   | Intermedio                            | Alto                       |
| Bolivia              | Alto<br>Alcaldes, jefes departamentales | Alto a favor                                 | Alto<br>Polarización                  | Alto<br>Redes de autoayuda |
| Brasil               | Alto                                    | Intermedio polarizado                        | Intermedio                            | Intermedio                 |
| Chile                | Bajo                                    | Intermedio a favor                           | Alto<br>Colegio Médico                | Intermedio                 |
| Colombia             | Intermedio                              | Intermedio a favor                           | Intermedio                            | Intermedio                 |
| Costa Rica           | Intermedio consenso                     | Intermedio                                   | Intermedio                            | Intermedio                 |
| Ecuador              | Intermedio oposición                    | Intermedio crítico                           | Alto conflicto                        | Intermedio                 |
| El Salvador          | Intermedio                              | Intermedio crítico                           | Alto                                  | Intermedio                 |
| Guatemala            | Intermedio                              | Intermedio                                   | Bajo                                  | Bajo                       |
| Honduras             | Bajo                                    | Intermedio a favor                           | Intermedio                            | Bajo                       |
| México               | Intermedio                              | Intermedio crítico                           | Intermedio                            | Intermedio                 |
| Nicaragua            | Intermedio                              | Alto crítico                                 | Alto                                  | Alto                       |
| Panamá               | Bajo                                    | Alto   | Bajo                                  | Bajo                       |
| Paraguay             | Intermedio                              | Alto   | Intermedio                            | Alto                       |
| Perú                 | Bajo                                    | Alto   | Bajo                                  | Intermedio                 |
| República Dominicana | Alto<br>Campaña                         | Intermedio                                   | Alto                                  | Bajo                       |
| Uruguay              | Medio                                   | Alto   | Alto                                  | Medio                      |
| Venezuela            | Alto                                    | Alto oposición                               | Alto                                  | Alto                       |

Fuente: Martí y Alcántara (2020: 378).

casos, ello venía derivado de confrontaciones de origen estrictamente político por tratarse de entidades gobernadas por partidos opositores. La necesidad de algunos mandatarios regionales de crear un contrapeso a la fuerza política del presidente tiene mucho que ver con la búsqueda de mejorar sus opciones electorales próximas, así como la de sus partidos políticos.

Por otra parte, está el papel que jugaron los medios de comunicación privados que a veces fue intenso en contra del gobierno, como en Venezuela o Nicaragua —donde ocuparon por sustitución el papel de una oposición política con grandes limitaciones— o en Argentina, donde el enfrentamiento entre los *mass media* privados y el justicialismo es habitual. En otros países los medios apoyaron intensamente al Ejecutivo como en Bolivia, Colombia y Honduras debido a la cercanía existente entre el sistema de medios y el poder político, mientras que en otros el sistema de medios tuvo un papel más diversificado —con algunos grupos pro y otros en contra del gobierno— como fue en México o Brasil. Debe destacarse que en ninguno de los países el papel de los medios de comunicación fuera bajo —como sí ocurrió con algunos partidos, con la sociedad civil o la red comunitaria— dando cuenta de su papel fundamental en la actualidad. Otra cuestión para destacar es que, en todos los países, sin excepción, hubo una gran cantidad de noticias falsas distribuidas por las redes sociales.

También es preciso señalar el papel de la sociedad civil y, como no, de las iniciativas comunitarias. En este ámbito se observa que, en Venezuela y Nicaragua, donde la oposición institucional está reprimida, los actores de la sociedad civil y las iniciativas comunitarias fueron muy importantes, ya que tuvieron un papel social y político preeminente. Destaca también el caso chileno donde el Colegio de Médicos tuvo un papel excepcional en la gestión de la pandemia; sin embargo, en la mayoría de los casos los actores de la sociedad civil (grupos de presión, sindicatos, colegios profesionales) jugaron papeles activos, aunque no cruciales. En otro orden de cosas, hay que recordar la permanente presencia de la delincuencia organizada, así como los sucesivos conatos de altercados generalmente en zonas urbanas periféricas o en lugares remotos. A ello debe

sumarse la incapacidad del Estado en la hora del control de ciertos territorios dominados por variopintos actores informales e ilegales.

