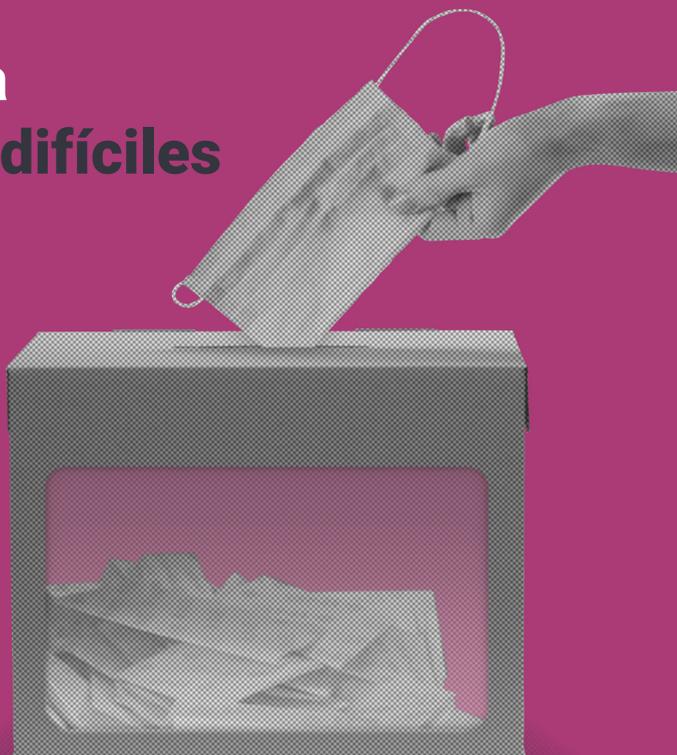


LA DÉCADA COVID
EN MÉXICO

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)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers
Rector

COORDINADORES DE LA COLECCIÓN

Dra. Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Mtro. Néstor Martínez Cristo
Director General de Comunicación Social

CON LA COLABORACIÓN DE

Mtra. Yuritzi Arredondo Martínez
Secretaria Técnica-Coordinación de Humanidades

COORDINADORES DEL TOMO 8

Dr. Miguel Armando López Leyva
Director del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Dra. Laura Montes de Oca Barrera
Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

La década COVID en México:
los desafíos de la pandemia
desde las ciencias sociales y las humanidades

Tomo 8

Democracia en tiempos difíciles

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

COMITÉ EDITORIAL

IIS

Dr. Miguel Armando López Leyva

PRESIDENTE

Dr. Hubert Carton de Grammont

SECRETARIO

Dra. María Alejandra Armesto

Profesora-Investigadora de la FLACSO

Lic. Virginia Careaga Covarrubias

Coordinadora del Departamento de Publicaciones del IISUNAM

Dr. Marcos Agustín Cueva Perus

Investigador del IIS, UNAM

Dra. Matilde Luna Ledesma

Investigadora del IIS, UNAM

Dra. Fiorella Mancini

Investigadora del IIS, UNAM

Dra. Adriana Murguía Lores

Profesora-Investigadora de la FCPYS, UNAM

Dr. Eduardo Nivón Bolán

Profesor-Investigador del Departamento de Antropología de la UAM-I

Lic. Adriana Olvera Hernández

Editora en la Coordinación de libros del IIS, UNAM

Dra. Catherine Vézina

Profesora-Investigadora en la División de Historia del CIDE

La década COVID en México:
los desafíos de la pandemia
desde las ciencias sociales y las humanidades

Tomo 8

Democracia en tiempos difíciles

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



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Coordinación de Humanidades
Instituto de Investigaciones Sociales

2023

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

La década COVID en México: los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades

PRESENTACIÓN

La emergencia sanitaria a nivel global causada por el virus SARS-CoV-2 y sus variantes es una de las más grandes y complejas crisis globales de los últimos cien años. En apenas unos meses, paralizó al mundo y puso en jaque a los sistemas de salud más sólidos y sofisticados, además de golpear severamente las principales actividades económicas, educativas, culturales y sociales, sin distinción de clases o fronteras.

México no fue la excepción y atravesó por momentos aciagos y muy dolorosos. De acuerdo con los datos oficiales de exceso de mortalidad, la pandemia cobró, entre 2020 y 2022 —directa e indirectamente—, más de 650 000 vidas (casi 80 % asociadas al COVID-19)¹ y enfermó a millones de mexicanas y mexicanos. Debido a una merma de infraestructura, el sistema nacional de salud estuvo cerca del colapso. Aunado a esto, a pesar de ser un fenómeno sanitario generalizado, golpeó fuertemente a las poblaciones más vulnerables: la pobreza, el hacinamiento, la desigualdad y la violencia intrafamiliar, en particular contra las mujeres, se acentuaron.

¹ Gobierno de México. (2023). *Exceso de mortalidad en México, 2020-2023*. <https://coronavirus.gob.mx/exceso-de-mortalidad-en-mexico/>

Ante este panorama, la UNAM nunca se detuvo y volcó todas sus capacidades y talentos para ayudar, mediante el rigor de la academia y la solidaridad de su comunidad, en la contención de la crisis sanitaria. Para ello se tuvo que adaptar, adecuar e innovar en todas las áreas de docencia, investigación y difusión de la cultura.

