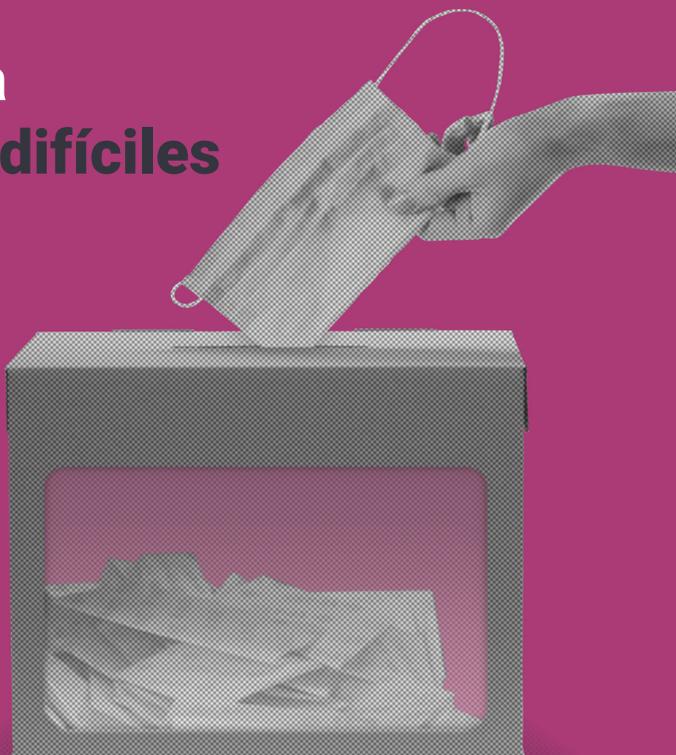


LA DÉCADA COVID
EN MÉXICO

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

Introducción: Democracia en tiempos difíciles

Miguel Armando López Leyva
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM
Laura Montes de Oca Barrera
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

LA DÉCADA COVID Y LA DEMOCRACIA

Hablar de la década COVID nos lleva a pensar en el tiempo: en el pasado, el presente y el futuro; nos invita a reflexionar sobre cómo la pandemia ha modificado el curso de nuestras vidas, como integrantes de una familia, ciudadanos y ciudadanas, trabajadores, individuos y sociedad. También nos conduce a analizar y entender los cambios acaecidos en nuestras sociedades, haciendo cortes temporales y periodizaciones.¹ Es una década que se abre en 2020 pero que ya podemos caracterizarla por los efectos de largo plazo de estas transformaciones. Bajo esta lógica, un acontecimiento como la pandemia coronavírica de 2019 puede ser entendido como un hito que marca un antes y un después, un hecho disruptivo que afecta distintos aspectos y dimensiones de la vida social, política y económica. Frente a esta idea nos preguntamos: ¿qué hubo antes y qué habrá después?, ¿es posible hablar de una década en torno a los

¹ En general, las periodizaciones, tal como lo propusiera Giovanni Arrighi (1999) para entender las transformaciones seculares de la historia económica, así como Eric Hobsbawm (2014) para explicar el devenir histórico del siglo xx, no implican cortes exactos. Así como ellos hablan de siglos con más o menos años, nosotros hablamos de décadas más cortas o largas.

diversos aspectos y dimensiones de la vida que han mutado, así como de las distintas regiones y países?

Las respuestas no son fáciles. Podríamos considerar esta década como parte de un horizonte que nos llevó de la utopía a la distopía (Urry, 2016). De un panorama mundial optimista en el que se abrió la década de los noventa del siglo pasado con las altas promesas de la globalización en torno al incremento de flujos de dinero, personas, información y objetos, pasamos a una década que se vio ensombrecida por la guerra. De una promisorio década —en la que, no obstante, pronto encontraríamos contradicciones— pasamos a la década de la “guerra contra el terrorismo” después del ataque a las torres gemelas en Nueva York. Este panorama sombrío se mantuvo con las calamidades climáticas que en 2010 cimbraron a varias regiones del mundo y, con ello, se abrió una nueva forma de pensar los años venideros como la década del cambio climático.² Desde entonces, terremotos, olas de calor, heladas, inundaciones, erupciones volcánicas han sido fenómenos que están marcando las cotidianidades de distintas latitudes (BBC News, 2010). En ese contexto, en el que parecían agravarse los impactos globales producto de la actividad humana, llegamos a 2020 con una imprevista pandemia y lo que anticipamos será la década COVID-19.