### ¿Qué tipo de políticas públicas se han impulsado?

Además de lo expuesto procede hacer hincapié en cuáles fueron las políticas públicas impulsadas para combatir la crisis por COVID-19 que se relacionan con la salud, la economía y la seguridad, sobre las cuales se ha señalado (Malamud y Núñez 2020) que —a pesar de su heterogénea calificación— casi todas fueron semejantes y buscaron lo mismo: evitar contagios, aislar a los contagiados y preservar el sistema (a menudo magro y débil) de salud pública. Así que se hizo hincapié en la higiene personal, la distancia social y la disminución de los desplazamientos (tanto por medio del control como de la transferencia de ingresos). También se realizaron tests PCR y políticas de trazabilidad de los infectados, pero estas dos últimas medidas fueron menos generalizadas por su coste.

Al final todas estas medidas se desplegaron a partir de estrategias semejantes (ya se llamaran cuarentena o no); es destacable que las medidas se dictaron en 15 de los 18 países en un lapso mínimo (ver Tabla 1). Asimismo, en mayo de 2020 casi todos los países empezaron a ejecutar tanto políticas de desescalada como de prórroga de las cuarentenas muy semejantes.

Todo ello muestra que más allá de la ideología de los gobiernos y de los liderazgos, la mayoría de los Ejecutivos actuaron de forma muy semejante respecto al despliegue nominal de políticas sustantivas. Las mayores diferencias entre gobiernos fueron de presupuesto disponible y de capacidad estatal de poder hacer efectivas las medidas en cuestión. ¿Cómo es posible que gobiernos tan distintos hayan aplicado políticas tan semejantes? La respuesta más plausible es que la convergencia en materia de decisiones de políticas no ha sido fruto de una reflexión sobre la mejor práctica posible, ni de una imposición unilateral, sino porque las políticas realizadas en algunos países se han tomado como referencia, influyendo en las determinaciones de otros, lo que

da por resultado la adopción de la misma medida (Meseguer y Gilardi, 2008). Otro aspecto que merece atención es la efectividad de tales medidas país a país y eso —además de la voluntad y capacidad gubernamental— dependió de los factores estructurales (como es la inversión en el sector sanitario y la *stateness*), también de determinadas condiciones como la densidad de población, el nivel de ocupación informal y del relativo aislamiento del país (Martí y Alcántara 2020).

En este sentido, la pandemia no entendió mucho de ideologías ni de líderes carismáticos. De todas formas, se puede constatar que la peor estrategia fue la de negar la realidad, que fue la elegida por Bolsonaro en Brasil.

## **DISCUSIÓN Y ANÁLISIS SOBRE LA PANDEMIA Y EL IMPACTO EN LAS DEMOCRACIAS Y LA POLÍTICA**

El momento político que viven las democracias latinoamericanas después de la crisis pandémica de la enfermedad por COVID-19 no es halagüeño, pues su impacto se suma al deterioro experimentado durante la década anterior por parte de los regímenes democráticos, un deterioro que ha precipitado un escenario de democracia fatigada que suponía, por una parte, el reconocimiento de que la mayoría de los países de la región, aunque con diferentes niveles en su calidad, se movían en el orden democrático (con la evidente excepción de Cuba a la que se habían añadido Nicaragua y Venezuela) con un nivel de alternancia en la llegada de la oposición al gobierno aceptable y una participación electoral sostenida en función de la tradición de cada país. Sin embargo, por otro lado, se registraba una minusvalorización de la democracia por el incremento de la apatía entre la ciudadanía y la galopante crisis de representación que afectaba fundamentalmente a los partidos políticos (Alcántara, 2020a). En suma, la desconfianza en la política, la asunción de que la democracia “no resuelve los problemas”, el descrédito de las formaciones políticas y la percepción de que la corrupción no ha cesado, abocaban a una situación clara de dificultades en la representación y de aguda polarización en la que el

presidencialismo como mecanismo institucional según el cual “quien gana se lo lleva todo” no era ajeno (Martí i Puig 2020).

