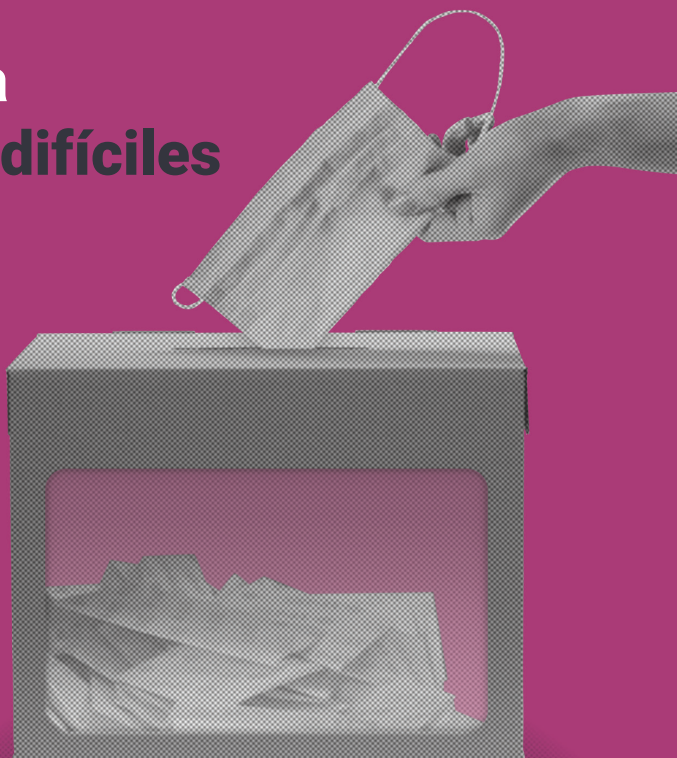


LA DÉCADA COVID
EN MÉXICO

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

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> | |
| I. LOS DESAFÍOS PARA EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO EN UN CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE PANDÉMICA | |
| 1 Un panorama de la democracia en tiempos pandémicos | 41 |
| <i>Miguel Armando López Leyva</i> | |
| 2 América Latina y COVID-19: impactos de la pandemia en democracias frágiles | 75 |
| <i>Salvador Martí i Puig</i> | |
| <i>Manuel Alcántara Sáez</i> | |
| 3 ¿Oleajes que amenazan libertades? La respuesta del gobierno de México 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 en tiempos pospandémicos | 369 |
| <i>Miguel Armando López Leyva</i> <i>Laura Montes de Oca Barrera</i> | |
| Perfil de autoras y autores | 385 |

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

¿Gobernanza pandémica? Articulaciones gobierno-mercado-sociedad en las Américas

4

Laura Montes de Oca Barrera
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

INTRODUCCIÓN. MIRAR HACIA EL FUTURO

La pandemia de COVID-19 es, sin duda alguna, un hito que está marcando el futuro de la humanidad. En el momento actual, con más de dos años de que iniciara y cuando parece estar llegando a su fin, resulta necesario reflexionar sobre el futuro. Este “mirar hacia el futuro” (*foresight*) implica una observación prospectiva para hacer preguntas y anticipar respuestas (Fuerth y Faber, 2012). La manera de mirar hacia el futuro es desde escenarios hipotéticos; donde se analizan tendencias, se imaginan situaciones contrastantes y se plantean alternativas (Fuerth y Faber, 2012).

En este capítulo se propone que el futuro postpandemia puede tener dos escenarios. El primero implica la continuidad de tendencias que ya se anunciaban antes. El segundo refiere modificaciones sobre cómo, colectiva e individualmente, se estaban haciendo las cosas. Pero, ¿por qué es importante pensar en estos escenarios? Porque permiten, desde un momento crítico, imaginar el o los futuros posibles y, con ello, proponer acciones para afrontar posibles crisis venideras; además de evidenciar las consecuencias de nuestro presente y evitar el riesgo de “ver el futuro como vacío” (Urry, 2016: 8).

En otras palabras, al promover razonamientos frente a la incertidumbre (Bitar, 2014), los escenarios ayudan a reflexionar sobre los sucesos y el deve-

nir social, político y económico en el marco de una crisis presente.¹ Permiten cuestionar, por ejemplo, sobre el futuro de la coordinación regional y global, ¿cómo se reconfigurará geopolíticamente el mundo después de la pandemia?; sobre el aumento de la xenofobia y los movimientos antiinmigrantes, ¿qué saldo dejará la pandemia en los flujos y las políticas migratorias?; sobre las posibilidades de tener mayor conciencia en torno a nuestra huella ecológica, ¿qué lecciones estamos aprendiendo en materia medioambiental a raíz de la pandemia?; sobre el sistema económico y el modelo de desarrollo actual, ¿desde dónde se seguirá construyendo el sistema económico nacional y global: desde el crecimiento ilimitado y la competencia o desde el bienestar y el cuidado?; sobre el futuro de la democracia, ¿qué impactos tendrá la pandemia en los sistemas democráticos?; o bien sobre la forma en cómo los Estados nacionales están trazando el futuro de sus gobiernos, ¿se están promoviendo políticas cerradas o se está procurando una gobernanza democrática? El libro *Democracia en tiempos difíciles* busca dar respuesta a la penúltima pregunta, mientras que el presente capítulo centra su contenido en la última.

Considerando estos escenarios contrastantes —el de la continuidad y el cambio o adaptación— en este capítulo se identificaron rutas desde las que se podía imaginar y trazar el futuro de los gobiernos y la toma de decisión pública; se construyó y analizó evidencia empírica con el fin de contrastar tendencias y ubicar situaciones. Inicialmente se pensó en dos rutas: la no-gobernanza y la gobernanza. Una vez que se analizó la información, se identificó una tercera ruta: la resistencia a la no-gobernanza.

Las dos rutas inicialmente planteadas se relacionan con dos hipótesis contrastantes que se discuten en la literatura sobre gobierno y gobernanza. La primera refiere a una tendencia que se anunciaba antes de la pandemia y que tiene, entre otros, los siguientes elementos: dependencia y subordinación en la relación de agentes gubernamentales y no-gubernamentales, así como centralización en la forma en que se llevan los asuntos públicos y se toman las

¹ Algunos autores ya venían reflexionando sobre estos escenarios, incluso antes de la pandemia. Véase, por ejemplo: Raworth, 2017; Urry, 2016; y, más recientemente, Zizek, 2020.

decisiones. La segunda implica una tendencia iniciada en algunos países del norte global y retomada, con mayor o menor éxito, en el sur global desde hace más de una década e incluye elementos como: interdependencia, asociación y corresponsabilidad entre agentes gubernamentales y no gubernamentales, así como coordinación policéntrica, apertura e inclusión en los procesos de toma de decisión pública.²

Para identificar y contrastar las dos rutas se construyó evidencia empírica al analizar las iniciativas compartidas en la plataforma *Open Government Partnership* (OGP) en torno a las acciones, gubernamentales y no-gubernamentales, implementadas en 2020-2021 para afrontar la crisis sanitaria. Se analizaron datos de las Américas —con la intención de construir recomendaciones para México— al evidenciar situaciones y tendencias con base en las propuestas y acciones de agentes del gobierno, el mercado y la sociedad durante el primer año y medio de la pandemia.

Debido al alcance de la información analizada, en este capítulo no se puede afirmar cuál fue la ‘mejor’ propuesta y cuál es la ‘mejor’ ruta frente a la pandemia, para ello sería necesario hacer una evaluación de cada una de las propuestas aquí esbozadas. Pero el análisis permite identificar cómo es que en países tan diversos como los que integran el continente americano se configuraron múltiples respuestas, desde el gobierno, la sociedad civil, la academia, las agencias internacionales y las empresas para hacer frente a la pandemia, lo que ilustra las posibilidades de la gobernanza, o, en otras palabras, permite poner a prueba —pensando en el laboratorio social que deja la pandemia— un concepto tan polisémico y difícilmente realizable. La idea de considerar el tiempo pandémico como un laboratorio que favorece la creatividad analítica y el análisis reflexivo sobre la realidad es otra forma de mirar la calamidad que

² La tercera ruta identificada con los hallazgos de la investigación se relaciona con lo que otras investigaciones han identificado en torno a la participación ciudadana, la acción colectiva y las movilizaciones sociales (véase, por ejemplo, Tarrés, Montes de Oca y Silva, 2014). Cuando se cierra la puerta de la participación, cuando hay situaciones opresivas y cuando la sociedad civil se ha empoderado entonces no hay freno para seguir abrazando el interés por incidir e involucrarse en los asuntos públicos.

ha implicado esta crisis global porque obliga a ver más allá de la repetición rutinaria de conceptos o bien los intentos de aplicar soluciones simples a problemáticas complejas. Enseguida se hace una reflexión al respecto.