Estas periodizaciones tienen énfasis y particularidades en la historia de los distintos países, de las regiones del mundo y en diversos aspectos de la vida social. En tanto no es lo mismo oriente que occidente, ni norte que sur global, estas perspectivas amplias se particularizan desde acontecimientos locales al tiempo que se modelan conforme a los aspectos sociales, económicos o políticos que se quiere analizar. En relación con estos últimos, ocupa un lugar

² Al terminar la primera década de este siglo, se publicaba el *World Social Science Report. Changing Global Environments* (2013) patrocinado por la UNESCO. Ahí se establecía de forma precisa la seriedad del problema: “Los cambios ambientales globales tienen potencialmente consecuencias graves para el bienestar y seguridad de las personas en todo el mundo. Muchos ya han reconocido la urgencia de cambios en la medida en que interactúan y exacerbaban otras crisis políticas, económicas y sociales [...] El desafío que enfrenta la sociedad es asegurar un mundo sustentable mediante respuestas efectivas al proceso interactivo del cambio social y ambiental” (3).

importante la valoración sobre los regímenes democráticos y los procesos políticos que se desarrollan en ese marco, que están en el centro de las decisiones públicas de los países del mundo.³ Si bien se pueden ubicar patrones en el desempeño de esos regímenes, que ubican acciones y respuestas similares, también se hallan particularidades que se relacionan con las historias y diseños institucionales de los países.

En este libro nos abocamos para hacer una aproximación sobre qué implicó, en términos políticos, la pandemia para México. Partimos de la particular periodización de su proceso de cambio político, con énfasis en su largo proceso de transición democrática, caracterizado por ser una “disolución paulatina de un régimen autoritario” y con la que “se estableció una forma de democracia predominantemente electoral” en un proceso que “abarca el periodo de 1988-1996/97” (Labastida y López Leyva, 2004: 750). Esquemáticamente, sin particularizar demasiado, esta periodización inicia con una etapa de “reformismo electoral” (1977-1988) que favorece lo que posteriormente será la “transición prolongada” (1988-1997), propiamente la fase de democratización, la cual se traduce en un pluralismo político en los congresos y gobiernos locales (1989), en el congreso federal (1997), así como en la presidencia de la República (2000) (Labastida y López Leyva, 2004).

Con ello entramos en una dinámica de alternancias políticas (2000-2018) que se tradujo en tres cambios de partido en el poder Ejecutivo, prueba primera y mínima de la existencia de una democracia electoral. No obstante, el camino de este régimen se ve ensombrecido y acotado por la guerra contra el narcotráfico que inicia en 2006-2007, seguido por la agudización de la corrupción política a partir de 2014, con lo que se anticipa el declive de la incipiente democracia mexicana.⁴ Es así como, después de las grandes expectativas

³ Así, por ejemplo, en 2011, en el Medio Oriente se inaugura una nueva década con la revolución democrática (Garth, 2012).

⁴ De acuerdo con Monsiváis (2019), la democracia mexicana muestra indicios de declive entre 2012 y 2018, aunque en conjunto se mantuvo estable (considerando sus dimensiones electoral y liberal). No obstante, esta estabilidad de los recientes años podía ser vista también como “una forma de estancamiento”.

generadas por las alternancias, a partir de las cuales se celebraba el triunfo de la democracia, en la década pasada la democracia mexicana comienza a mostrar síntomas de desgaste. En 2018 parece abrirse una nueva década que implica un fenómeno político y social que sus promotores califican como una “transformación” en todos los ámbitos de la vida pública, mientras que sus críticos la vislumbran como una amenaza al régimen democrático.⁵ Así, durante el debilitamiento de la democracia mexicana llega la pandemia. Frente a ello, en este libro proponemos reflexionar sobre el impacto que este hito global está teniendo en el acontecer político de México.

Conjuntando diversas miradas y anclajes analíticos, *Democracia en tiempos difíciles*, presenta una reflexión colectiva, basada en textos de investigación, sobre la forma en cómo los dos primeros años de la enfermedad coronavírica de finales de 2019 involucró retos y oportunidades, a la vez que reveló inercias o se tradujo en nuevas tendencias o lecciones de acción pública para transformar la realidad y reorientar el rumbo político de un país cuyo régimen, al igual que otros, afronta importantes problemas en torno a su configuración democrática (muchos de ellos, como se ha dicho, previos a la propia pandemia). Es por demás conocido que la pandemia por COVID-19 ha representado un problema para la salud pública, con consecuencias muy amplias en el mundo. Las cifras de contagios, recuperados y fallecidos, sin considerar las de quienes padecen los efectos de la enfermedad (*long-COVID*) se concatenan con el incremento en el número de desempleados y de personas que padecen hambre, teniendo efectos en las distintas facetas de la desigualdad. De manera particular, en regiones como América Latina, la pandemia ha provocado que el continente más desigual del mundo sea aún más desigual. Esto ha sido ampliamente documentado. Se ha escrito bastante sobre los escenarios y los impactos en lo económico, lo social, lo educativo, lo psicológico, por señalar

⁵ Sea vista como “retrocesos democráticos” (Dussauge y Aguilar, 2021), “peligros” que asedian a la democracia (Solís y Barrientos, 2020) o bien, “desdemocratización del sistema político” (Petersen y Somuano, 2021).

algunos aspectos relevantes,⁶ pero la reflexión ha abordado con menor intensidad lo ocurrido en las democracias y en los procesos de toma de decisión pública. Ahí ubicamos el aporte de este libro.