La propia dinámica electoral que se había desempeñado razonablemente en los últimos años ha empezado a presentar debilidades en su funcionalidad como se puso de relieve tras los últimos comicios de Venezuela, Nicaragua, Honduras y Paraguay. Por otro lado, en los países donde hubo un claro vencedor en las elecciones presidenciales, éste fue una figura alejada de las formaciones partidistas clásicas, tal como ocurrió con Brasil y Bolsonaro, México y López Obrador, El Salvador y Bukele, Perú y Castillo, y Chile y Boric; hecho que ha dado a los nuevos gobiernos una lógica más carismática que representativa. A la vez, en muchos países, como en Argentina, Colombia, Chile o Ecuador, el descontento se ha vivido en las calles donde las movilizaciones han sido intensas y masivas poco antes y después del encierro dictado a raíz del COVID-19. Paralelamente, distintos indicadores de medición de la calidad de la democracia<sup>2</sup> muestran su deterioro en los últimos años. Esta situación es muy probable que se potencie tras los momentos de máxima visibilidad que han tenido los Ejecutivos en la gestión de la pandemia y la pos-pandemia, donde la restricción temporal de libertades y el aumento de controles han sido las notas dominantes. La concentración del poder en manos de los presidentes frente a poderes locales o regionales y a otras instancias del Estado por el manejo de las medidas extraordinaria para confrontar la pandemia, unido al cercenamiento de derechos, pueden ayudar a mantener la inercia hacia gobiernos fuertes.

Cabe añadir el enquistamiento de problemas no resueltos, que probablemente vendrán potenciados con y después de la pandemia. Los casos de las crisis —casi colapsos económicos— económicas y de estatalidad en Venezuela y Cuba, así como el autoritarismo enquistado en Nicaragua (reforzado en la elección de 2021) son evidentes. Pero también están las crisis institucionales y de contestación social en Perú, Chile y Ecuador, países los dos primeros enredados en sendos procesos de reforma constitucional de diferente alcance; por otro lado, queda por ver cuál es la deriva que toman los nuevos

---

<sup>2</sup> V-Dem, The Economist Intelligence Unit, Índice de Transformación de Bertelsmann.

ejecutivos en los países donde deberán celebrarse elecciones presidenciales y legislativas en 2022: Costa Rica, Colombia y Brasil. Queda por ver también la capacidad de afrontar la crisis los gobiernos que comenzaron su andadura a primeros de 2020 en Guatemala, Argentina y Uruguay.

En este marco, lo acontecido en 2021 y el ciclo electoral de 2022 pone sobre la mesa muchas incógnitas. La principal pregunta es: ¿Cuál ha sido y puede ser el efecto de la pandemia en las urnas, en las instituciones y en las relaciones entre la política y la sociedad? Respecto de los acontecimientos electorales del bienio es preciso hacer referencia a los países que siguen.

El primer caso de elecciones presidenciales después de la eclosión de la pandemia fue República Dominicana, donde el aplazamiento electoral hasta el mes de julio de 2020 dio alas al opositor Abinader, quien —después de haber contraído el virus y superada la afección— derrotó al candidato del oficialista Partido Oficialista de Liberación Dominicana (PLD), formación que gobernaba desde 2004.