De ahí deriva la importancia de esta obra, titulada *La década COVID en México: los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades*, una colección de quince títulos que analizan a profundidad, de manera interdisciplinaria, los impactos de la pandemia. Estos van desde la insuficiencia del sistema de salud; los retos para los modelos educativos; el aumento de la desigualdad y la precariedad laboral; la falta de atención a la salud mental y la violencia de género; hasta la urgente atención al deterioro del medio ambiente; las acciones para cerrar la brecha digital; la necesaria continuidad de la democracia; las nuevas habilidades profesionales para el futuro, entre otros.

Si bien el inicio de la década a la que hace referencia esta obra está irrevocablemente marcada por este evento global, su evolución y postrimerías están repletas de efectos aún por conocer, muchos de ellos no deseados. Otros, sin embargo, representarán oportunidades únicas e invaluable para repensar y corregir las estrategias de desarrollo equitativo, justicia y adaptación que demandan los nuevos tiempos.

Agradezco el compromiso y dedicación de todas y todos los especialistas de nuestra casa de estudios que tuvieron a bien participar, con el conocimiento y experiencia de sus distintas especialidades, en la construcción de este profundo y sentido testimonio.

Estoy seguro de que estos análisis, reflexiones y memorias serán de enorme utilidad para el futuro próximo de nuestro país y están llamados a convertirse en un referente para la toma de decisiones ante eventuales emergencias sociales, ambientales y sanitarias.

“Por mi raza hablará el espíritu”

Dr. Enrique Graue Wiechers

Rector

Universidad Nacional Autónoma de México

Prólogo

Guadalupe Valencia García

Coordinación de Humanidades, UNAM

Leonardo Lomelí Vanegas

Secretaría General, UNAM

Néstor Martínez Cristo

Dirección General de Comunicación Social, UNAM

La pandemia de SARS-CoV-2, un acontecimiento global, impactó en todas las esferas de nuestra vida. Lo que inicialmente se anunció como una nueva gripa se transformó pronto en una emergencia humanitaria sin precedentes. En tan solo unos meses paralizó al planeta, sacudió los sistemas de salud más robustos, y ha dejado profundas secuelas sociales, económicas, políticas, psicológicas y culturales, por lo que hoy estamos ante lo que se ha dado en llamar la década COVID.

Nuestro país no escapó al desastre. Se estima que entre los años 2020 y 2022 la pandemia cobró más de seiscientos cincuenta mil vidas y enfermó a millones de personas de todos los estratos sociales, en particular a las poblaciones más vulnerables debido a la pobreza, las desigualdades y la violencia intrafamiliar. La menguada infraestructura del sistema nacional de salud estuvo cerca de sucumbir.

En este contexto, la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Coordinación de Humanidades, se dio a la tarea de construir una reflexión colectiva sobre las consecuencias de la pandemia en nuestra sociedad. A partir de un enfoque interdisciplinario, en esta colección, las ciencias sociales y las humanidades se ponen en diálogo con las ciencias de la materia y de la vida. Los resultados expuestos en cada tomo provienen de profundas

investigaciones y reflexiones que, además de dar cuenta de las múltiples afectaciones sufridas a causa de la pandemia, ofrecen propuestas de salida y superación de la emergencia multifactorial causada por el SARS-CoV-2.

Cabe señalar que muchas de estas investigaciones no comenzaron con la presente colección, sino que ya contaban con un camino recorrido. Esto debido a que, a pesar del confinamiento y del trabajo remoto, la Universidad Nacional no se detuvo. Sus investigadores se abocaron, desde la óptica de sus respectivas especialidades, a comprender la pandemia: su desarrollo, sus consecuencias en los diversos aspectos de la vida, sus secuelas y, por supuesto, las maneras de enfrentarlas. Es destacable el trabajo de nuestra casa de estudios en la construcción de grandes repositorios digitales, pues sin estas herramientas las investigaciones no hubieran sido tan originales y ricas.

Para ofrecer al lector una visión completa de la colección, se pueden ubicar siete grandes ejes temáticos que articulan: economía; derecho; género; poblaciones y sustentabilidad; salud y medio ambiente; filosofía y educación, y, finalmente, las enseñanzas que nos ha dejado la pandemia y los derroteros intelectuales hacia el futuro.

El tomo 1, titulado *Pandemia y desigualdades sociales y económicas en México*, ofrece una visión informada sobre los diversos fenómenos relacionados con las desigualdades y cómo se vieron afectados por el COVID-19. La pandemia puede ser vista como una grave emergencia sanitaria que, a su vez, visibilizó y potenció, a un tiempo, la trama de las desigualdades estructurales en nuestro país. A lo largo de sus capítulos se abordan aspectos relacionados con el crecimiento económico regional, los ingresos, el empleo remunerado y no remunerado, la desigualdad salarial, el teletrabajo, la violencia de género, la población indígena, las juventudes vulnerables y las políticas públicas regionales.