LA PANDEMIA COMO UN LABORATORIO SOCIAL PARA EL ESTUDIO DEL GOBIERNO Y LA GOBERNANZA

Reflexionar sobre la forma en que los gobiernos han respondido a la pandemia permite ver de qué modo en los Estados nacionales se toman decisiones, construyen propuestas y atienden problemáticas emergentes o urgentes. Tal como se ha discutido en otros documentos (véase, en las referencias de la Introducción, los números especiales de publicaciones como *Desacatos*, la *Revista Mexicana de Sociología* o la *Revista Ciencia*), la crisis que trajo la enfermedad coronavírica de 2019 es un “laboratorio” (Velasco, 2021: 9) que permite reflexionar sobre diversas problemáticas sociales, políticas y económicas; es una oportunidad para ver de manera magnificada incógnitas que interesan a las ciencias biomédicas y de la salud, así como a las ciencias políticas, sociales, económicas y a las humanidades.

En el tema desarrollado en este capítulo, el contexto pandémico permite observar cómo los gobiernos reaccionan ante situaciones de crisis, pudiendo tener respuestas unilaterales y cerradas, sin la participación de agentes externos, o bien, propuestas tendientes a la coordinación, concertación y gestión compartida mediante articulaciones gobierno-mercado-sociedad. A continuación, se presenta un breve panorama sobre otras investigaciones que han mirado la problemática que interesa: el gobierno y la gobernanza.

Existen diversas aportaciones que buscan dar luz sobre la forma en que gobiernos y otros agentes respondieron a la crisis sanitaria. Una de ellas destaca cuatro posibles formas de gobierno en la respuesta de los Estados nacionales: dos no-democráticas, con autoritarismo y populismo, y dos democráticas, una de tipo restrictivo y otra que reafirma la democracia y sus valores (Bizberg, 2021). En un sentido similar está un estudio que analiza el impacto de la

pandemia en la democracia del mundo a partir de la base de datos del proyecto *Varieties of Democracy* (V-Dem) y donde se ubica una propensión a violentar los estándares democráticos con medidas exageradas para combatir la pandemia en países con formas autocráticas en el ejercicio del poder (De la Peña, 2021). Los resultados de ese análisis coinciden con los que encontró Monsiváis en un balance para México (ver capítulo 3 en este tomo).

Otra investigación se centra en analizar el desempeño de los actores políticos en el marco de la pandemia y encuentra una tendencia regional (en América Latina) donde el presidente y el poder Ejecutivo asumen un liderazgo en las acciones tomadas (Martí y Alcántara, 2021, véase también capítulo 2 de este libro). Hay otro estudio que identifica el impacto de la pandemia en la aprobación y popularidad del Ejecutivo frente a la crítica social, ahí se ubica que después de un primer momento (marzo-mayo de 2020) —cuando los presidentes tuvieron mayor aprobación y sumaron apoyo, mientras que las voces críticas preexistentes se acallaron— en junio siguiente regresó el conflicto político y las protestas sociales, al tiempo que decreció la aprobación del titular del Ejecutivo (Barbieri *et al.*, 2021). Este contexto de conflicto político y protesta social es analizado en otra investigación donde se plantea que 2019 estuvo marcado por una ola de protestas y violencia en América Latina. Con este antecedente, la crisis sanitaria llega a escenarios con fracturas sociales y políticas, cuyos altos índices de desconfianza se traducen en divisionismo político y polarización social (Carothers y Feldmann, 2021).

En torno a las investigaciones que se centran en el análisis de la gobernanza (local, regional o global) para encarar la crisis, está una que ubica tendencias negativas y positivas de gobernanza en el sentido de la desarticulación o la colaboración donde se identifica que a pesar de las individualidades (nacionales) hay muestras de una efervescencia de formas heterogéneas de cooperación (Legler, 2021). En el mismo sentido existe otra investigación que analiza las orientaciones de gobernanza a partir de la pandemia, en la que se plantea que estas situaciones no son nuevas, sino que siguen la tendencia que venía antes de la emergencia sanitaria. En ese estudio se afirma

que las respuestas a la situación sanitaria se corresponden con los modelos de gestión previos (Vidal, 2020).

Otra investigación más muestra cómo frente a un escenario de creciente desconfianza al gobierno y a las instituciones públicas emergen voces de activistas y grupos de relación interesados en el debate y la incidencia pública, ahí se vislumbran iniciativas que intencional y sistemáticamente buscan reconectar las distintas voces; se muestra cómo el sector público tiene un reto para reinventar la forma en que comunica y coordina acciones para conectar estas distintas voces (Lovari, D'Ambrosi y Bowen, 2020). Esta investigación se relaciona con los retos que Sevilla y Sosa identificaron al analizar las estrategias de comunicación político-institucional de los gobiernos locales y nacional en México (ver capítulos 6 y 9 de este libro).

Un estudio más específico muestra cómo es que el sistema de salud en México opera de manera segmentada en varios sectores y niveles de atención. Ahí los autores evidencian la falta de coordinación y la centralización de la toma de decisiones, lo cual deja poco margen para que otros agentes (gobiernos locales o no gubernamentales) tomen parte activa y propositiva. No obstante, esta misma centralización muestra ser insuficiente en situaciones críticas como la pandemia (Díaz *et al.*, 2021) lo que puede favorecer la discrecionalidad en la toma de decisión de los funcionarios de banqueta (es decir, los que implementan los programas y políticas) pero también abre la puerta a la participación e incidencia de otros agentes no gubernamentales. Esos hallazgos guardan relación con lo que Amaro encontró en su análisis para este libro (ver capítulo 5), así como con los resultados presentados en este capítulo.

Finalmente, otro estudio muestra la forma en que la solidaridad creció durante los primeros meses de la pandemia; ahí se explica cómo en tiempos pandémicos la solidaridad suele incrementar debido a la concentración de riesgos compartidos, por tanto, la ayuda mutua, aunque también el miedo o la culpa hacia el otro. Este estudio sugiere que las sociedades con instituciones solidarias o aquellas que fomentan la posibilidad de que los individuos tengan respuestas solidarias son las que tienen mejores posibilidades de afrontar las crisis pandémicas (Prainsack, 2020).

En suma, estas investigaciones muestran cómo, desde las ciencias sociales, se está construyendo conocimiento sobre este laboratorio social pandémico. El contenido del presente capítulo forma parte de ese esfuerzo colectivo para entender y aportar ideas. Para ello, en un primer apartado se presenta el proceso metodológico desde el que se trabajó la base de datos de la Alianza para el Gobierno Abierto (criterios de selección de la muestra, codificación abierta, cruce de categorías y subcategorías). En un segundo apartado se problematizan las dos rutas que inicialmente interesó contrastar: la gobernanza y la no-gobernanza; se identifica la gobernanza como una forma adaptativa (de resiliencia democrática) en la que el régimen, sus instituciones, actores y procesos se adaptan para ampliar los principios democráticos, muchas veces acotados a la arena electoral, y llevarlos al quehacer gubernamental, con lo que se avanza en lo que la literatura identifica como profundización de la democracia.

El tercer apartado se ocupa del análisis y la discusión sobre la tercera ruta identificada: la resistencia a la no-gobernanza; es decir, cuando la ciudadanía y los agentes no gubernamentales impulsan acciones para atender algún asunto de interés público, aun cuando no haya canales formales de participación. Ahí se propone entender la gobernanza siguiendo la propuesta analítica del cuadrado semántico de Greimas (1987) desde relaciones de contrariedad, complementariedad y contradicción, lo que facilita la identificación de tendencias y posibles rutas desde las que, en el apartado de conclusiones y recomendaciones, se proponen acciones para fortalecer la gobernanza sobre todo en situaciones complejas como la que deja la pandemia de COVID-19 en el mundo.

METODOLOGÍA

El portal de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) —OGP *Open Government Partnership*— contiene una base de datos construida de manera colectiva por aquellos miembros (locales y nacionales) interesados en par-

participar en la campaña Respuesta Abierta + Recuperación Abierta.³ Según la Alianza, con esta herramienta de información se busca “mostrar cómo los valores fundamentales del gobierno abierto —transparencia, participación, inclusión y rendición de cuentas— son esenciales para los esfuerzos de respuesta y recuperación de COVID-19”.⁴ La base contiene datos subidos y actualizados por los propios participantes entre el 19 de marzo de 2020 y el 31 de agosto de 2021 por medio de una hoja de cálculo en línea. Incluye 598 ejemplos de miembros pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil (osc), academia, iniciativa privada, agencias internacionales y gobiernos (nacionales y locales) de 72 países integrantes.