El siguiente país que convocó a las urnas fue El Salvador, el 28 de febrero de 2021, en este caso con unas elecciones legislativas en las que concurrieron más ciudadanos que en las anteriores, a pesar de superar poco más de la mitad del censo. Los resultados consolidaron el dominio del presidente en curso, Nayib Bukele, y sancionó la aparición de un nuevo partido, Nuevas Ideas, de cuño personalista y totalmente alineado con el Ejecutivo.

En Bolivia, las elecciones municipales y departamentales del 7 de marzo de 2021, con una participación en torno a las cifras habituales del país de 80%, mostraron cierta pujanza mayoritaria del Movimiento al Socialismo tras 15 años en el poder frente a una oposición muy fragmentada. El MAS, que venía de ganar las elecciones presidenciales el 18 de octubre de 2020, mantuvo 48.3% del voto popular (frente a 53.5% que obtuvo en 2015), ganó 240 de los 336 municipios del país (en los que en 129 consiguió mayoría absoluta) y tres de los nueve departamentos debiendo ir a segunda vuelta en los cuatro que perdió. El gobierno de Luis Arce consolidó relativamente con cierta calma el legado de Evo Morales que suelta las riendas de control del partido pasando, de alguna manera, a segundo plano.

En Ecuador las elecciones a la salida de la pandemia fueron muy disputadas; 16 candidatos se confrontaron en la primera vuelta del 7 de febrero de 2021 cuando la participación se alzó hasta con 81% del censo. Los dos candidatos más votados concentraron poco más de 52% y entre el segundo y el tercero el recuento oficial señaló una exigua diferencia de 30 mil votos que fue impugnada por el candidato de una coalición vertebrada alrededor del partido indígena Pachakutik, Yaku Pérez. Andrés Arauz, depositario del capital político de Rafael Correa, imposibilitado para ser candidato y huido de la justicia ecuatoriana, se enfrentó y perdió en una segunda vuelta el 11 de abril frente al banquero guayaquileño y varias veces candidato Guillermo Lasso. Lasso, quien pasó a la segunda vuelta con un 19.74% del sufragio, obtuvo la presidencia con 52.36% de los votos, en una jornada donde el 18% del electorado anuló su voto o votó en blanco. Con ello, el errático gobierno de Lenin Moreno, delfín inicial de Correa, pasó a la historia sin un legado sustantivo. En cuanto a las elecciones legislativas Ecuador volvió a configurar una Asamblea muy fragmentada como sucedió desde 1979 hasta el afianzamiento del correísmo.

El 11 de abril, además de Ecuador, Perú celebró la primera vuelta de las elecciones presidenciales ante las que volvieron a concurrir un número récord de candidatos confirmando que la política en el país alcanza unas altas cuotas de individualismo y que las preferencias de la ciudadanía se van construyendo de manera artesanal a partir de una gran indefinición del electorado una vez que implosionó el sistema de partidos (Meléndez, 2020). En estas elecciones el fraccionamiento del voto fue tan elevado que las dos opciones que competirán por la presidencia obtuvieron un 19.14% y un 13.36%, respectivamente, quedando en primer lugar el líder sindical magisterial Pedro Castillo y en segundo Keiko Fujimori, quien participa en política desde 1994 cuando fungió como primera dama en el último mandato de su padre Alberto Fujimori. La representación en el Legislativo quedó totalmente atomizada, siendo la mayor fuerza Perú Libre con 37 diputados sobre 130. Posteriormente, en la segunda vuelta del 6 de junio, después de una campaña altamente polarizada, ganó con un leve margen el candidato izquierdista Castillo, que obtuvo 50.12% del sufragio frente a 49.88% de Keiko Fujimori. Las elecciones legislativas intermedias y para gobernaturas el México, cele-