El tomo 2, titulado *El mundo del trabajo y el ingreso*, estudia lo acontecido con el mercado laboral mexicano en la contingencia sanitaria. Entre otros temas, aborda las condiciones de trabajo de algunas nuevas formas del empleo en contextos de precariedad y flexibilidad laboral; asimismo, analiza los rasgos y vicisitudes del trabajo en nuestro país para aportar recomendaciones de política pública orientadas a generar mejores condiciones laborales.

Las *Afectaciones de la pandemia a las poblaciones rurales en México* es el título del tomo 3 y parte de un segundo eje temático que se ocupa de las poblaciones y la sustentabilidad en el contexto de pandemia. Este tomo presenta estudios de caso realizados en diversas poblaciones rurales en territorio nacional; en ellos se muestra que los costos de la pandemia no afectaron de igual manera a distintos grupos de población. Las investigaciones reunidas demuestran que algunas comunidades han experimentado procesos estructurales históricos de exclusión y desigualdad. Otra aportación de este tomo fue destacar las estrategias y fortalezas, objetivas y subjetivas, que se conservan en la memoria de las poblaciones rurales para enfrentar periodos de crisis desde sus propias experiencias durante los últimos tres años.

Dentro de este eje temático se enmarca el tomo 6, *Los imaginarios de la pandemia*, donde confluyen trabajos dedicados a mostrar las formas de percepción y de actuación de diversos sujetos en el contexto de la crisis sanitaria. Se presta especial atención a las transformaciones en los imaginarios relativos al tiempo y al espacio en el cual los sujetos se perciben a sí mismos y al mundo circundante en el contexto de la pandemia; a sus visiones del presente y del futuro, sus narrativas, y sus formas de afectividad. La importancia de su estudio radica en que revelan una parte significativa del comportamiento gregario construido en el desenvolvimiento consciente o inconsciente de las comunidades y los sujetos que las conforman.

El tercer título en este eje temático corresponde al tomo 12, *Ciudades mexicanas y condiciones de habitabilidad en tiempos de pandemia*. La emergencia transformó rápidamente el modo de vida en las ciudades y se hizo imperativo reflexionar sobre la necesidad de impulsar, desde los distintos niveles de gobierno, nuevas políticas económicas, sociales y urbanas que permitieran construir ciudades sostenibles y saludables. La pandemia exigió redefinir el uso del espacio privado, condicionó al extremo el uso del espacio público, puso de manifiesto las limitaciones del sistema de salud y de la seguridad social y, al tiempo que generó un fuerte incremento de la pobreza y produjo una ampliación de las desigualdades tanto socioeconómicas como territoriales.

El tomo 4, titulado *Estado de derecho*, se integra en el eje temático sobre el derecho y la pandemia. Su objetivo es contribuir a la comprensión de las

repercusiones de la pandemia en el Estado de derecho mexicano, poniendo particular atención en la manera en la que se aplica el derecho convencional por parte del Estado en la gestión de la emergencia sanitaria y la necesaria existencia de contrapesos y controles constitucionales en relación con las medidas adoptadas para afrontar la pandemia.

Dicho eje temático integra también el tomo 7: *Derechos humanos*. Los trabajos reunidos ofrecen un análisis de los diversos efectos que la pandemia ha tenido en algunos de los más importantes derechos de las personas, en particular los relacionados con la salud, el acceso a las vacunas, a la educación, al trabajo y a la seguridad social, además del derecho a una vida libre de violencia. Las reflexiones ahí vertidas dan cuenta de algunas propuestas de políticas públicas que pueden servir como una guía de acción para que los distintos niveles de gobierno aumenten la protección de los derechos humanos en tiempos de contingencia sanitaria.

El tomo 8, *Democracia en tiempos difíciles*, analiza los efectos de la pandemia en los procesos de toma de decisión pública en nuestro país, aunque considerando también la perspectiva comparada. Los trabajos aquí incluidos pretenden comprender las repercusiones que la pandemia produjo en el régimen democrático, tanto en sus dimensiones institucionales como en las procesuales. Además, busca 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 la contingencia y que podrán definir el futuro del país.

El tema referido a la salud y al medio ambiente en el contexto de la pandemia es revisado en los tomos 5, 13 y 14. *Salud mental, afectividad y resiliencia* es el título del tomo 5, que reúne aportaciones desde la psicología y la filosofía para ofrecernos estudios en torno a las emociones, los sentimientos y las afectaciones psicológicas desencadenadas por la contingencia sanitaria. Describe las afectaciones a la salud mental de niñas y niños, los problemas emocionales en procesos educativos y las causas de malestar psicológico. Además, muestra un paisaje completo sobre el consumo de sustancias psicoactivas y un retrato del fenómeno del suicidio, examinando definiciones, modelos explicativos y factores tanto de riesgo como de protección. Finalmente, se

presenta un importante análisis sobre el miedo colectivo y su combate a partir de expresiones de solidaridad en contingencias.