El planteamiento inicial del libro fue que el Estado de derecho, las decisiones públicas y los procesos institucionales se verían afectados, pero también se erigirían como una posible salida a la catástrofe acaecida. Las autoridades en distintos niveles de gobierno tendrían la responsabilidad de actuar y proponer soluciones acotadas, aunque también integrales; propuestas de acción inmediatas y líneas de acción para el futuro postpandemia. En democracia, lo anterior tendría que ocurrir buscando el equilibrio entre garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos y la consecución del bien común, un punto clave en momentos de crisis en general. En algunos casos, esta responsabilidad pública se traduciría en incompetencia, omisión o miopía política, pero en otros tantos, sería asumida de manera contundente, con eficacia y visión pública.

Este planteamiento se basa en eso que ya identificábamos que ocurría en el mundo hacia mediados de 2021: en distintas latitudes había ejemplos de buenas y malas decisiones, errores y aciertos en el camino; políticas y estrategias que respondieron a la emergencia en el corto plazo, pero también aquellas que fueron diseñadas para la reconstrucción postpandemia en un mediano plazo. También podíamos identificar distintas formas para reconducir los procesos legislativos, electorales y judiciales, incluso parálisis y entrapamientos institucionales y político-electorales.

Desde esta mirada en torno a la experiencia global empezamos a pensar en la problematización del libro. Nos interesaba cuestionar si la pandemia, entre 2020 y 2021, se configuraba como un ingrediente que reforzaba las tendencias que previamente venían amenazando el avance democrático con

⁶ Como ejemplo, véase el libro coordinado por Jorge Cadena-Roa (2021), *Las ciencias sociales y el coronavirus*. También puede verse lo publicado por revistas: tres números especiales de la *Revista Mexicana de Sociología*, un número temático de la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, un dossier de la revista *Desacatos* y otro de la *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*.

expresiones autoritarias y regresivas o si representaba una posibilidad para reorientar los procesos políticos (Fuchs y Querido, 2021). Nuestras preocupaciones iniciales se reforzaron con el transcurrir de los meses, principalmente sobre la capacidad de las democracias para resistir las limitaciones obligadas o impuestas a los espacios de libertad de los ciudadanos como medida de emergencia, en el ámbito nacional y subnacional. Así, la “excepción” pandémica —gobiernos por decreto e intervención directa de la economía— parecía ser tomada por las autoridades como una oportunidad para reforzar las tendencias a la autocratización y, a la vez, como un momento para evaluar las diferentes posibilidades de resiliencia de acuerdo con las fortalezas democráticas vistas en términos de satisfacción con el régimen y confianza social (Ajmechet, 2020; Berman, 2020; Straka, 2020).

En suma, quienes coordinamos el libro, en diálogo con las autoras y los autores que colaboran, pensamos en la relevancia que tiene analizar desde distintas perspectivas disciplinarias las consecuencias políticas de una situación crítica que, aún en 2022, sigue sin dar tregua y se manifiesta en un conjunto de problemáticas multidimensionales. La crisis política, social y económica que ha desencadenado la pandemia conlleva a la necesidad de gestar análisis orientados a construir conocimiento que facilite ampliar la agenda pública con políticas amplias, inclusivas y de mayor calidad; ello, sin perder de vista la importancia que tiene la transparencia y rendición de cuentas de gobernantes e instituciones, así como la conformación de gobiernos y sociedades abiertas que permitan vivir los principios democráticos en cada aspecto de la vida (Fundación Carolina, 2021).⁷ Ésta es la contribución que pretende el presente tomo a la colección organizada por la Coordinación de Humanidades de la UNAM para pensar la década COVID.

⁷ Como lo han sugerido Afsahi y *colaboradores* (2020: XV): “Entender la democracia en pandemia no es sólo sobre la articulación entre los ejecutivos a nivel nacional, sus interacciones con el parlamento y las leyes que se aprueban. Remite a todas las maneras de cooperación para la toma de decisiones y emprender acciones colectivas. Hay una cadena de interacciones que corre de la democracia de todos los días en las colonias a las relaciones internacionales entre los Estados”.