bradas el 6 de junio de 2021, tuvieron un mensaje ambiguo para el presidente. Por un lado, en el ámbito legislativo la formación Morena obtuvo un buen desempeño (obteniendo 198 escaños sobre 500), pero sin revalidar la mayoría calificada que tenía, por lo tanto, ya no dispone de la capacidad de modificar la Constitución sin la concurrencia de otras fuerzas. Además, por primera vez en años, el *pejismo* no ganó en la Ciudad de México, que históricamente fue su feudo tradicional. Por otro lado, la formación del presidente acumula mayor poder territorial gracias a la obtención de los gobiernos de 11 estados sobre los 15 en liza. Las incógnitas mexicanas son la capacidad que tenga AMLO de liderar políticas públicas en su segunda parte de sexenio; la posibilidad de que el liderazgo carismático de su formación pueda transferirse a otras figuras que le precedan y la solidez de una oposición compuesta por retazos de un sistema de partidos pretérito, donde los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD) tienen serios problemas de solidez y legitimidad.

En otro orden de cosas, en Centroamérica se celebraron dos comicios de carácter nacional: los de Nicaragua y Honduras, efectuados el 7 y 20 de noviembre, respectivamente. En el caso de Nicaragua, las elecciones pueden calificarse directamente como elecciones autoritarias, que dan cuenta del agotamiento del “artefacto político” construido por Ortega desde su llegada al poder y de la onda expansiva de la revuelta que aconteció en abril de 2018, cuando estalló una intensa ola de protestas que hicieron tambalear al régimen. Desde entonces el régimen ha experimentado una deriva reaccionaria y represiva, a la que se han añadido manifestaciones de una gestión errática frente a la pandemia. Sólo a partir de este marco —una década de estabilidad y un bienio crisis— es posible comprender cómo antes de los comicios el gobierno desplegó una legislación punitiva para con la oposición y la disidencia, además de una feroz campaña de represión que supuso el encarcelamiento y exilio de casi la totalidad de dirigentes políticos opositores —entre ellos todos los candidatos presidenciales. Las elecciones celebradas fueron discutidas por parte de la comunidad internacional, sobre todo por la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos. Más allá de lo expuesto, los resultados oficiales —no reconocidos por la o-

sición— dieron una victoria aplastante al candidato del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), Daniel Ortega, y con la adjudicación 75 de los 90 escaños. En este contexto la pregunta es cuál puede ser el futuro del régimen, si bien la victoria del tándem Ortega-Murillo va a suponer la continuación de un régimen dinástico y personalista. Un tipo de régimen puede tener problemas a corto o medio plazo, cuando aparezca en el horizonte el dilema del relevo.

Respecto a Honduras, en las elecciones celebradas tres semanas después, se enfrentaron para la presidencia los candidatos Xiomara Castro, esposa de Manuel Zelaya, por la formación Partido Libre; Yani Rosenthal, por el Partido Liberal y Nasry Asfura, por el Partido Nacional, también se renovó el poder Legislativo. Los resultados de la contienda presidencial fueron claros: Castro obtuvo la victoria con 51.12% del voto frente a 36.93% y 10% de los candidatos del Partido Nacional y Liberal. Más fragmentados estuvieron los resultados en el Legislativo, donde ninguna formación obtuvo una mayoría calificada, previendo un potencial de conflictividad entre el Ejecutivo y el Legislativo, tal como aconteció en la sesión inaugural donde hubo un altercado —y una ruptura de la bancada del Partido Libre— en la elección de la mesa del mismo. Chile también celebró elecciones presidenciales a finales de 2021 (21 de noviembre), además de celebrar comicios para alcaldes, concejales, gobernadores y constituyentes en la misma fecha. La segunda vuelta de las elecciones se celebró el 19 de diciembre, entre los candidatos Gabriel Boric por la coalición de izquierdas Apruebo Dignidad, y José Antonio Kast del derechista Partido Republicano de Chile. Los resultados en el Legislativo dieron cuenta de una distribución muy fragmentada en la Cámara de Diputados y en el Senado; por otro lado, las elecciones del 21 de noviembre mostraron la fuerza que está adquiriendo la derecha radical en la región. En estos comicios los votos de la candidatura de Kast (28%) con los del ultraliberal Franco Parisi (13%) dieron a la derecha radical opciones a la presidencia. Este resultado da cuenta de que en muchos países —más allá del control del gobierno— la derecha ha continuado ejerciendo el poder por medio del control económico por su vinculación con unos grupos empresariales cada vez más concentrados, por el mantenimiento de las alianzas con las fuerzas armadas y policiales, por su capacidad de crear y diseminar pensamiento gracias al manejo de los