En el tomo 13, titulado *La crisis sanitaria*, se reúnen testimonios en primera persona de profesionales de la salud que hicieron frente a la pandemia en México. Con esas voces intenta construir una visión integral desde las perspectivas de los especialistas involucrados en las primeras líneas de acción. Sin duda, la contribución fundamental del tomo es dimensionar la complejidad del fenómeno de la emergencia, pues superó cualquier pronóstico. Con esto en mente, parte desde reflexiones subjetivas, lecturas críticas y propositivas, acompañadas de un conjunto de análisis con rigor metodológico.

Por su parte, el tomo 14, *Ecología, medio ambiente y sustentabilidad*, analiza la relación de la pandemia con las actividades antropogénicas y los cambios climáticos, demográficos y tecnológicos que marcaron un cambio en los factores de riesgo ante las enfermedades infecciosas. Se basa en la comprensión de que enfermedades como la COVID-19 serán cada vez más frecuentes debido a factores como la destrucción de los ecosistemas naturales, la urbanización, la intensificación de la agricultura, la industrialización y el cambio climático. Estas enfermedades se propagan inesperadamente a sitios donde antes no ocurrían, gracias a los cambios en los patrones de distribución geográfica de las especies patógenas y a su rápida dispersión relacionada con la gran conectividad global. El tomo tiene por objetivo mostrar cómo el desarrollo de las pandemias tiene una profunda relación con la destrucción de la naturaleza y la pérdida de la biodiversidad.

El género y la pandemia es otra línea destacada de estudio en la colección. El tomo 9, *Género, violencia, tareas de cuidado y respuestas sociales a la crisis*, ofrece diversos acercamientos al tema del cuidado como hecho fundamental para contribuir a la mejora por los daños que causan las desigualdades que violentan nuestra sociedad, agravados en un marco de pandemia. Parte del reconocimiento de que el concepto de *cuidado* ha cobrado relevancia analítica en las discusiones políticas, académicas e institucionales. A su vez, subraya el papel del Estado en la construcción de sistemas de cuidados, el valor de las comunidades que lo enfrentan cada día, de la sociedad civil que

cuida generaciones y el medio ambiente, de las y los creadores que protegen la palabra y la memoria. Del mismo modo, ubica las fuerzas contenidas y alerta, en clave de género, ante la necesidad de cuidados diversos e integrales que nos permitan construir una sociedad igualitaria, incluyente y respetuosa de los derechos humanos.

Otro eje temático articulador es el referido a la filosofía, educación y pandemia. Aquí se ubica el tomo 10, *Educación, conocimiento e innovación*. En este se reúnen trabajos que revisan la experiencia educativa mexicana durante la contingencia, y la puesta en marcha de diversas estrategias que buscaron no interrumpir los procesos educativos. Además, pone atención en la presencia de efectos negativos, pues las necesidades que surgieron en la pandemia se sumaron a las problemáticas que ya se padecían en este campo, incluso en la docencia. La intención de estos trabajos es enriquecer la discusión sobre la manera en que se transformó la educación, sus consecuencias, retos y posibles escenarios a futuro.

Reflexiones desde la ética y la filosofía es el título de tomo 11. Este libro expone la idea de que podemos y debemos pensar a raíz de lo que hemos vivido en estos últimos años de pandemia, partiendo de que no existe una sola respuesta a pregunta alguna relacionada con la experiencia vivida. Incorpora también la reflexión desde una perspectiva ética y bioética, vetas de la filosofía de enorme valía para pensar las situaciones críticas que se presentaron en esta aciaga época de nuestra existencia.

Cierra la colección el tomo 15, *Las enseñanzas de la pandemia*, una visión amplia de los catorce títulos que le preceden. Integra sus aportes y los coloca en un diálogo interdisciplinario. Este tomo se nutre también del seminario “La década COVID en México”, evento académico en el que las y los coordinadores de los catorce tomos presentaron los contenidos de cada uno de ellos y las propuestas formuladas para solventar las terribles secuelas que nos ha dejado la pandemia. Este tomo pretende englobar una visión de conjunto y comprender la necesidad de las reflexiones desde la articulación virtuosa de diversos análisis y discusiones vertidas en cada uno de los catorce ejemplares de la colección.

Las investigaciones que aquí se presentan nos han demostrado también que estamos en un momento y un lugar idóneos para llevar a cabo nuestros estudios. Momento ideal porque apenas comenzamos a atestiguar la materialización de las secuelas de la pandemia, pues, como bien apunta el título, los estragos de esta crisis seguirán arrastrándose durante una década o más; lugar ideal porque la capacidad científica interdisciplinaria presente en la UNAM permite realizar estudios, análisis, reflexiones y debates situados siempre desde posturas metodológicas serias y rigurosas comprometidas con la sociedad mexicana para buscar senderos de salida a la crisis que nos afecta desde 2020 y que seguiremos padeciendo por unos años más.

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 promisoriosa 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.

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

Un panorama de la democracia en tiempos pandémicos

1

Miguel Armando López Leyva
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Pueden encerrarte, encadenarte,
abusar de todos tus pequeños anhelos,
pero la libertad no es algo que puedan arrebatarte.
Cuando hayan terminado contigo,
todavía están tan lejos de ser tus dueños
como el día en que naciste.
Abdulrazak Gurnah, *Paraíso*.