EL PROPÓSITO DEL LIBRO

En consonancia con el interés de la colección de la que forma parte, en este tomo proponemos centrar la atención en México, sin perder de vista el contexto global y latinoamericano, para entender las repercusiones que, entre 2020 y 2022, ha tenido la pandemia en el régimen democrático, tanto en sus dimensiones institucionales como procesuales. Este fenómeno mundial ha coincidido con un contexto particular en nuestro país, en el que la democracia se está poniendo a prueba (su capacidad de resiliencia democrática), lo cual genera un interés mayor hacia la cuestión.⁸ Dentro de ese enmarque, para construir la reflexión colectiva del libro, nos interesó centrar la mirada en las transformaciones, los problemas y los retos que se observan en la toma de decisiones, en las acciones gubernamentales y administrativas, en las políticas públicas, así como en el funcionamiento de los poderes públicos.

Antes de la pandemia había expresiones que, a lo largo del mundo, cuestionaban los principios y valores de la democracia: desacreditación de la disidencia y del derecho a disentir, obstaculización de quienes defienden los derechos humanos, intentos por callar las voces críticas en organizaciones civiles o medios de comunicación libres (FIDH, 2021). Hacia mediados de la década pasada, ya se hablaba con insistencia de “crisis de la democracia” o “recesión democrática prolongada” en el mundo; en los años recientes, se ha puesto a discusión la idea de que nos encontramos en una nueva “ola de autocratización” con poderosas implicaciones políticas y sociales.⁹ Se estaría gestando, siguiendo con la lógica de los periodos mencionados, la “década

⁸ La resiliencia democrática es, por decirlo de un modo sencillo, la “otra cara” de la autocratización. Se entiende como la “habilidad del régimen político para prevenir o reaccionar a los desafíos sin perder su carácter democrático” (Merkel y Lührmann, 2021: 872).

⁹ El reporte de *Varieties of Democracy* de 2020 planteaba el surgimiento de la autocratización, mientras que el 2021 planteaba la confirmación del declive democrático. En el reporte 2020 de *The Economist*, se dice lo siguiente: “por primera vez desde 2010, la puntuación promedio regional de The Economist Intelligence Unit’s Democracy Index ha empeorado en cada región del mundo”.

de la autocratización”. Entonces, cabe preguntar: ¿qué relación tiene y tendrá la década COVID con esta tendencia regresiva, de autocracia y deterioro de la democracia?

Esta perspectiva cobra sentido, como decíamos antes, para pensar en el devenir de la democracia mexicana, ya que ahí, como en otros países de América Latina, existe gran escepticismo en torno a la democracia como un régimen efectivo para gobernar y tomar decisiones (Foa *et al.*, 2020). El subcontinente es una región donde, según diversos indicadores, el “malestar en la democracia” crece (Fundación Carolina, 2021) y la crisis pandémica se ha traducido en el agravamiento de las desigualdades y la incertidumbre en todos los ámbitos de la vida pública; además, ha gestado acciones orientadas a la remilitarización del Estado, en algunos casos y, en otros, a la desinformación y el incremento de la corrupción (Fundación Mundubat, 2020). Los problemas sociales, políticos y económicos pre-pandémicos parecen agudizarse, tal vez porque las condiciones agravan la vulnerabilidad, porque la desconfianza y el miedo se apodera de la población, pero también por la incompetencia, omisión o dolo de los gobernantes, generando un contexto poco propicio para la democracia como régimen político, como el marco institucional que permite la convivencia en un mundo diverso.

Considerando lo anterior, teniendo en mente el caso mexicano, en esta obra nos interesó responder las siguientes interrogantes: ¿estamos frente a un riesgo que impacte significativamente en acciones autoritarias, en una ola de regresión democrática que acote las garantías y los derechos de la ciudadanía? ¿De qué forma las medidas sanitarias contravinieron o reforzaron las limitaciones a los derechos humanos y abrieron la puerta a la discrecionalidad? De manera más general, ¿cómo se relacionan las acciones tomadas para atender y contener la pandemia con los procesos políticos del país?

En suma, en esta obra nos propusimos analizar las acciones y omisiones de aquellos actores políticos (autoridades, tomadores de decisiones, gobernantes y partidos) que tienen la responsabilidad pública de administrar el bienestar público y, por tanto, la salud de la ciudadanía en el marco de la democracia mexicana. Consideramos que la década COVID-19 implica pensar en procesos

y escenarios en los que se identifiquen problemas, retos, inercias y tendencias, pero también oportunidades de acción pública en cuanto a opciones de políticas para transformar la realidad y reorientar el rumbo. Esto es lo que autores y autoras presentamos en estas líneas, en nuestras reflexiones y análisis.