El criterio para seleccionar esta base de datos implicó un muestreo no probabilístico de tipo evaluado (Guber, 2004) o razonado (Silva, 2000), es decir, aquel mediante el cual se eligen unidades de análisis que por sus características permiten construir evidencia empírica relevante para la discusión teórica del problema de investigación. En este estudio, se eligió la plataforma de la Alianza porque incluye “ejemplos” con los que se busca “crear un espacio abierto para que la comunidad comparta [...] enfoques de gobierno abierto para abordar la COVID-19, ya sea por los propios gobiernos o la sociedad civil,

³ Recordemos que AGA surge en 2011, cuando “líderes gubernamentales y defensores de la sociedad civil se unieron para crear una asociación única”. La intención era “promover una gobernanza transparente, participativa, inclusiva y responsable”. Está integrada por 68 países y 76 gobiernos locales (lo que, según estimaciones de la Alianza, representa más de dos mil millones de personas), además de “miles de organizaciones de la sociedad civil” <<https://www.opengovpartnership.org/es/about/>>. Para formar parte de AGA el gobierno interesado debe, primero, cumplir con criterios de elegibilidad (transparencia fiscal, acceso a la información, divulgación de activos de funcionarios públicos y compromiso ciudadano); segundo, comprometerse a involucrar organizaciones de la sociedad civil; y, tercero, desarrollar planes de acción a dos años. Organizaciones sociales interesadas también pueden involucrarse de manera independiente de sus gobiernos, pero con miras a mejorar las prácticas gubernamentales de acuerdo con los principios que promueve la Alianza <<https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/>>.

⁴ Véase: <<https://www.opengovpartnership.org/es/campaigns/open-response-open-recovery/>>

los ciudadanos o el sector privado” (OGB, 2020). Además, esta plataforma incluye iniciativas de agentes gubernamentales y no gubernamentales, lo que permite analizar la forma en que los distintos agentes están coordinando, o no, acciones en conjunto.⁵

En suma, esta plataforma, al igual que la propia Alianza, se configura como un esfuerzo global para “reconectar las voces” (Lovari, D’Ambrosi y Bowen, 2020) frente a la crisis de COVID-19, situación que favoreció contrastar las dos rutas inicialmente planteadas en el análisis: la no-gobernanza y la gobernanza. Los ejemplos desplegados en esta base de datos permiten valorar cómo los gobiernos están articulando acciones con agentes no gubernamentales (de organizaciones sociales, académicas, agencias internacionales y de la iniciativa privada), lo cual implica avanzar en la ruta de la gobernanza y la profundización democrática. O bien, cómo es que los gobiernos están tomando decisiones de manera unilateral (sin articularse con otros agentes), lo que provoca transitar la ruta de la no-gobernanza.

El trabajo con la base de datos tuvo varias etapas: 1) seleccionar los ejemplos (casos) de las Américas (153 casos de 17 países);⁶ 2) clasificar los casos mediante codificación abierta del texto que resume el ejemplo reportado, verificar el enlace de la página web referida y revisar su contenido; 3) analizar por país y de manera comparada mediante cruce de categorías y sub-categorías analíticas.

La codificación de la base de datos consistió en:

- 1) Identificar el tipo de iniciativa, pudiendo ser: de apoyo solidario, difusión de información o desarrollo de ideas.

⁵ Ello la distingue de otras fuentes de información donde sólo se publican innovaciones democráticas emprendidas por la sociedad civil, tal es el caso del portal LATINNO <<https://latinno.net/es/>>.

⁶ Después de revisar los 173 ejemplos se depuró la base y 20 fueron eliminados debido a que no había información suficiente para codificarlos o bien porque eran casos con información repetida.

- 2) Clasificar las iniciativas de acuerdo con su función (ver Cuadro 1). Para ello se siguió el procedimiento de codificación abierta, es decir el proceso de analizar los textos, con el fin de desnudar, descubrir y desarrollar conceptos, ideas y sentidos (San Martín, 2014; Strauss y Corbin, 2002). Por ello, las categorías se fueron gestando conforme avanzó el análisis.

CUADRO 1
CATEGORÍAS ANALÍTICAS PARA CLASIFICAR
LAS INICIATIVAS SEGÚN LA FUNCIÓN

| Función | Categoría |
|-------------------------------------|--|
| Función social | Actividades recreativas |
| | Atención a grupos vulnerables |
| | Combate a la desinformación |
| | Combate al analfabetismo científico |
| | Condiciones de trabajo del personal médico |
| | Control de violencia doméstica |
| | Gestión postcrisis |
| | Justicia social |
| | Manejo de la enfermedad |
| | Perspectiva de género |
| | Promoción cultural |
| Promoción del voluntariado | |
| Función política | Transporte |
| | Control democrático |
| | Gestión gubernamental |
| | Sensibilización social |
| | Toma de decisión pública |
| Función económica | Modelo de gestión |
| | Reactivación económica |
| | Gestión filantrópica |
| | Abasto familiar |
| | Apoyo económico |
| | Equidad |
| | Ayuda humanitaria |
| Recomendaciones para el teletrabajo | |
| | Estandarización |

Fuente: Elaboración propia.

- 3) Identificar beneficiarios de la iniciativa, pudiendo ser: ciudadanía en general (local, nacional o global); grupos vulnerables; personal médico; niños, niñas y jóvenes; sector empresarial; funcionarios públicos y gobierno; integrantes de OSC; o investigadores.
- 4) Identificar los promotores de la iniciativa, pudiendo ser: sector gubernamental (Gobierno), organización de la sociedad civil (OSC), sector empresarial (Empresa), sector académico (Academia) o agencias de cooperación internacional (ACI). Aquí se identificaron combinaciones entre un promotor y uno o dos colaboradores.
- 5) Analizar casos por país y de manera comparada, considerando tipo de iniciativa, funciones, beneficiarios y promotores.
- 6) Clasificar los ejemplos de la base de datos según los promotores y las alianzas establecidas para llevarlos a cabo.

Con el análisis de la base de datos fue posible trazar las tendencias en torno a las iniciativas que agentes gubernamentales y no gubernamentales de las Américas tuvieron entre 2020 y 2021 para afrontar la crisis sanitaria. Estas tendencias fueron analizadas desde el cuadrado semántico de Greimas, para identificar no sólo relaciones de opuestos (lo que inicialmente se tenía contemplado en el análisis), sino relaciones de contrariedad, complementariedad y contradicción. Antes de presentar los hallazgos, a continuación, se abunda sobre los elementos que problematizan la contrastación de las dos rutas inicialmente contrastadas.

PROBLEMATIZACIÓN. GOBERNANZA Y NO-GOBERNANZA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

En este capítulo se asume que, en general, los países de las Américas —a excepción de Cuba y, más recientemente, Venezuela y Nicaragua— se caracterizan por tener una trayectoria sociopolítica desde la que se han gestado regímenes democráticos con variantes y contrastes que, no obstante, se suman a la

tendencia global que desde algunos años anuncia el desgaste de las democracias electorales y el aumento de los gobiernos autocráticos (V-Dem, 2021).

La propuesta analítica es que el agotamiento continuo de la democracia —su erosión o enfermedad crónica, tal como lo ilustran Monsiváis y López Leyva en sus respectivos capítulos— está relacionado con que la democratización e, incluso, la consolidación de la democracia son procesos truncos o en declive porque tienen un vicio de origen: los principios democráticos de la arena electoral no se trasladaron al ejercicio del poder en el gobierno; la democracia se queda como un cascarón electoral que no tiene aplicación en el quehacer gubernamental. En otras palabras, esto implica que los gobiernos electos bajo principios democráticos no necesariamente se conducen bajo esos principios. La gestión y administración, en suma, parecen ser no-democráticas: el gobierno del pueblo no es tal; existe un abismo entre gobernantes y gobernados, también entre las leyes y los hechos.

Pareciera que los gobernantes, una vez electos, se olvidan de los gobernados, hasta de sus clientelas (Tejera, 2003) y, una vez en su cargo, también se olvidan de que existen marcos legales que deben cumplir. Desde hace una década ya se había anticipado la necesidad de fortalecer los “vínculos responsivos” entre lo que hacen los gobiernos y lo que reciben los ciudadanos (Warren, 2009: 3), además de hacer efectivo el Estado de derecho desde el gobierno con el fin de fortalecer la “capacidad y autoridad para gobernar a la sociedad” y eliminar las “prácticas tradicionales” (Aguilar, 2020). De manera particular en países con transiciones democráticas “tardías” como los de América Latina, en la prisa por alcanzar la alternancia en el poder, se olvidaron dos componentes esenciales de la democracia: el vínculo gobernante-ciudadanía y el imperio de la ley en el ejercicio gubernamental.

Ello explica, en buena medida, el agotamiento de las democracias y ahí radica la relevancia que cobra pensar en la gobernanza como un procedimiento que permite: 1) llevar los principios democráticos más allá de la arena electoral para profundizar la democracia (Fung y Wright, 2003; Warren, 2009) y para hacer efectivo el Estado de derecho en la vida de ciudadanos y gobernantes (Aguilar, 2020). Con ello, la democracia avanza en lo que la literatura reciente

refiere como “resiliencia democrática” (Merkel y Lührmann, 2021: 874). Es decir, la adaptación de prácticas y procedimientos para mantener la calidad democrática del régimen político en su conjunto; adaptación y cambios (mayores o menores) que pasan por las reglas e instituciones, por los actores políticos y por la relación con la sociedad civil (Merkel y Lührmann, 2021: 872).