EL MOMENTO DEMOCRÁTICO

En la década de los noventa, a raíz de las “revoluciones democráticas” sucedidas en Europa del este, Plattner (1996) se preguntaba cuánto duraría el “momento democrático” que se había expresado con tanta intensidad en aquella época. No sin una buena dotación de realismo se interrogaba si la época que se abría, de “preeminencia indisputable de la democracia” sería una victoria duradera o bien, daría paso posterior a “nuevas y amargas divisiones”.¹ Desde luego, no

¹ Es interesante hacer notar que el autor se aventuraba a dar una respuesta a la duración del momento democrático: “...durará por lo menos lo que queda de este siglo. Algunas democracias recientemente establecidas casi con seguridad fracasarán en la próxima década, pero otros países que ahora se encuentran bajo un gobierno

era el comienzo de una “nueva ola democratizadora”, sino quizás el fin de la tercera que se había abierto casi dos décadas atrás, si seguimos la caracterización elaborada por Huntington (1994).

A más de tres décadas de dichas revoluciones, en especial de la caída del muro de Berlín, la pregunta puede ser reformulada así: ¿en qué momento democrático estamos?, ¿cuáles son los riesgos que enfrentan nuestras democracias? Entre las expectativas creadas con el cambio político de hace más de 30 años y las realidades de los regímenes vigentes, ¿cuál es el saldo actual? A principios de los años noventa del siglo pasado, diversos autores coincidían en las posibilidades de transformación en los ámbitos económico, político y social. La expresión más optimista del fin del comunismo lo expresaba Sartori, que se puede resumir como “el triunfo de un principio de legitimidad indiscutido que no implica un cierre en la historia”; autores como Touraine y Hobsbawn no negaban el legado democrático, pero lo problematizaban desde las perspectivas sociológica e histórica con un grado de distancia crítica, el primero, y escepticismo, el segundo (*vid.* López Leyva, 2020).

Aunque el “principio de legitimidad” de la democracia sigue siendo teóricamente un argumento poderoso, indiscutido hasta cierto punto, los últimos tiempos no han sido los mejores para este régimen. De un momento “crítico” que podría ser coyuntural, parte de la evolución cuasi natural de los procesos políticos, en el entendido que no hay desarrollos lineales sino continuidades y cambios de distinto orden y alcance, desde hace por lo menos un lustro estamos experimentando un estancamiento progresivo, una “crisis duradera” para usar un oxímoron recurrente en el debate público. Ya no son “amenazas externas” las que han puesto en vilo la supervivencia democrática, sino problemas que están al interior del régimen, irresueltos desde su instauración y de profundas raíces: la desafección política y la subversión interna a las reglas y las prácticas del juego democrático (*idem*).²

autoritario o comunista es [probable que se] desplacen hacia la democracia” (Plattner, 1996: 35-36).

² Mounk (2018) había señalado la desilusión con la política y un estado de ánimo de impaciencia y enfado, con sistemas políticos estancados y los populismos auto-

¿Qué implican estos problemas? De eso trata la primera parte de este capítulo. Pero, si tomamos en cuenta las complejidades para la gestión pública y el ejercicio de gobierno que trajo consigo la pandemia por COVID-19, habría que cuestionarse también por los efectos que ha tenido en el curso de la democracia en estos últimos años. De eso tratarán las siguientes partes del capítulo. Visto así, la pregunta se desdobra: ¿en qué momento estábamos antes de la pandemia?, ¿qué ha cambiado a partir de ella, si es que en algo lo ha hecho? Más aún, ¿qué riesgos han afrontado los países democráticos ante las medidas que han debido tomar para evitar la propagación del virus que, en muchas ocasiones, consisten en limitar derechos ciudadanos? En lo que sigue, haremos un recorrido panorámico por medio de la literatura y de informes de organismos internacionales para tratar de tener algunas respuestas tentativas a estas preocupaciones.

LOS DIAGNÓSTICOS DE UNA “CRISIS DURADERA”

Uno de los primeros intentos sistemáticos en abordar esta “crisis duradera” se ubica en el *Journal of Democracy*, a mediados de la década pasada. El primer número de 2015, que conmemoraba los 25 años de la revista, se intitulaba “¿Está en declive la democracia?”. El texto de Plattner (2015) tenía ese mismo título y así abría el debate, asumiendo el tema mediante dos aspectos: el número de países que era democrático y si la tendencia apuntaba hacia el

ritarios en auge. La elección de Donald J. Trump en la presidencia de los Estados Unidos fue la “manifestación más llamativa de la crisis de la democracia”. Levitsky y Ziblatt (2018) apuntaron a un fenómeno singular de las democracias recientes: “los asesinos de la democracia utilizan las propias instituciones de la democracia de manera gradual, sutil e incluso legal para liquidarla”. Es el principio de la erosión democrática. Al referirse a aquel país, apuntaban que el presidente Trump había acelerado el proceso de debilitamiento de los “guardarraíles de la democracia estadounidense”: las normas de tolerancia y contención, es decir, la aceptación mutua de la legitimidad de los dos partidos principales y la resistencia al uso del control temporal de las instituciones en el máximo beneficio de cada uno.

crecimiento o el decrecimiento, además la legitimidad del régimen y su capacidad para atraer el interés ciudadano.³ Este último aspecto —que, dicho sea de paso, es elemento fundamental de los procesos de consolidación democrática— resultaba el más notorio en cuanto que ahí se observaban las evidencias del deterioro.