medios de comunicación y por la relación simbiótica que tiene con *think tanks* afines. A todo ello es preciso añadir la tradicional comunión de la derecha con las iglesias que les ha dado alas.

En la segunda vuelta ganó claramente Gabriel Boric con un 55.87% del voto; el resultado supone un reto para el nuevo gobierno de izquierdas no tradicionales en el país, ya que supone la necesidad de elaborar un nuevo pacto republicano desde donde poder sanar un país fracturado por múltiples tensiones. Pero en el ámbito político e institucional la debilidad del Ejecutivo es doble. Por un lado, porque el nuevo presidente va a ser la máxima magistratura de un régimen que tiene fecha de caducidad, ya que está en proceso la redacción de una nueva Constitución y, por otro lado, porque la coalición que aupó a Boric a la presidencia sólo cuenta con 37 de los 155 miembros de la cámara baja y cuatro de los 50 senadores. Para poder gobernar con cierta solvencia, Boric necesitará establecer alianzas —como mínimo— con las formaciones de la anterior concertación de centro-izquierda y con varios diputados independientes; sólo es posible imaginar un gobierno que sea de amplia coalición. A lo expuesto hay que añadir otra cuestión nada baladí: establecer un diálogo con el pueblo mapuche (Wallmapu) y sus diversos representantes.

Para el año 2022 las elecciones presidenciales y legislativas que se presentan en Costa Rica, Colombia, Brasil —junto con elecciones de segundo nivel en Perú y México, y el plebiscito constitucional chileno— van a ser cruciales para ver cómo queda el mapa político de la región después de la pandemia de la enfermedad por COVID-19. En cualquier caso, lo expuesto entre 2020 y 2022 supone, en cierta manera, una evaluación retrospectiva de la actuación de la clase política, en especial de todas las formaciones que buscan mantener sus candidatos en el poder. Sobre este tema, la alternancia, puede señalarse que hubo cambios en la República Dominicana, Ecuador, Bolivia, Chile, Perú y Honduras. Sólo en las elecciones intermedias en El Salvador y en México dieron ventaja a los *incumbents* presentes y la única reelección es la de Daniel Ortega, que es fruto de unas elecciones más que cuestionadas.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

De lo expuesto queda claro que la pandemia no ha beneficiado a la continuidad, tampoco se percibe ninguna tendencia ideológica. Es decir, no se puede concluir el inicio de ninguna “ola rosa”, “azul” ni “parda”. A pesar de que en Bolivia, Perú, Chile y Honduras parece una tendencia hacia la izquierda, las candidaturas y plataformas electorales no tienen ninguna conexión entre ellas, además de señalar que el caso de Nicaragua —a pesar del discurso del presidente— no está claro que se compute como un candidato izquierdista. Por otro lado, en Ecuador, El Salvador, Argentina y elecciones intermedias en Bolivia, la dirección es inversa.

Pero más allá de las elecciones, es importante hablar del impacto de la crisis de la pandemia de la COVID-19 en las instituciones. Sin duda, el riesgo radica en el potencial autoritario que hayan podido desplegar los mandatarios los meses de pandemia en los que el activismo de muchos líderes ha sido destacado (Alcántara, 2020b) y mantiene la tendencia después del recambio de presidentes. La combinación de los efectos de la crisis económica con el vaciamiento de las arcas del Estado y con el deterioro de la representación, han dado alas a la aparición de propuestas con sesgos autoritarios en la más pura tradición regional. Como siempre, cuando las cosas se complican es fácil retomar fórmulas tradicionales y en América Latina el caudillismo mesiánico y el populismo lo son. En la arena democrática, los liderazgos de América Latina afrontan la prueba más dura de los últimos 30-40 años (Reid, 2020).