En suma, aquí se propone que la gobernanza puede contribuir a trasladar los principios democráticos hacia la arena gubernamental y afianzar la capacidad resiliente del régimen. Pero, ¿dónde se fundamenta esta idea? A continuación, se muestra el alcance analítico y explicativo de la gobernanza como una forma de resiliencia que puede contribuir a profundizar la democracia en un marco efectivo de derechos y obligaciones.

GOBERNANZA, DEMOCRACIA, LEGALIDAD Y RESILIENCIA

En la literatura especializada existe diversidad de enfoques para definir la gobernanza. Sattler y colegas (2018), por ejemplo, clasifican las discusiones sobre gobernanza pensando en los actores intervinientes (pudiendo ser gobernanza pública o privada, gobernanza multiactor, redes de gobernanza, cogobernanza o autogobernanza); en su alcance espacial (gobernanza rural y urbana; gobernanza local, regional, global; o gobernanza de los ecosistemas); en la forma en que se lleva a cabo (gobernanza flexible, adaptativa, participativa, anticipatoria, policéntrica, integrada, territorial o democrática); así como en sus resultados (buena gobernanza, gobernanza efectiva, eficiente, innovativa o sostenible). Todos estos calificativos para definir a la gobernanza retratan la diversidad de miradas e intereses analíticos desde los que se le define.

Esta tipología denota que no hay consensos para definirla, pero también muestra su potencial explicativo y analítico. De manera particular, este capítulo propone que la gobernanza puede profundizar la democracia debido a que coadyuva en:

- 1) Democratizar el gobierno mediante redes de gobernanza, gobernanza participativa o gobernanza democrática.
- 2) Reforzar el marco legal desde el actuar de los gobernantes y las exigencias de la ciudadanía, mediante una gobernanza efectiva y eficiente, así como de una buena gobernanza.
- 3) Fortalecer la capacidad del sistema democrático, sus instituciones, actores políticos y ciudadanos para resistir, adaptarse o recuperarse frente a desafíos, tensiones y ataques internos o externos desde una gobernanza flexible, adaptativa, anticipatoria, innovativa o sostenible.

Esta relación (gobernanza-democracia-legalidad-resiliencia) no es causal; más bien es una relación de mutuo fortalecimiento. Si bien en este capítulo no se puede profundizar sobre cada tipo de gobernanza ni sobre la relación que la gobernanza tiene con cada uno de estos aspectos —ello sería materia de un libro completo— el panorama epistemológico desde el que se propone entender la gobernanza implica denotar su potencialidad, aunque también remite a su complejidad.

Frente a esa complejidad, aquí se propone retomar los fundamentos básicos desde los que se erigen las propuestas para entender y emprender las distintas formas de gobernanza. Se enfoca la mirada en algunos elementos fundamentales con el fin de hacerlos analíticamente asequibles. Es así como se entiende la gobernanza —en el ámbito público— como una nueva forma de gobernar, la cual implica coordinación de agentes gubernamentales y no gubernamentales. Gestión compartida, negociación y construcción de intereses comunes, además de redistribución del poder son algunos de los elementos que la caracterizan.

Este planteamiento básico para entender la gobernanza remite a la necesidad que, desde hace más de veinte años, ya se advertía: los gobiernos no tienen la capacidad de atender las problemáticas sociales y de conducir los asuntos públicos de manera unilateral y aislada; es necesario reconocer que el gobierno es un camino de doble vía (Kooiman, 2003) en el que agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan, son interdependientes, por tanto, complementan de manera corresponsable sus propuestas y acciones.

La conceptualización de Kooiman guarda relación con lo que Aguilar (2006) propone para distinguir la gobernanza del gobierno al considerar interdependencias más que dependencias, coordinación más que subordinación, construcción de puentes más que pirámides, así como una necesaria articulación de actores gubernamentales, privados y sociales para atender los asuntos públicos. En otras palabras, dice el autor, esta “nueva gobernanza” —en contraposición con la vieja forma “jerárquico-burocrática” de gobernar y administrar el Estado moderno— es un “proceso de dirección de la sociedad, definido y ejecutado en modo *compartido de interdependencia-asociación-coproducción-corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales*” (Aguilar, 2020: 202, cursivas del autor).

Desde estas premisas básicas se puede entender que, si un gobierno electo democráticamente se adapta a las condiciones o amenazas internas y a las exigencias del entorno, y opta por abrir sus puertas a la participación y coordinación con agentes externos, hay mejores oportunidades para que se profundice la democracia, para que se refuerce y cumpla la ley. En otras palabras, el emprendimiento de iniciativas gubernamentales para atender problemáticas compartidas y generar bienestar público con la participación y articulación de agentes no gubernamentales es un elemento dinamizador de la democracia y del ejercicio de la ley, a la vez que es una respuesta del régimen y el sistema para adaptarse a nuevas condiciones.

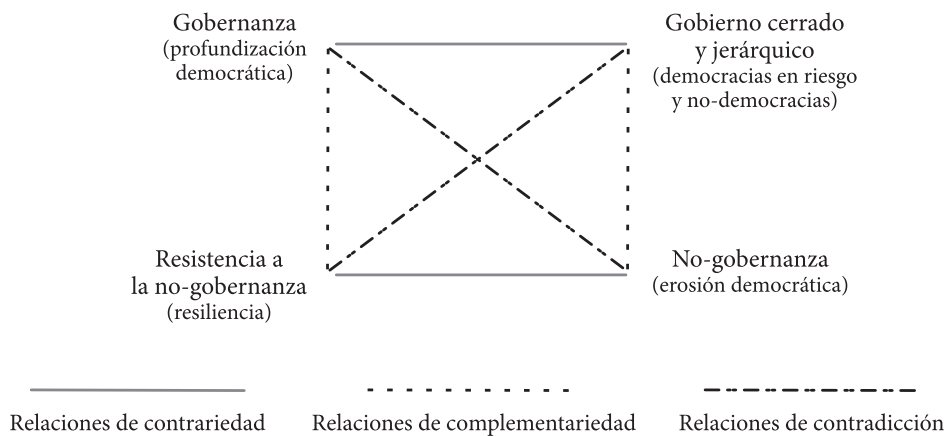
Como se muestra con el análisis realizado a partir de la base de datos AGA, la relación gobernanza-democracia-legalidad implica que los gobiernos que integran la Alianza están interesados, al menos formalmente, en transitar por los caminos de la gobernanza y para ello modifican y refuerzan sus leyes y marcos normativos, por ejemplo, con instrumentos para generar transparencia en el manejo fiscal, acceso a la información, o divulgación de activos de funcionarios públicos, así como para incentivar la participación de agentes externos. Asimismo, el hecho de que exista una iniciativa global como esta Alianza, denota que los gobiernos y sus democracias se están adaptando a las nuevas condiciones internas y a las exigencias del entorno; por ello aquí se habla de la gobernanza como una forma de resiliencia democrática.

Pero, los resultados del análisis también denotan que aún hay resistencia para generar iniciativas gubernamentales con la participación de agentes externos, incluso frente a problemáticas tan complejas como una pandemia, la cual —en un escenario ideal— requeriría el involucramiento de múltiples agentes. Esto es lo que aquí se denomina la ruta de la no-gobernanza. Ahí deja de haber o no se promueven iniciativas orientadas a la colaboración, la gestión conjunta o el establecimiento de deliberaciones públicas y negociaciones para construir acuerdos; el gobierno y el aparato estatal cierran sus puertas y refuerzan su estructura jerárquica y la ciudadanía no encuentra canales de participación, involucramiento e incidencia en los asuntos públicos.

Entonces las protestas y la búsqueda de otras vías se multiplican. La ciudadanía, los agentes no gubernamentales ya no admiten quedarse quietos, fuera del juego; se traza la ruta de la no-gobernanza mediante acciones emprendidas por agentes externos quienes intentan incidir pese a la poca o nula disponibilidad de las autoridades gubernamentales. Esto representa un hallazgo relevante: ante las dos rutas inicialmente planteadas (gobernanza y no-gobernanza) se vislumbra una tercera, la resistencia a la no-gobernanza, lo que permitió complejizar el planteamiento dual. La identificación de la resistencia a la no-gobernanza permitió construir un cuadrado semántico (Greimas, 1987) donde se identifican relaciones de contrariedad (entendida como la acción que impide o retarda el logro de un deseo), complementariedad (que sirve para perfeccionar algo) y contradicción (de proposiciones que al oponerse recíprocamente se invalidan), quedando como se ve en la Ilustración 1.

Con esta nueva relación de contrariedad, complementariedad y contradicción se puede definir la gobernanza como la forma en que los gobiernos profundizan la democracia al abrir los procesos de toma de decisión y gestión pública, así como transformar las relaciones de dependencia y jerarquía con los agentes no gubernamentales. De esta forma, la gobernanza es contraria al tradicional modo de gobernar (de forma jerárquica y cerrada), es contradictoria a la no-gobernanza, con la cual se contribuye a erosionar la democracia, y es complementaria con las formas desde las que se resiste la no-gobernanza y se fortalece la resiliencia del régimen.