En ese mismo número, Diamond (2015) proponía dos maneras de ver desde 2006 el declive democrático: como un equilibrio o como un declive incipiente. Él se inclina por la segunda opción y la formulaba como el comienzo de una “recesión democrática prolongada” a partir de la observación de cuatro síntomas: el incremento de las rupturas democráticas, el declive en la calidad de las democracias de los países emergentes, la profundización del autoritarismo y el pobre desempeño de las democracias establecidas.⁴ Con un toque optimista, concluía: “es vital que los demócratas en las democracias establecidas no pierdan la fe. Los demócratas tienen el mejor conjunto de ideas. La democracia puede estar retrocediendo de alguna manera en la práctica, pero aún se mantiene en ascenso en los valores y las aspiraciones de la gente” (Diamond, 2015: 154).

Schmitter (2015), una de las figuras clave en la literatura sobre las transiciones democráticas (la *transitología*), ponía las cosas de otra manera. Señalaba que había dos consensos encontrados: la democracia como práctica estaba en declive, pero como ideal estaba ampliamente extendida. En su perspectiva, el

³ El propósito de *Journal of Democracy* era ambicioso, por decir lo menos: “... intentará no sólo documentar y explicar los desarrollos democráticos en algunos países en específico, sino también promover la comprensión de las condiciones y estrategias más amplias para instaurar, consolidar y mantener el gobierno democrático” (Diamond y Plattner, 1990: 4). La expectativa era notoriamente optimista: “El declive de las ideologías y los regímenes totalitarios proveen una oportunidad inmensa a la humanidad para ingresar a una nueva era de libertad. Pero esta perspectiva optimista puede ser realizada solamente si las fuerzas e ideas democráticas prueban que son capaces de consolidar y extender sus recientes triunfos” (Diamond y Plattner, 1990: 5).

⁴ En el número que aludimos, hay una sección acerca del “resurgimiento autoritario” en la que se abordan los casos de China y Rusia.

diagnóstico de la “crisis de la democracia” estaba basado en fuentes cuantitativas y estudios de caso cualitativos, y la evidencia que de ahí derivaba era engañosa. Su posición se resumía en que la democracia enfrentaba una situación “postliberal”, de crisis en efecto, en un proceso de transición de un tipo de democracia a otra. Y hacía una diferenciación importante entre calidad de la democracia y calidad del gobierno: la evidencia del declive apuntaba al desempeño de los gobiernos más que al de la democracia.

¿Declive o crisis? No han sido, desde luego, las únicas respuestas a la pregunta formulada por Plattner.⁵ Aunque esta cuestión fue puesta a debate y seguida con atención por investigadores de todo el mundo, apuntando a las tendencias que ya se prefiguraban a principios de siglo, pronto se fue haciendo foco de atención de organizaciones internacionales y universidades que, en sus reportes anuales o bianuales sobre el estado de la democracia en el mundo, alertaban de la merma democrática y del viraje progresivo hacia el autoritarismo. Y las formulaciones que se usaron eran tan diversas como creativas.

Mair (2015) había planteado el problema de una manera diferente pero cercana a las preocupaciones aludidas por Diamond y Schmitter. Para él, los partidos estaban fracasando en dos sentidos, ya no eran capaces de conectar con los ciudadanos y ya no les eran de utilidad a los líderes como base para sus actividades y estatus. En ese sentido, se trataba de una “retirada mutua”: los ciudadanos lo hacían hacia su vida privada u otras formas especializadas de representación, y los dirigentes partidistas se retiraban hacia instituciones políticas ajenas a los partidos. Este “vacío” entre ambas partes es una expresión clara de “la separación entre los componentes populares y constitucionales de la democracia”, idea que resume en la expresión “democracia sin el pueblo”. Y concluye: “El triunfo de la democracia así concebida supone auténticos pro-

⁵ Incluso en el multicitado número del *Journal*, Levitsky y Way (2015: 57) ponían en duda la idea de la recesión democrática. La planteaban como un “mito”: “...la historia real de la última década no es la del ‘colapso’ de la democracia sino de su resiliencia de cara a un panorama geopolítico oscuro”.

blemas de legitimidad representativa para la nueva clase gobernante” (Mair, 2015: 46).⁶