ESTRUCTURA DEL LIBRO

Partiendo del interés por comprender la forma en que se desarrollaron los procesos y las instituciones políticas democráticas en el contexto pandémico, este libro está organizado en tres secciones: “Los desafíos para el régimen democrático en un contexto de incertidumbre pandémica”, “Políticas públicas y toma de decisiones: el papel de los gobiernos nacional y estatales frente al contexto de emergencia sanitaria” y “Los poderes públicos en los tiempos de COVID-19: adaptación y cambios”. En la primera sección los tres capítulos se sitúan en niveles analíticos distintos, los cuales implican mostrar una perspectiva teórico-contextual, un análisis regional situado en América Latina, así como un estudio puntual sobre las afectaciones al régimen como respuesta del gobierno mexicano frente a la pandemia.

En “Un panorama de la democracia en tiempos pandémicos”, Miguel Armando López Leyva ofrece una visión de conjunto de la democracia en el mundo y en América Latina. A partir de la revisión de algunos de los índices más importantes que evalúan el estado del régimen de manera global cada año, se propone señalar las condiciones democráticas en el momento previo a la pandemia y en el transcurso de los primeros dos años, con el fin de aportar pistas sobre el posible impacto que ha tenido en la situación de las distintas regiones del mundo. Tomando en cuenta la literatura sobre los procesos democratizadores, así como la que ha diagnosticado preliminarmente la relación entre democracia y pandemia, arguye que este fenómeno global produjo menos afectaciones a las esperadas en las democracias incipientes o debilitadas, pero sin dejar de señalar que sí ofreció oportunidades para ahondar las tendencias autocratizantes previas.

Desde una mirada regional, Salvador Martí I Puig y Manuel Alcántara Sáez analizan el desempeño de los actores políticos —presidentes, poderes del Estado, oposición y actores políticos y sociales— frente a la crisis sanitaria de la enfermedad por COVID-19 en 18 países de América Latina. En “América Latina y COVID-19: impactos de la pandemia en democracias frágiles”, enfocan la mirada en cómo la pandemia tuvo un impacto en el ciclo electoral 2020-2021, en la institucionalidad de las democracias de la región y en el binomio sociedad-política. Para ello, construyen datos sobre los actores encargados de comunicar la llegada de la pandemia y analizan qué tipo de discurso elaboran; identifican la institución que asume el liderazgo en la crisis, señalando la relevancia que adquieren casi siempre los presidentes, y el papel secundario que asumen el poder Legislativo y el Judicial; además, analizan el ciclo electoral 2020-2021 con lo que hacen una reflexión sobre la crisis en la institucionalidad y la concentración de poder en el Ejecutivo.

En “¿Oleajes que amenazan libertades? La respuesta del gobierno de México a la pandemia de COVID-19”, Alejandro Monsiváis Carrillo nos recuerda la importancia que tiene evaluar las consecuencias políticas y sociales en el manejo de una crisis como la que provocó la pandemia. Este manejo es una tarea compartida por distintos actores, pero el gobierno tiene una responsabilidad central. Este capítulo nos ayuda a entender el carácter (democrático o no-democrático) de la respuesta gubernamental frente a la COVID-19: ¿qué tanto las acciones emprendidas por la autoridad pública fueron congruentes con los estándares democráticos que se deben respetar cuando se adoptan medidas de emergencia?, ¿existen indicios de que se violaron estándares democráticos? Para contestar estas preguntas, el autor aporta evidencia de que las acciones del gobierno mexicano representaron violaciones a los estándares democráticos. Su análisis describe las condiciones políticas que pudieron haber influido en los atributos no-democráticos de la respuesta gubernamental a la emergencia sanitaria. Utilizando diversos indicadores generados por los proyectos Variedades de la democracia y Violaciones pandémicas, Monsiváis evalúa las características y alcance de las acciones del gobierno y muestra que el gobierno mexicano, encabezado por un líder que centraliza y personaliza

las decisiones públicas, ha influido negativamente en el ejercicio de algunas libertades democráticas, en la efectividad de los contrapesos institucionales y en la calidad del discurso público.

La segunda sección del libro incluye, desde tres ámbitos (regional, nacional y local), estudios que contribuyen a entender el papel de los gobiernos y sus articulaciones intra e intersectoriales, en la toma de decisión pública de cara al contexto pandémico.

Partiendo de la contrastación de dos posibles escenarios para imaginar el futuro postpandemia —continuidad y cambio—, Laura Montes de Oca Barrera identifica las rutas en torno a la gestión y toma de decisión pública. En “¿Gobernanza pandémica? Articulaciones gobierno-mercado-sociedad en las Américas”, la autora se centra en las iniciativas compartidas en la plataforma *Open Government Partnership* (OGP) en torno a las acciones, gubernamentales y no-gubernamentales que, en países del continente americano, fueron implementadas en 2020-2021 para afrontar la crisis sanitaria. Desde ahí identificó la forma en que estas iniciativas fomentaron o no articulaciones gobierno-mercado-sociedad. Inicialmente, la autora estableció dos rutas hipotéticas: la no-gobernanza y la gobernanza, pero una vez que analizó la información empírica, identificó una tercera ruta: la resistencia a la no-gobernanza. En su capítulo, Montes de Oca busca 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. Frente a la gobernanza y la no-gobernanza la autora identifica la ruta de resistencia a la no-gobernanza, lo cual la lleva a hacer recomendaciones para pensar el futuro y proponer acciones de política pública, basadas en los principios de la gobernanza y, con ello, favorecer la resiliencia y no-erosión del régimen.