ILUSTRACIÓN 1
CUADRADO SEMÁNTICO DE LA GOBERNANZA



Fuente: Elaboración propia.

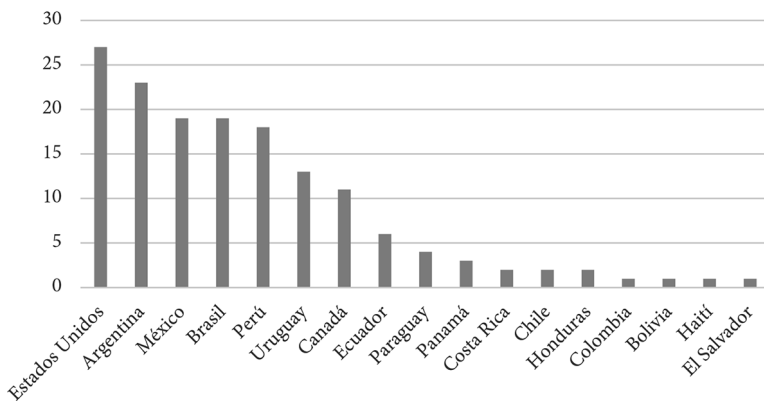
Mediante este cuadrado semántico, como se presenta adelante, fue posible identificar las rutas desde las que se puede imaginar un futuro postpandemia en cuanto a la toma de decisión y el ejercicio gubernamental se refiere.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN.

FRENTE A LA RUTA DE LA NO-GOBERNANZA SE GESTAN OTRAS POSIBILIDADES

La base de datos AGA incluye iniciativas que agentes gubernamentales y no gubernamentales de 17 países de las Américas presentaron para hacer frente a la pandemia entre 2020 y 2021. De un total de 153 casos, la mayoría corresponde a Estados Unidos (27), Argentina (23), México (19), Brasil (19), Perú (18), Uruguay (13) y Canadá (11) (ver Gráfica 1). Las iniciativas son nacionales o locales y su impacto puede ser local, nacional, regional (América Latina, las Américas, América del norte) o global.

GRÁFICA 1
 INICIATIVAS AGA FRENTE A LA CRISIS SANITARIA
 DISTRIBUCIÓN POR PAÍS EN LAS AMÉRICAS



Fuente: Elaboración propia.

Al clasificar los casos según el tipo de iniciativa (ver Cuadro 1), se evidencia que la mayoría, 118, es de difusión de información, mientras que 22 son de apoyo solidario y 13 corresponden a desarrollo de ideas. En cuanto a sus funciones, 121 son de tipo social, 41 tienen alguna función política, mientras que 29 tienen funciones de tipo económico. Dentro de las iniciativas con función social, la más común tiene que ver con manejo de la enfermedad (78 casos); de las que tienen una función política, la más común está relacionada con el control democrático (30 casos), mientras que las de reactivación (13 casos) y gestión filantrópica (ocho casos) son las más comunes para la función económica.

Algunos ejemplos sobre iniciativas que difunden información para el manejo de la enfermedad son aplicaciones o páginas web donde los ciudadanos encuentran datos y recomendaciones que les permiten tomar decisiones en sus vidas cotidianas. Estas iniciativas se complementan con aquellas que buscan combatir la desinformación mediante campañas de alfabetización mediática y científica, así como con iniciativas para verificar la información. Sobre esto último, un par de ejemplos: el primero, en México, con Verificovid, sitio

web orientado a la “verificación de información falsa que circula en las redes sociales y los medios digitales”. En este sitio, “con ayuda de un equipo médico” se “generan materiales informativos que aclaran su veracidad” (Base de datos).

El segundo, en Canadá, con *#BreakTheFake* es una aplicación educativa de videojuegos para combatir la desinformación y forma parte de la “campana educativa contra la desinformación *#breakTheFake* del Gobierno de Canadá [y] de la Universidad de Capilano (una universidad pública de Canadá)”. Como parte de su promocional se anima a obtener un título de “Maestría en desinformación” así como “varias insignias mientras propagas el caos en línea y aprendes sobre la lucha contra la desinformación” (Base de datos).

En cuanto a las iniciativas identificadas como de apoyo solidario existen varios ejemplos orientados a la atención de grupos vulnerables (como adultos mayores, población en situación de calle, mujeres y niños/niñas en contextos domésticos violentos). El primer ejemplo está localizado en Lima, Perú, con la Casa de todos, un albergue temporal para personas “en estado de abandono” quienes permanecieron “durante los días de distanciamiento e inmovilización social obligatoria” (Base de datos); el segundo es la Red solidaria promovida por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, orientada al “apoyo, acompañamiento y cuidados para adultos mayores” (Base de datos).

Sobre las iniciativas relacionadas con el desarrollo de ideas hay ejemplos que buscan construir propuestas colectivamente para la gestión postcrisis. Este es el caso de *#LoHackeamosEntreTodos* de Argentina, así como el Hackatón Postcrisis COVID-19 de Ecuador. La iniciativa argentina fue promovida por el gobierno nacional y empresas, mientras que la ecuatoriana fue organizada por una OSC. Una iniciativa similar en Colombia (Hackatón), pero para dar soluciones frente “al desafío de movilizar trabajadores críticos” y reducir el contagio, fue promovida por el gobierno local (Bogotá) y una OSC con *MOVID-19* (Base de datos).

Las iniciativas que tienen como función política el control democrático, buscan difundir información, por ejemplo, mediante directorios, observatorios, rankings o mecanismos de seguimiento y monitoreo en torno a las acciones gubernamentales y legislativas llevadas a cabo en el marco de la pandemia.

Pueden ser promovidos por osc (ejemplo 1 y 2), gobiernos (ejemplos 3 y 4) o de manera conjunta gobierno-osc (ejemplo 5):

- 1) El Directorio Legislativo #PorUnaDemocraciaSaludable fue promovido por una osc en Argentina para monitorear el acceso a la información, la rendición de cuentas y el trabajo parlamentario en América Latina.
- 2) Lupa sobre la transferencia fue una iniciativa promovida por una osc en Perú orientada a monitorear “las transferencias contempladas en los decretos de urgencia emitidos por el gobierno peruano, en el marco de la atención a la emergencia contra el COVID-19” (Base de datos).
- 3) La iniciativa del Departamento de Justicia de Canadá buscó “facilitar [...] encontrar todas las medidas legislativas y de otro tipo relacionadas con COVID-19 disponibles en un solo lugar. Los usuarios pueden encontrar información sobre propuestas legislativas, legislación federal que se ha promulgado, así como órdenes y reglamentos que se han emitido para abordar el COVID-19” (Base de datos).
- 4) El micrositio mexicano de Datos Personales Seguros fue desarrollado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) “para brindar información clara y precisa [...] sobre el derecho a la protección de datos personales”; sobre el diagnóstico, atención y seguimiento sobre COVID-19; así como “proporcionar recomendaciones para los responsables y encargados del Sector Público y Privado, sobre el adecuado tratamiento de datos personales que requieren realizar en las diversas actividades requeridas para la atención de casos de COVID-19” (Base de datos).
- 5) El ejercicio de rendición de cuentas que el Ministerio de Salud y Bienestar Social de Paraguay hizo en colaboración con la Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo sobre las donaciones del sector privado para atender la emergencia sanitaria.

Los primeros cuatro ejemplos muestran iniciativas unilaterales, mientras que el quinto es un ejemplo de las posibles combinaciones de gobernanza (Gobierno + osc) que se identificaron en el análisis.

Como se muestra en el Cuadro 2, casi la mitad de los casos (48%) son promovidos por gobiernos locales o nacionales, mientras que casi una cuarta parte (24 %) es una iniciativa de la sociedad civil organizada. Los otros promotores y combinaciones muestran menos casos.

CUADRO 2
PROMOTORES Y COMBINACIONES

| Promotores y combinaciones* | Número de casos |
|-----------------------------|-----------------|
| Gobierno | 73 |
| osc | 37 |
| Gobierno + osc | 7 |
| Empresa | 7 |
| Gobierno + Academia | 4 |
| Academia | 3 |
| ACI | 3 |
| Academia + osc | 3 |
| osc + Gobierno | 2 |
| Empresa + Academia | 2 |
| Otras combinaciones** | 12 |
| Total | 153 |

* Las combinaciones se forman por el promotor principal (primero) y colaboradores de la acción (segundo y/o tercero).

** Adelante se detallan estas combinaciones.

Fuente: Elaboración propia.

Al detener la mirada en los países con mayores iniciativas presentadas en la base de datos se identifican situaciones muy variadas (ver Cuadro 3):

- a) Vigorosa actividad desde las osc (Argentina).
- b) Diversidad de combinaciones en las colaboraciones (Estados Unidos, Argentina y Brasil).
- c) Protagonismo del gobierno (Brasil, Canadá, Perú y Uruguay).
- d) Misma cantidad de iniciativas promovidas por el gobierno y las osc (México).
- e) Iniciativas emprendidas o acompañadas por la academia (Estados Unidos, Brasil, Argentina y México).
- f) Iniciativas promovidas o donde participan empresas (Estados Unidos y México).