La idea de la “desconexión” de los ciudadanos de las instituciones políticas es el enfoque que adoptan Foa y Mounk (2016). Al criticar la confianza desmedida de los estudiosos en la durabilidad de las democracias, junto con las interpretaciones que ven ciertas tendencias negativas como el “incremento de la sofisticación política de las generaciones más jóvenes, de ‘ciudadanos críticos’” (Foa y Mounk, 2016: 6), los autores consideran que no se puede sostener una interpretación optimista. Para ellos, es necesario observar los indicadores de la legitimidad del régimen: el apoyo a la democracia, el apoyo a las instituciones de la democracia liberal, la disposición a hacer avanzar demandas políticas dentro del sistema y la apertura a alternativas autoritarias. El diagnóstico resultante, basado en datos de percepciones en Europa occidental y América del Norte, es preocupante:

Es claro que los ciudadanos hoy expresan menor apego a la democracia liberal. Interpretan la naturaleza de la democracia en una forma menos liberal, y tienen menos esperanzas en influir en las políticas públicas mediante la participación activa en el proceso político como alguna vez lo hicieron. Lo que no es claro es cuán serio es este signo de alarma para las instituciones políticas y democráticas (Foa y Mounk, 2016: 11).⁷

⁶ Con mayor detalle, en su libro Mair (2015) explica el fenómeno del vaciamiento democrático. Se referirá a los sentimientos antipolíticos de la ciudadanía (el pobre valor adjudicado a la política en la toma de decisiones), la reducción en las tasas de participación electoral, la caída en la identificación partidista y el incremento de la volatilidad electoral. En suma: el abandono de los ciudadanos de la política tradicional. Habría que precisar que el análisis del autor se anclaba en Europa occidental y asumía que las tendencias que ahí encontraba se podrían reflejar en las democracias avanzadas.

⁷ A esto se agrega el apoyo a alternativas no democráticas o iliberales entre ciudadanos no sólo desempleados, desempoderados y de mediana edad, sino jóvenes, ricos y privilegiados. Foa y Mounk (2016: 14) dicen que, a pesar de ser un hallazgo llamativo, no debería sorprender, pues esta aversión a las instituciones democráticas entre

Lo anterior los conduce a preguntarse si la democracia se estaba desconsolidando. Asumen que sí, que en ambas regiones analizadas los signos apuntan a un proceso de ese orden; más aún, señalan que ese proceso indica una tensión profunda en el “corazón” de la democracia contemporánea: ese régimen es ampliamente visto como legítimo, pero ha perdido la confianza de muchos ciudadanos. En un texto posterior, Foa y Mounk (2017: 9 y 10) amplían esta idea y afirman la necesidad de concebir la posibilidad de que “la consolidación democrática puede no ser una calle de un solo sentido” y advierten que dicho proceso “es un área inexplorada del mapa conceptual, un territorio que ha parecido tan estéril que los cartógrafos no se han visto en la necesidad de trabajar en él”.

En esa línea metafórica, en uno de sus informes anuales de la década pasada, el Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2017) hablaba de la “democracia diabética”. La metáfora de la enfermedad era clara: la democracia mostraba síntomas de un lento y paulatino declive que no parecían de alarma: declive en apoyo y satisfacción con la democracia, y percepción de que se gobierna para unos pocos. Pero, si se veían en conjunto, revelaban un “deterioro sistemático y creciente” de las democracias en América Latina: “Estas enfermedades que sufre la democracia, como la diabetes, no han producido suficientes voces de alarma para producir políticas públicas para contrarrestarlas. Y esa es, quizá, la más problemática de las conclusiones, cómo se aborda esta democracia diabética que tiene la región” (Corporación Latinobarómetro, 2017: 16).⁸

los “ricos”, “no puede ser más que un regreso a la norma histórica” del escepticismo de las élites.

⁸ En el informe posterior, un año después (Corporación Latinobarómetro, 2018) se presentan resultados de las mediciones realizadas en América Latina y se retoma la metáfora: “Estamos en el mismo punto que estuvimos en el piso de la crisis asiática en 2001 en cuanto a apoyo a la democracia se refiere luego de siete años consecutivos de disminución. Que la democracia está en serios problemas es un hecho desde hace años, es lamentable que sólo ahora cuando afloran sus manifestaciones más evidentes, se llame a la alarma y a una toma de consciencia de aquello. No sólo Latinobarómetro, sino muchos otros estudios dieron alerta temprana sobre lo que

Otra metáfora utilizada para plantear la condición de las democracias en el mundo es la que imaginó el reporte de *Varieties of Democracy* (V-Dem, 2017): el crepúsculo de la democracia. Es la manera que encuentra esta organización para responder a la pregunta de si la democracia estaba enfrentando un retroceso en el ámbito mundial, pues el nivel promedio de la democracia parecía regresar a los niveles de entre 10 y 15 años antes; de acuerdo con esta interpretación, una tendencia preocupante. Pero, como lo reiterarán en futuras evaluaciones, el retroceso era moderado y para finales de 2016 había “aún mucha más democracia en el mundo hoy que antes del fin de la guerra fría” (V-Dem, 2017: 8).⁹

LA DEMOCRACIA EN TIEMPOS RECIENTES

Las señales de alerta estaban encendidas desde la década pasada. Se evaluase por el apoyo a la democracia o por el incremento de países autoritarios, se abría una gran pausa en el optimismo por el predominio de este régimen y se apuntaba hacia el escepticismo sobre sus posibilidades futuras. Así lo expresaron la diversidad de informes y reportes de organizaciones internacionales y universidades dedicadas a la evaluación global de la democracia. A efecto de ilustrar las condiciones prevalecientes antes de la pandemia y sus efectos en las distintas regiones del mundo, daremos un repaso por cuatro de estos ejercicios de valoración democrática.