Marcela Amaro Rosales busca identificar cuáles fueron las principales acciones en términos de políticas públicas científicas y tecnológicas frente a la emergencia sanitaria resultado de la COVID-19 en México, lo que le permitió analizar el proceso de coordinación en la toma de decisiones científicas y tecnológicas, sus implicaciones en las respuestas generadas y su impacto en la democracia del país. Para alcanzar su objetivo, identificó instituciones, actores

y procesos involucrados en la toma de decisiones en tres aspectos fundamentales. El primero de ellos refiere a la producción y distribución nacional de vacunas; el segundo a la generación de instrumental médico, equipamiento, dispositivos para diagnóstico y tratamiento de la enfermedad, y el tercero a otras acciones como formación de recursos humanos científicos y tecnológicos para atender la emergencia. Si bien la demanda de soluciones relacionadas con la emergencia sanitaria puede considerarse coyuntural y hay una serie de arreglos y acuerdos institucionales de muy diversa índole que responden única y exclusivamente al evento, el análisis de la autora muestra cómo la coordinación o la falta de ella, impactó en las soluciones generadas y ello, a su vez, en el carácter democrático o no de la toma de decisión. “Políticas públicas en ciencia y tecnología: acciones frente a la emergencia sanitaria” nos muestra que, en el caso de la emergencia sanitaria, dada la complejidad de las soluciones demandadas, el sistema de ciencia y tecnología respondió de manera poco coordinada y no democrática. Amaro nos dice que es un tipo de coordinación, denominada como negativa, que implica falta de articulación democrática entre instituciones. Ello refleja un muy bajo nivel de coordinación administrativa y nula coordinación política.

El último capítulo de esta sección, “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”, nos recuerda la importancia que tiene la comunicación digital para la toma de decisión democrática de los gobiernos en la actualidad. Con ella, nos dice José Antonio Sevilla Sevilla, se utilizan varias herramientas para que su mensaje llegue a la ciudadanía; un ejemplo es la página web, herramienta que fue esencial para encarar muchas de las problemáticas que trajo la pandemia coronavírica, debido a que es una fuente de información y contacto entre los gobiernos y la población, y su uso no implicaba riesgos de contagio. Su análisis, centrado en el ámbito subnacional, problematiza los impactos de la tecnología y la comunicación digital en la democratización de la toma de decisión sobre problemáticas específicas como la pandemia. Muestra que no siempre se hace uso de los beneficios que brinda la comunicación digital, ya que no todos los gobiernos cuentan con el

mismo desarrollo tecnológico ni el personal capacitado para el diseño de una página web integral; se suma, además, las diferencias en conocimiento de la población para hacer uso de ella. Para evidenciarlo, el autor evaluó los sitios web gubernamentales sobre el virus SARS-COV-2 que diseñaron las entidades federativas mexicanas, poniendo énfasis en la transparencia y usabilidad que éstos deberían tener; por último, relaciona dicha evaluación con la tasa de usuarios que utilizan internet para vincularse con los gobiernos.

La tercera sección de este libro presenta estudios orientados a entender cambios y adaptaciones en los poderes públicos, de manera particular, en los procesos electorales, el poder Legislativo y la comunicación del Ejecutivo federal.

En “COVID-19 y las limitaciones del sistema electoral mexicano”, Víctor Morales Noble evalúa la operación del organismo constitucional mandatado en México, el Instituto Nacional Electoral (INE), para organizar y validar los resultados de dos procesos realizados durante 2020 y 2021. La valoración realizada parte de los aspectos considerados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* para la expresión de la voluntad popular por medio de elecciones auténticas y periódicas con sufragio universal, igual y libre. En el análisis, su autor denota las limitaciones del sistema electoral mexicano durante la emergencia sanitaria pero también la capacidad para cumplir con el marco normativo. Este capítulo muestra que el sistema electoral mexicano atendió satisfactoriamente diversas asignaturas en términos de organización de procesos electorales y validación de los resultados; sin embargo, identifica también que es vulnerable a dinámicas de clientelismo y crispación política. Una de las conclusiones a la que arriba Morales Noble es la necesidad de reforzar el sistema electoral con formas de votación que, por una parte, permitan la posibilidad de votar al mayor número de personas y, por otro, liberarles del control partidario mediante alternativas como el voto anticipado, el voto electrónico o la urna itinerante.