CUADRO 3

DIVERSIDAD DE COMBINACIONES SEGÚN PROMOTORES
Y COLABORADORES EN LOS PAÍSES CON MÁS INICIATIVAS

| Promotores y colaboradores de iniciativas por país | Número de casos |
|--|-----------------|
| Argentina | 23 |
| osc | 11 |
| Gobierno | 8 |
| Gobierno + Academia | 1 |
| Gobierno + Empresa | 1 |
| Academia + osc | 1 |
| Gobierno + osc | 1 |
| Brasil | 19 |
| Gobierno | 11 |
| osc | 4 |
| Gobierno + Academia | 2 |
| Academia + osc | 1 |
| Gobierno + osc | 1 |
| Canadá | 11 |
| Gobierno | 8 |
| osc | 2 |
| Gobierno + Academia | 1 |
| Estados Unidos | 27 |
| Gobierno | 5 |
| osc | 4 |
| Empresa | 4 |

| Promotores y colaboradores de iniciativas por país | Número de casos |
|--|-----------------|
| ACI | 3 |
| Empresa + Academia | 2 |
| osc + Academia + Gobierno | 1 |
| Academia + Gobierno + Empresa | 1 |
| Academia + Gobierno | 1 |
| Academia | 1 |
| osc + Gobierno | 1 |
| osc + Empresa + Artistas | 1 |
| ACI + Empresa | 1 |
| Academia + osc | 1 |
| Empresa + ACI + OSC | 1 |
| México | 19 |
| osc | 7 |
| Gobierno | 7 |
| Empresa | 2 |
| Academia | 1 |
| osc + Empresa + Gobierno | 1 |
| osc + Academia | 1 |
| Perú | 18 |
| Gobierno | 12 |
| Gobierno + osc | 3 |
| osc | 2 |
| osc + Gobierno | 1 |
| Uruguay | 13 |
| Gobierno | 12 |
| Gobierno + osc + Artistas | 1 |

Fuente: Elaboración propia.

El análisis realizado permite reflexionar sobre las rutas (no-gobernanza y gobernanza) que interesó contrastar en este capítulo. Anteriormente se mencionó que una de las premisas de la gobernanza (en términos de profundización y resiliencia democráticas) es la existencia de iniciativas gubernamentales en las que participan agentes no gubernamentales. En la base de datos analizada, las iniciativas lideradas por los gobiernos son 86, de las cuales, la mayoría (85%) no tienen colaboración, mientras que sólo hay siete alianzas gobierno-osc, cuatro gobierno-academia y una colaboración

gobierno-empresa. Esta tendencia es similar en las iniciativas presentadas por osc. De un total de 45, la mayoría (82%) son acciones emprendidas de manera individual, mientras que hay dos colaboraciones con gobierno, dos con empresa y gobierno, una con empresa y artistas, una con academia y una con academia y gobierno, además de una promovida por un ciudadano de manera individual. Las iniciativas impulsadas por empresas siguen un patrón similar. La mayoría (70%) son promovidas de manera individual, dos involucran al sector académico y una coordina acciones con agencias de cooperación internacional y osc. Donde encontramos una pauta distinta es en las iniciativas promovidas por academia: 37% son iniciativas individuales, pero una cifra similar son alianzas con osc, mientras que hay un caso de alianza con gobierno y otro de colaboración con gobierno y empresa (ver Cuadro 4).

CUADRO 4
INICIATIVAS SEGÚN PROMOTORES Y
COLABORACIONES

| Promotor: gobierno | Número de casos |
|---------------------------|-----------------|
| Gobierno | 73 |
| Gobierno + osc | 7 |
| Gobierno + Academia | 4 |
| Gobierno + osc + Artistas | 1 |
| Gobierno + Empresa | 1 |
| Total | 86 |

| Promotor: osc | Número de casos |
|---------------------------|-----------------|
| osc | 37 |
| osc + Empresa + Gobierno | 2 |
| osc + Gobierno | 2 |
| osc + Empresa + Artistas | 1 |
| Ciudadano | 1 |
| osc + Academia | 1 |
| osc + Academia + Gobierno | 1 |
| Total | 45 |

| Promotor: empresa | Número de casos |
|---------------------|-----------------|
| Empresa | 7 |
| Empresa + Academia | 2 |
| Empresa + ACI + OSC | 1 |
| Total | 10 |

| Promotor: academia | Número de casos |
|-------------------------------|-----------------|
| Academia + osc | 3 |
| Academia | 3 |
| Academia + Gobierno + Empresa | 1 |
| Academia + Gobierno | 1 |
| Total | 8 |

| Promotor: ACI | Número de casos |
|---------------|-----------------|
| ACI | 3 |
| ACI + Empresa | 1 |
| Total | 4 |

Fuente: Elaboración propia.

Estas cifras denotan una tendencia generalizada donde gobiernos, osc y empresas promueven iniciativas de manera unilateral, sin participación y colaboración, lo que implica una ruta tendiente a la no-gobernanza. No obstante, las cifras también muestran otro posible escenario; el que 15% de las iniciativas impulsadas por gobiernos tenga colaboraciones diversas implica que la no-gobernanza no es absoluta, asimismo, el que casi la mitad de las iniciativas (44%) sean promovidas por agentes no-gubernamentales llevan a pensar en una tercera ruta: la resistencia a la no-gobernanza.

Si se mira esto de manera particular, el que 29% corresponda a iniciativas de osc implica que la sociedad civil sigue teniendo un papel relevante en la atención de problemáticas de interés público, como es el caso de la pandemia. El reto es que estas iniciativas busquen, por una parte, construir lazos de colaboración con otros agentes no-gubernamentales y, por la otra, que no cierren la puerta a gestar colaboraciones con los gobiernos. Claro que esto último

dependerá de la disposición gubernamental por ver estas alianzas de manera positiva y no como algunas veces se les percibe, de manera crítica y negativa.

Otro aspecto para enfatizar es el patrón que siguen las iniciativas emprendidas desde el sector académico. Ahí predominan las acciones impulsadas en coordinación con otros agentes, denotando la importancia de este sector para avanzar en la ruta de la gobernanza frente a problemáticas urgentes y emergentes como la pandemia. Ello significa que, en las universidades y los centros de investigación, además de construir conocimiento que contribuya al avance científico, también se construya conocimiento aplicable para la atención de problemas sociales.

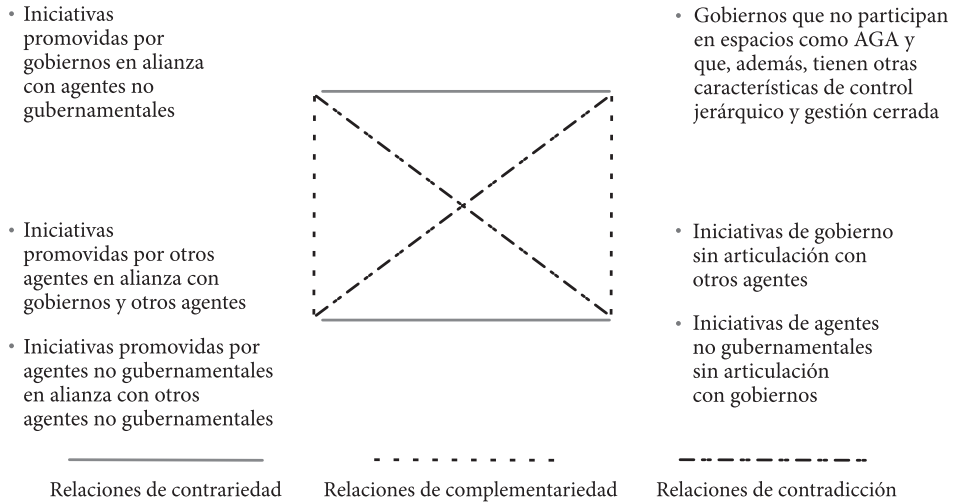
EL CUADRADO SEMÁNTICO DE LA GOBERNANZA Y LAS RUTAS A FUTURO

Para complementar en análisis de la base de datos y para trascender la oposición que inicialmente se había hecho entre gobernanza y no-gobernanza, se optó por retomar el cuadrado semántico desde el que fue posible definir ruta de la gobernanza como una vía contraria a la que implica los gobiernos jerárquicos y cerrados, contradictoria respecto a las formas de no-gobernanza y en complemento con la ruta que resiste a la no-gobernanza. Desde ahí se identificaron las iniciativas plasmadas en la base de datos AGA (ver Ilustración 2).

En otras palabras, con este cuadrado semántico es posible definir la ruta de los gobiernos cerrados y jerárquicos como aquellos que impiden o retardan, por una parte, la conformación y consolidación democrática y, por la otra, la profundización democrática, vía la gobernanza. Al mismo tiempo permite definir las iniciativas de alianza promovidas por agentes externos como aquellas que contribuyen a resistir y oponerse a la no-gobernanza y, por ende, a validar la práctica de la gobernanza.