También merece una mención el papel que viene desempeñando en los últimos años la justicia en América Latina, donde se ha generalizado la denominada práctica del *lawfare*, en la que hay una intencionalidad política en el uso de mecanismos judiciales para contravenir la actuación de los poderes signados por la voluntad popular mayoritaria. A lo largo de 2021 los tribunales han tenido una notable intervención en la arena política de muchos países con decisiones que definen el terreno del juego para los próximos tiempos y que marcan el pasado reciente.

De lo expuesto, queda claro que en el ámbito institucional la eclosión de la pandemia de la COVID-19 ha tenido un notable impacto en las democracias de la región en cuatro grandes elementos: la preeminencia del poder Ejecutivo frente al resto de instituciones, la personalización de la política en detrimento de los partidos, la judicialización política como herramienta para oponerse a los gobernantes y la (aún) mayor relevancia de los medios de comunicación de masas, tanto los tradicionales como las redes sociales. Estos elementos suponen una concentración del poder en pocas instituciones y manos, también una mayor conflictividad intrainstitucional y mediática. Por ello es posible afirmar que la coyuntura crítica resultante de la crisis por COVID-19 ha generado sistemas políticos menos poliárquicos y más tensionados, si bien todo ello ha supuesto también un cierto “regreso” del Estado y una apelación romántica a la nación.

Otra cuestión ha sido cómo la crisis ha trastocado las relaciones entre la sociedad y la política, señalando un desbordamiento de lo virtual hacia todos los aspectos de la vida —también de la vida política— y la deriva hacia de una nueva condición ciudadana, más fluida, volátil e inconsistente: una ciudadanía líquida. Ambas constataciones han supuesto políticamente una crisis de uno de los elementos consustanciales de la democracia representativa: los partidos políticos. Con la eclosión de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, las funciones clásicas de generación de identidad, de representación, de participación y de agregación y articulación de intereses se ha ido al diluyendo. La apertura de canales de comunicación individualizados que conectan el votante con el líder y que generan grupos de opinión auto-referentes basados en la emotividad, ha supuesto que sea más fácil crear plataformas políticas personalistas enfocadas a coyunturas electorales y no a proyectos colectivos a mediano plazo. Esta política *ad hoc* es el producto de burbujas configuradas por las redes sociales.

Todo ello en una coyuntura con un paisaje socioeconómico más empobrecido y desigual, por ende, más conflictivo, bronco y tensionado; en dicho contexto es fácil imaginar que cada opción política —desde la radicalidad de un polo u otro— prefiera apelar al voto por medio de sentimientos y liderazgos

carismáticos y agresivos que acusen a los otros (los inmigrantes, los ecologistas, las feministas, los movimientos y partidos) de todos los males del país. No es nada nuevo: es una estrategia renovada de la clásica fórmula de atizar el descrédito (y desprecio) hacia “lo diferente”. Llegados a este punto es difícil hacer recomendaciones de políticas y de políticas públicas, sin embargo, con la eclosión de una representación política cada vez más fragmentada y polarizada, junto con el incremento del conflicto inter-institucional en el seno de los países es necesario abogar por el diálogo con los aliados, sobre todo, con los adversarios.