Khemvirg Puente Martínez nos recuerda en su contribución que el valor de la continuidad institucional es fundamental en los procesos de institucionalización legislativa. Las amenazas y tensiones por presión externa son propias de los procesos políticos, pero sólo las legislaturas que han desarrollado

capacidades institucionales logran hacerles frente de manera exitosa. En su análisis distingue dos momentos en el desempeño del Congreso mexicano durante los primeros años de la pandemia. El primero fue una parálisis momentánea y suspensión de actividades debido a la precariedad de la norma sobre las sesiones y la posibilidad de una impugnación a sus decisiones en caso de omitir su cumplimiento. El segundo momento fue la adaptación a las nuevas circunstancias y la creación de nuevas normas de funcionamiento interno en ambas cámaras. En “El poder Legislativo mexicano en tiempos de pandemia: innovaciones y nuevos constreñimientos institucionales” se muestra cómo algunas de las nuevas normas, si bien representaron una oportunidad para ofrecer alternativas de funcionamiento novedoso en contextos de crisis, también representan nuevos constreñimientos al desempeño de las y los legisladores, lo cual obstaculiza el ejercicio de funciones básicas del poder Legislativo, como el control y la representación política. Las nuevas normas de funcionamiento del Congreso mexicano en contextos de pandemia por la COVID-19 son, al mismo tiempo, una innovación para el rediseño institucional y un retroceso para el ejercicio de la representación política por parte de las y los legisladores.

El tercer capítulo de esta sección está a cargo de Georgina Sosa Hernández quien analiza la estrategia de comunicación institucional del gobierno federal frente a la emergencia sanitaria por la pandemia coronavírica. La autora nos recuerda que esa estrategia comunicativa se concentró en tres actos públicos diarios: las llamadas “mañaneras”, la conferencia de la Secretaría de Salud y la de microcréditos de la Secretaría de Economía. En “La comunicación del Ejecutivo federal mexicano frente a la emergencia sanitaria por COVID-19: análisis de contraste de tres estrategias” se revisa la estrategia y su utilidad frente a la emergencia en México con base en las recomendaciones emitidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Con los datos analizados la autora caracteriza el desempeño gubernamental respecto a las buenas prácticas internacionales y concluye que la estrategia de comunicación de riesgo de emergencia por parte del gobierno mexicano fue deficiente y alejada de las recomendaciones de la OMS.

En suma, los nueve capítulos que integran esta obra, al igual que la colección la Década COVID-19, es muestra de cómo la investigación social produce conocimiento para entender y, en su caso, atender los diversos problemas relacionados con la pandemia. Así como en las ciencias biomédicas y de la salud los esfuerzos investigativos se orientaron a entender la emergencia, desarrollo y posibles tratamientos para la enfermedad producida por el virus SARS-COV-2, en las ciencias sociales la mirada se enfocó en entender sus causas, consecuencias y/o significaciones sociales, políticas, culturales y económicas. Esperamos que el contenido de este tomo contribuya a la reflexión colectiva, a proponer ideas para reorientar el rumbo que como país hemos tenido antes de la pandemia con miras a no reproducir errores del pasado, a afrontar retos y a estar mejor preparados para posibles crisis venideras.

REFERENCIAS

- Afsahi, Afsouyn *et al.* (2020). “Democracy in a Global Emergency”. En *Democratic Theory* 7 (2), diciembre: v-xix.
- Ajmechet, Sabrina (2020). “La pandemia y las tentaciones autoritarias”. En *Diálogo político* [en línea]. Disponible en <<https://dialogopolitico.org/debates/la-pandemia-y-las-tentaciones-autoritarias/>> (consulta: 9 de octubre de 2021).
- Arrighi, Giovanni (1999) [1994]. *El largo siglo xx. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Ediciones Akal.
- BBC News, Redacción (2010). “2010, récord en desastres naturales”. *BBC News Mundo*, 21 de diciembre [en línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101221_desastres_naturales_2010_lh> (consulta: 25 de agosto de 2021).
- Berman, Sheri (2020). “La pandemia extremista”. En *Nueva Sociedad* [en línea]. Disponible en <<https://www.nuso.org/articulo/autoritarismo-y-democracia-en-la-pandemia/>> (consulta: 9 de octubre de 2021).