Al analizar la información de la base de datos desde el cuadrado semántico de la gobernanza fue posible identificar, primero, las tendencias de las iniciativas promovidas desde la Alianza para el Gobierno Abierto (ver Cuadro 5) y, segundo, las rutas desde las que se puede imaginar el futuro postpandemia

ILUSTRACIÓN 2
ANÁLISIS DE INICIATIVAS AGA CON EL CUADRADO SEMÁNTICO
DE LA GOBERNANZA



Fuente: Elaboración propia.

(ver Gráfica 2). Las tendencias se identificaron al contabilizar el número de iniciativas presentadas en la base de datos, mientras que las rutas se calcularon con la proporción entre el número de casos identificados y el total.

Es importante referir que una de las limitaciones de este estudio fue la imposibilidad de identificar rutas más allá de lo que reporta la base de datos y como sólo 49% de países de las Américas participan en esta Alianza, resultaría inapropiado generalizar la ruta del gobierno cerrado / jerárquico a los 18 países que no se suman a esta iniciativa. De ahí que el Cuadro 5, de alguna manera, está incompleto. Con los datos analizados es imposible identificar tendencias y situaciones futuras para la ruta del gobierno cerrado / jerárquico, razón por la que se eliminó ese componente del cuadrado semántico en el análisis de resultados, por ello aquí se identifican sólo tres rutas y no cuatro.

Como se aprecia en la Gráfica 2, según los datos analizados, la posibilidad de que ocurra el escenario de la no-gobernanza es alta si miramos la tendencia de las iniciativas promovidas de manera unilateral. No obstante,

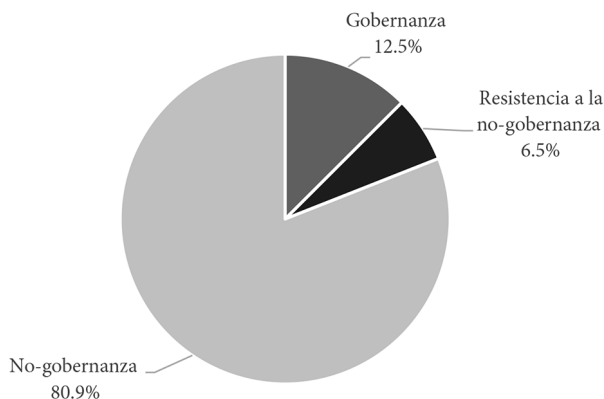
CUADRO 5
TENDENCIAS IDENTIFICADAS SEGÚN LAS INICIATIVAS DE LA BASE DE DATOS AGA

| Gobernanza | Resistencia a la no-gobernanza | No-gobernanza |
|---|--|---|
| 13 iniciativas promovidas por gobiernos en alianza: Gobierno + osc Gobierno + Academia Gobierno + osc+Artistas Gobierno + Empresa | Dos iniciativas promovidas por osc en articulación con otros agentes no gubernamentales: osc + Empresa + Artistas osc + Academia | 73 iniciativas promovidas por gobiernos sin articulación con otros agentes. |
| Cinco iniciativas promovidas por osc en alianza con gobiernos (y otros agentes): osc + Empresa + Gobierno osc + Gobierno osc + Academia + Gobierno | Siete iniciativas promovidas por empresa en alianza con otros agentes no gubernamentales: Empresa + Academia Empresa + ACI + osc | 37 iniciativas promovidas por osc sin articulación con otros agentes. |
| Dos iniciativas promovidas por academia en alianza con gobierno y otros agentes no gubernamentales: Academia + Gobierno + Empresa Academia + Gobierno | Una iniciativa promovida por agencia internacional en alianza con empresa | Siete iniciativas promovidas por empresas sin articulación con otros agentes. |
| | Tres iniciativas promovidas por la academia en articulación con osc | Tres iniciativas promovidas por agencias internacionales sin articulación con otros agentes. Tres iniciativas promovidas por la academia sin articulación con otros agentes. |

Fuente: Elaboración propia.

también es importante valorar las posibilidades que se abren con las otras dos rutas identificadas para trazar un futuro que no necesariamente implique la no-gobernanza. Una quinta parte de las iniciativas implica acciones que favorecen la articulación de agentes en la resolución y atención de problemáticas complejas como la pandemia. En el apartado de conclusiones se identifican algunas recomendaciones en ese sentido.

GRÁFICA 2
RUTAS DE FUTURO



Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Con el análisis realizado en este capítulo se alcanzaron tres objetivos. El primero, de carácter teórico, implicó aguzar la mirada para definir la gobernanza como un proceso que favorece la profundización de la democracia al trasladar sus principios de la arena electoral al ejercicio gubernamental. Ello, además, contribuye a pensar lo que una discusión reciente define como resiliencia democrática, es decir, la capacidad del régimen y el sistema para resistir, adaptarse y cambiar en contextos con situaciones emergentes o críticas, con el fin de mantener el carácter democrático. Hacia allá apuntan las acciones identificadas en la base de datos como resistencia a la no-gobernanza.

Entender la gobernanza como una forma que favorece la profundización y la adaptación democrática a nuevas situaciones subyace al análisis realizado en este capítulo; y si bien la gobernanza no es adecuada para atender todos los asuntos públicos, parece ser una tendencia que puede contribuir a evitar la erosión del régimen, al llevar a la práctica —en la vida de ciudadanos y

gobernantes— los principios democráticos. El involucramiento de agentes no gubernamentales en la gestión pública y la atención de problemas que atañen directamente la vida de la ciudadanía le puede dar vida a esas democracias agotadas, erosionadas o enfermas que se identifican en el capítulo 1 y 3 de este libro. Echar a andar la gobernanza, empero, no es tarea fácil.

Los ejemplos que se analizaron con la base de datos AGA muestran cómo en contextos de crisis, la suma de esfuerzos y la articulación de propuestas son situaciones difíciles de lograr, ya sea porque se siguen tendencias anteriores, en las que el estilo de gobernar no favorecía la formación de alianzas con agentes externos y donde la ciudadanía tampoco estaba interesada en involucrarse en los asuntos públicos; o bien porque, producto de la urgencia, es difícil concertar acciones coordinadas. No obstante, los ejemplos analizados también muestran que esta ruta, la de la gobernanza, no es imposible o improbable. La base de datos documenta casos, promovidos por el gobierno u otros agentes que articulan alianzas entre agentes gubernamentales y no gubernamentales; es ahí donde está la semilla de la ruta hacia la gobernanza y pese a que la gran mayoría de casos refleja una tendencia hacia la no-gobernanza, porque incluyen iniciativas de corte unilateral, un hallazgo importante es haber ubicado una tercera ruta: la resistencia a la no-gobernanza, la cual implica que los agentes externos al gobierno no están dispuestos a perder el poco o mucho terreno ganado en la gestión pública, la participación y la incidencia en la toma de decisión.

Ello está relacionado con el segundo objetivo alcanzado en este capítulo. Un objetivo de corte analítico que implicó contrastar inicialmente dos posibles rutas, pero que en el proceso investigativo se encontró una tercera. De un modelo cuyo núcleo semántico implicaba la oposición gobernanza-no-gobernanza se construyó un modelo analítico desde el que se identificaron relaciones de oposición de dos tipos: desde la contrariedad (gobernanza-gobierno cerrado/jerárquico) y la contradicción (gobernanza-no-gobernanza), pero también desde la complementariedad (gobernanza-resistencia a la no-gobernanza). Al recurrir a la propuesta analítica de la semántica estructural, se propuso entender la ruta de la gobernanza como la que se profundiza en la democracia y desde la que se evita la erosión democrática, pero también como aquella que se complementa

con acciones de agentes no gubernamentales para atender asuntos de interés público y que favorecen la capacidad resiliente del sistema y el régimen.

Al trazar estas rutas fue posible alcanzar el tercer objetivo desde lo cual implica pensar el futuro y proponer acciones de política pública. A continuación, se presentan algunas recomendaciones —para México o cualquier otro país de las Américas— que pueden ser de utilidad para potenciar la ruta de la gobernanza y favorecer la no-erosión del régimen, así como la resiliencia y profundización democrática. Al respecto es importante considerar que aquí no se propone que la gobernanza es la ‘medicina’ para todos los males de la democracia o del gobierno, pero sí se propone que con ella se pueden poner en práctica los principios democráticos para construir resoluciones o cadenas de solución a problemas complejos como el que trajo consigo la pandemia coronavírica.

- 1) Aun si se siguen las premisas de la gobernanza (abrir la gestión y decisión pública, además de fomentar relaciones horizontales y de coordinación con agentes externos), las autoridades gubernamentales tienen un papel central en la promoción de iniciativas para gestionar los asuntos públicos y atender las problemáticas que afectan a la ciudadanía. El reto está en que esas iniciativas no sean unilaterales, sino coordinadas, que los gobernantes y tomadores de decisiones tejan alianzas con los distintos sectores sociales, políticos y económicos. Para ello, mínimamente, se deben:
 - a) Trascender las ‘trampas’ político-electorales que hacen orientar las decisiones y la gestión pública al beneficio cortoplacista y egoísta del partido en turno.
 - b) Romper los esencialismos ideológicos con el fin de promover la capacidad de diálogo y deliberación con los distintos sectores.
 - c) Identificar y facilitar la acción de agentes que funjan como orquestadores de iniciativas desde las que se promueva un beneficio colectivo.