## REFERENCIAS

- Alcántara Sáez, Manuel (2020a). “América Latina vota (2017-19): Elecciones en el marco de una democracia fatigada”. En M. Alcántara (dir.), *América Latina vota*. Madrid: Tecnos.
- Alcántara Sáez, Manuel (2020b). “Del alboroto al silencio. La política en tiempos de incertidumbre”. *Metapolítica* 109, abril-junio: 20-27.
- Capoccia, Giovanni (2015). “Critical junctures and institutional change”. En J. Mahoney y K. Thelen (coords.). *Advances in Comparative-Historical Analysis*, 147-179. Nueva York: Oxford University Press.
- Collier, Ruth B. y David Collier (1991). *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, The Labour Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Goldstone, Jack A. (1998). “Initial conditions, general laws, path dependence, and explanation in historical sociology”. *American Journal of Sociology* 104 (3): 829-845.
- Mahoney, James (2000). “Path Dependence in Historical Sociology”. *Theory and Society* 29 (4), agosto: 507-548.
- Malamud, Carlos y Rogelio Núñez (2020). “América Latina: del exitismo al pico de la pandemia”. *Informe del Real Instituto Elcano*. ARI 79/2020-5/6/2020 [en línea]. Disponible en <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/)

- zonas\_es/ari79-malamud-nunez-america-latina-del-exitismo-al-pico-de-la-pandemia> (consulta: 18 de diciembre de 2022).
- Martí i Puig, Salvador (2020). “Evolución de las percepciones de las élites políticas en democracias frágiles: los casos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua”. *Revista Española de Sociología* 29 (3): 613-631.
- Martí i Puig, Salvador y Manuel Alcántara (2020). *Política y crisis en América Latina. Reacción e impacto frente a la COVID-19*. Madrid: Cátedra de Cultura Jurídica Marcial Pons
- Meléndez, Carlos (2020). “Crisis política en Perú V: elecciones en tiempos de política pos-partidaria”. Disponible en <<https://www.ciperchile.cl/2020/11/20/crisis-politica-en-peru-v-elecciones-en-tiempos-de-politica-post-partidaria/>> (consulta: 20 de noviembre de 2020)
- Meseguer, Covadonga y Fabrizio Gilardi (2008). “Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas”. *Política y gobierno* xv (2): 315-351.
- Reid, Michael (2020). “América Latina entre el virus y la calle”. *Política Exterior*, julio-agosto: 100-110.
- Rodríguez, Érika y Antonio Álvarez (2020). “El impacto de la COVID-19 en América Latina: situación a nivel sanitario, político y económico”. En E. Rodríguez (ed.), *Informe Iberoamérica: América Latina ante la protesta y la pandemia*, 115-135. Madrid: Fundación Alternativas.
- The Economist* (2020). “COVID-19 is spreading rapidly in America. The country does not look ready”, 12 de marzo de 2020 [en línea]. Disponible en <<https://www.economist.com/united-states/2020/03/12/covid-19-is-spreading-rapidly-in-america-the-country-does-not-look-ready>>

**Tomo 8**

**La década COVID en México**

**Democracia en tiempos difíciles**



La enfermedad coronavírica de 2019 ha representado un problema serio de salud pública con consecuencias muy amplias en el mundo. Se ha escrito mucho sobre los escenarios e impactos que produjo la pandemia como producto de las múltiples crisis que se concatenaron a partir de 2020: económica, social, educativa, por señalar solo algunas. Sin embargo, en el ámbito de la política se ha abordado con menor detalle los efectos que se han producido en los procesos de toma de decisión pública, particularmente en las democracias.

Este tomo presenta un conjunto de trabajos que, concentrados en México, pero sin perder la perspectiva comparada, pretenden entender las repercusiones de ese fenómeno global sobre el régimen democrático mexicano, tanto en sus dimensiones institucionales como en las procesuales, incluidos los actores principales de la política. Además, los textos se interesan en detectar los retos y oportunidades para la acción de gobierno, las inercias en las formas de gobernar, así como las tendencias que se configuran a partir de ahora y que podrían definir el futuro del país.



**SECRETARÍA GENERAL**

Universidad Nacional Autónoma de México



**DGCS**  
Dirección General de Comunicación Social



COORDINACIÓN  
DE HUMANIDADES