- Cadena-Roa, Jorge (coord.) (2021). *Las ciencias sociales y el coronavirus*. México: Comecso/Ceiiich-UNAM.
- Desacatos. *Revista de ciencias sociales* (2021). “La pandemia que cambió el futuro”. *Desacatos. Revista de ciencias sociales* 65, enero-abril.
- Dussauge, Laguna, Mauricio I. y Marcela Rubí Aguilar Arévalo (2021). “Populismo, retrocesos democráticos y administraciones públicas: la experiencia de México durante la primera mitad del gobierno de Andrés Manuel López Obrador”. *Estado, Gobierno y Gestión Pública* 36: 135-186.
- Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH) (2021). “COVID-19 y democracia: ¿qué le depara el futuro a la Europa pospandemia?” [en línea]. Disponible en <<https://www.fidh.org/es/region/europa-y-asia-central/covid-19-y-democracia-que-le-depara-el-futuro-a-la-europa-pospandemia>> (consulta: 10 de agosto de 2021).
- Foa, R. S., A. Klassen, M. Slade, A. Rand y R. Collins (2020). “The Global Satisfaction with Democracy Report 2020”. Cambridge: Centre for the Future of Democracy [en línea]. Disponible en <<https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/publications/global-satisfaction-democracy-report-2020/>> (consulta: 10 de agosto de 2021).
- Fuchs, Marie-Christine y Leandro Querido (2021). *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en América Latina*. Berlín: Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung [en línea]. Disponible en <<https://www.transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2021/02/COVID-ESTADO-TRANSPARENCIA-1-1.pdf>> (consulta: 10 de agosto de 2021).
- Fundación Carolina (2021). “Democracia y elecciones” [en línea]. Disponible en <<https://www.fundacioncarolina.es/democracia-y-elecciones/>> (consulta: 10 de agosto de 2021).
- Fundación Mundubat (2020). *Regresiones democráticas y violaciones de derechos humanos en Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay y El Salvador*. Plataforma Voces Defensoras [en línea]. Disponible en <<https://www.mundubat.org/proyecto/investigacion-covid-19-regresiones-democraticas-y-violaciones-de-derechos-humanos-en-colombia-guatemala-honduras-paraguay-y-el-salvador/?lang=en>> (consulta: 10 de agosto de 2021).

- Garth, Massey (2012). *Ways of Social Change. Making Sense of Modern Times*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Hobsbawm, Eric (2014). *Historia del siglo xx: 1914-1991*. Ciudad de México: Crítica (Colección Serie Mayor).
- Labastida, Julio y Miguel Armando López (2004). “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”. *Revista Mexicana de Sociología* 66 (4): 749-806.
- Merkel, Wolfgang y Anna Lührmann (2021). “Resilience of Democracies: Response to Illiberal and Authoritarian Challenges”. *Democratization* 28 (5): 869-884.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2019). “La democracia en México (2012-2018): estancamiento y desconsolidación”. En Diana Guillén, Alejandro Monsiváis y Héctor Tejera (coords.), *México 2021-2018: ¿Erosión de la democracia?*, 31-55. México: UAM-I/Instituto Mora/Juan Pablos editor.
- Petersen, Germán y Fernanda Somuano (2021). “Mexican De-democratization? Pandemic, Hyper-presidentialism and Attempts to Rebuild a Dominant Party System”. *Revista de Ciencia Política* 41 (2): 353-376.
- Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* (2020). “COVID-19 y administración pública”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 9 (2), julio-diciembre.
- Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (2021). Dossier: “COVID-19. Una constelación de crisis”. año LXVI, 66 (242).
- Revista Mexicana de Sociología* (2021). Número especial: “Efectos sociales por la pandemia de COVID-19”. 83, marzo.
- Revista Mexicana de Sociología* (2021). Número especial: “Los impactos de la pandemia”. 83, septiembre.
- Revista Mexicana de Sociología* (2023). Número especial: “Desigualdad y pobreza en el contexto de la pandemia”. 85, enero.
- Solís Delgadillo, Juan Mario y Fernando Barrientos del Monte (2020). “México 2020, una democracia débil y asediada”. *Reflexión Política* 22 (45), agosto: 80-102.

- Straka, Tomás (2020). “Pandemia y democracia”. En *Prodavinci* [en línea]. Disponible en <<https://prodavinci.com/pandemia-y-democracia/>> (consulta: 9 de octubre de 2021).
- The Economist Intelligence Unit’s. Democracy Index (2020). “In Sickness and In Health?” [en línea]. Disponible en <<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>> (consulta: 9 de octubre de 2021).
- Urry, John (2016). *What is the Future?* Cambridge, UK: Polity Press.
- V-Dem (2020). “Autocratization Surges-Resistance Grows”, *Democracy Report 2020* [en línea]. Disponible en <<https://www.v-dem.net/es/>> (consulta: 9 de octubre de 2021).
- V-Dem (2021) “Autocratization Turns Viral”, *Democracy Report 2021* [en línea]. Disponible en <<https://www.v-dem.net/es/>> (consulta: 4 de octubre de 2021).
- World Social Science Report. Changing Global Enviroments* (2013). París, ISSC /OCDE/UNESCO.

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