- 2) Por su parte, los agentes no gubernamentales —sector académico, agencias internacionales, empresas y osc— que de alguna manera tienen capacidad de incidencia, ya sea por su capital político, económico, social, intelectual o cultural, comparten la responsabilidad social de proponer iniciativas que contribuyan, en situaciones de normalidad o de emergencia, a la construcción de resoluciones para atender las problemáticas que afectan la vida de sectores particulares o de toda la población. Para ello, los agentes deben trascender sus fronteras de acción y evitar esencialismos. Si bien cada cual tiene un carácter que lo define y una frontera que traza su acción, con el fin de tender puentes para la coordinación social y la promoción de acciones concertadas, las distintas partes en relación deben evitar miradas acotadas que les impida, siquiera, valorar la posibilidad de interacción con otros agentes. De manera particular:
- a) La academia no sólo debe producir conocimiento para el desarrollo científico, sino también para contribuir al desarrollo de la sociedad y debe asumir la capacidad que puede tener como orquestador de iniciativas públicas.
 - b) Las agencias internacionales deben ampliar sus articulaciones con agentes locales (osc, empresas y academia).
 - c) Las empresas, si bien no abandonarán la búsqueda de la ganancia, deben asumir la responsabilidad que conlleva la obtención de esas ganancias, además de tener la capacidad de promover ganancias compartidas y eliminar —o, al menos, reducir al mínimo— los riesgos y daños a terceros.
 - d) Las osc también deben permitirse la posibilidad de gestar acuerdos y alianzas con gobiernos y empresas, aún cuando muchas veces son estos agentes sus blancos de crítica o protesta.

En suma, los distintos agentes, gubernamentales y no gubernamentales deben reforzar sus capacidades para poder sentarse a la mesa de diálogo y construir de manera conjunta propuestas desde las que se atiendan las proble-

máticas que aquejan a la sociedad, tanto en situaciones emergentes y urgentes como la que ha dejado la pandemia de COVID-19, como en situaciones de normalidad, donde las problemáticas son parte de la vida de amplios sectores sociales y donde se debe mirar hacia el futuro para anticipar posibles crisis venideras. En última instancia esto implica, para todas las personas, para los agentes sociales, políticos y económicos, ampliar su marco de acción y tomar en consideración las consecuencias presentes y futuras de sus proceder. Sin ello, además que la gobernanza y la democracia no tienen futuro, la capacidad de disfrutar de una vida que permita el desarrollo social y humano se reduce al mínimo.

REFERENCIAS

- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Colección Obras de Administración Pública. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, Luis (2020). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Colección de Conferencias Magistrales, número 25. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Barbieri, Daniela, Javier Cachés y Augusto Reina (2021). *Subirse a la montaña rusa. Popularidad presidencial en Latinoamérica en la crisis de COVID-19*. Serie DP, número 6. Montevideo, Uruguay: Fundación Konrad Adenauer.
- Bitar, Sergio (2014). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*. Serie Gestión Pública, número 78. Santiago de Chile: CEPAL/Inter-American Dialogue.
- Bizberg, Ilán (2021). “Las formas políticas ante la pandemia”. *Desacatos* 65 (enero-abril): 86-105.
- Carothers, Thomas y Andreas Feldmann (ed.) (2021). *Divisionismo Político y Riesgos Democráticos en América Latina*. Washington DC, EUA: Carnegie Endowment for International Peace.
- Díaz-Castro, Lina *et al.* (2021). “Gobernanza en el sistema de salud ante la pandemia por COVID-19 en México”. *Salud pública de México* 63 (5): 672-681.

- Fuerth, Leon y Evan Faber (2012). *Anticipatory Governance. Practical Upgrades. Equipping the Executive Branch to Cope with Increasing Speed and Complexity of Major Challenges*. Project on Forward Engagement [en línea]. Disponible en <<https://ndupress.ndu.edu/Publications/Article/1216573/anticipatory-governance-practical-upgrades-equipping-the-executive-branch-to-co/>> (consulta: 30 de marzo de 2022).
- Fung, Archon y Erik Wright (2003). “Thinking about empowered participatory governance”, en Archon Fung y Erik Wright, *Deepening Democracy. Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*. Londres: Verso, pp. 4-42.
- Greimas, Algirdas Julien (1987). *Semántica estructural: investigación metodológica*. Biblioteca Románica Hispánica. Manuales: V. 27. Bracelona: Gredos.
- Guber, Rosana (2004). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Legasa.
- Kooiman, Jon (2003). *Governing as Governance*. Londres, Reino Unido: SAGE.
- Legler, Thomas (2021). “Presidentes y orquestadores. La gobernanza de la pandemia de COVID-19 en las Américas”. *Foro Internacional* 61 (2): 333-386.
- Lovari, Alessandro, Lucia D’Ambrosi y Shannon Bowen (2020). “Re-Connecting voices. The (new) strategic role of public sector communication after COVID-19 crisis”. *Partecipazione e Conflitto*, 13 (2): 970-989.
- Martí, Salvador y Manuel Alcántara (2021). “América Latina y COVID-19: democracias fatigadas en tiempos de pandemia”. *Revista Mexicana de Sociología* 83 (número especial): 11-37.
- Merkel, Wolfgang y Anna Lührmann (2021). “Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges”. *Democratization* 28 (5): 869-884.
- OGP-Open Government Partnership (2020). “Recopilación de enfoques de gobierno abierto para COVID-19” [en línea]. Disponible en <<https://www.opengovpartnership.org/es/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/>> (consulta: febrero-abril de 2022).
- OPS- Organización Panamericana de la Salud (2020). “La oms caracteriza a COVID-19 como una pandemia”. *Noticias*, 11 de marzo [en línea]. Disponi-

- ble en <<https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia>> (consulta: 15 de marzo de 2021).
- Peña, Ricardo de la (2021). “Las repercusiones políticas de una pandemia”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva época. LXVI (242): 143-165.
- Prainsack, Barbara (2020). “Solidarity in times of pandemics”. *Democratic Theory* 7 (2): 124-133.
- Raworth, Kate (2017). *Doughnut economics. Seven ways to think like a 21st Century Economist*. Vermont, EUA: Chelsea Green Publishing/ White River Junction.
- San Martín, Daniel (2014). “Teoría fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos para la investigación educativa”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 16 (1) [en línea]. Disponible en <<https://redie.uabc.mx/redie/article/view/727/891#:~:text=Se%20denomina%20codificaci%C3%B3n%20abierta%20al,desnudar%20conceptos%2C%20ideas%20y%20sentidos>> (consulta: 10 de febrero de 2022).
- Sattler, Claudia, Lasse Loft, Carsten Mann y Claas Meyer (2018). “Methods in ecosystem services governance analysis: An introduction”. *Ecosystem Services*: 34, 155-168.
- Silva, Luis Carlos (2000). *Diseño razonado de muestras y captación de datos para la investigación sanitaria*. Madrid: Díaz de Santos.
- Strauss, Anselm y Juliet Corbin (2002). *Bases de la investigación cualitativa: Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colección Contus. Antioquia, Colombia: Editorial Universidad de Antioquia (traducción de Eva Zimmerman).
- Tarrés, María Luisa, Laura Montes de Oca y Diana Silva (2014). *Arenas de conflicto y experiencias colectivas: Horizontes utópicos y dominación*. Ciudad de México: El Colegio de México / Centro de Estudios Sociológicos.
- Tejera, Héctor (2003). *No se olvide de nosotros cuando está allá arriba: cultura, ciudadanos y campañas políticas en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Universidad Iberoamericana y Miguel Ángel Porrúa.

- Velasco, José Luis (2021). "Presentación". *Revista Mexicana de Sociología* 83 (núm. especial): 9-10.
- Vidal, Josep (2020). "Gobernanza de la pandemia del COVID-19 y modelos de gestión: ¿Hacia un nuevo tipo de vínculo sociedad-Estado?". *Revista do Serviço Público*, Brasília 71 (especial, sept.): 235-265.
- Urry, John (2016). *What is the Future?* Cambridge, UK: Polity Press.
- V-Dem Institute (2021). *Autocratization Turns Viral*. Gotemburgo: Universidad de Gotemburgo [en línea]. Disponible en <https://v-dem.net/democracy_reports.html> (consulta: 12 de enero de 2022).
- Warren, Mark (2009). "Governance-driven democratization". *Critical Policy Studies*, 3 (1): 3-13.
- Zizek, Slavoj (2020). *Pandemic! COVID-19 Shakes the World*. Nueva York/Londres: OR Books.

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