En América Latina el panorama era complejo. De acuerdo con el informe de la Corporación Latinobarómetro (2018) desde el inicio de la década de

está sucediendo. Hoy sólo nuevamente estamos constatando los síntomas de una enfermedad, la diabetes democrática, cuya crónica no sólo fue anunciada, sino que lamentablemente continúa su escritura” (Corporación Latinobarómetro, 2018: 14).

⁹ “Para resumir la trayectoria reciente de la democracia: más países experimentaron retrocesos democráticos significativos que mejorías en los últimos cinco años, lo que sugiere un declive. Sin embargo, en los últimos 10 años, el balance entre los países que experimentaron ganancias y pérdidas permanece ligeramente positivo” (V-Dem, 2017: 12).

2010 los ciudadanos de América Latina se quejaban de que había retroceso. En los 23 años que Latinobarómetro había hecho encuestas en la región, nunca hubo una percepción de retroceso tan grande como en ese momento: 28% contra 20% que pensaba que su país está progresando. En esta perspectiva, era un indicador del malestar generalizado del “pueblo latinoamericano”. El promedio de quienes pensaban que se estaba progresando era de 20%; México estaba debajo, con 14%.

Es significativo el resultado sobre cuál era el problema más importante del país que no tenía que ver directamente con la política o la democracia: un 35% de los latinoamericanos señalaban los problemas económicos, en segundo lugar se ubicaba la delincuencia con 19% y en tercer lugar la situación política y la corrupción con el 9%. No obstante, la democracia sí es un problema si se mira a lo largo de los 23 años aludidos. Si sólo vemos el indicador de apoyo a la democracia, entenderemos la magnitud del problema: en 1997 era de 63%, su punto más alto, en 2001 llega a su punto más bajo, con 48%; en nueve años se recupera hasta llegar a 61% en 2010. Pero para el año del reporte, 2018, el apoyo a la democracia se vuelve a instalar en 48% de 17 años atrás,¹⁰ datos que embonan con la idea de la desconsolidación democrática atrás referida.

¹⁰ En relación con los otros dos indicadores, se señala lo siguiente “Al mismo tiempo, casi como efecto espejo, desde 2010 aumenta de manera sistemática aquellos ciudadanos que se declaran ‘indiferentes’ al tipo de régimen aumentando de 16% en 2010 a 28% en 2018. Esta lejanía del tipo de régimen va acompañada con un alejamiento de la política, de no identificación en la escala izquierda-derecha, de la disminución de los que votan por partidos, y finalmente en la propia acción de ejercer el derecho a voto. Se trata de un conjunto de ciudadanos que abandonan lo colectivo para refugiarse en su individualismo, rechazan lo establecido y rompen los esquemas. Son ciudadanos más bien desencantados y frustrados. Este contingente de desafectados de los gobiernos, las ideologías y la democracia son la fuente mayor en el surgimiento de populismos en la región, no son una novedad y hace años que se observa su crecimiento. No menos significativo es el hecho que la tercera alternativa de este indicador, que recoge las actitudes de quienes prefieren un régimen autoritario, no presenta variaciones muy significativas a lo largo del tiempo, permaneciendo entre

El reporte de IDEA (2019) sobre la democracia en “el mundo y las Américas” plantea un escenario hasta cierto punto ambivalente en la situación global de 158 países. Por un lado, señala marcados declives de la calidad de las democracias en el mundo y retrocesos democráticos que ahora ocurren desde el interior de los sistemas democráticos, aspecto coincidente con la perspectiva teórica de la “erosión democrática”. Por otra parte, establece que el “mundo es más democrático que nunca”, pues más de la mitad de los países (62%) son ahora democráticos, en comparación con lo que ocurría en 1975 (26%); de las democracias actuales, 72% se instauraron después de ese año, como parte de la tercera ola de la que hablaba Huntington.¹¹ La ambigüedad en el diagnóstico se aprecia en esta afirmación:

A pesar de que los considerables logros democráticos observados en la mayoría de las regiones del mundo, y el continuo aumento en el número de democracias, no respaldan la hipótesis de una tercera ola ‘invertida’ de democracia, existen otras señales preocupantes de erosión democrática. Esta situación se caracteriza por una serie de problemas, como la pérdida de calidad democrática tanto en las democracias más antiguas como en las de la tercera ola, y las dificultades para cumplir las expectativas de los ciudadanos, quienes exigen un desempeño democrático, social y económico de alto nivel y equitativo (IDEA, 2019: 9).¹²

De acuerdo con el reporte de referencia, América Latina y el Caribe es una de las regiones en las que se han registrado más avances democráticos desde

un máximo de 17% en siete años diferentes a un mínimo de 13% en 2017, recuperándose a 15% en 2018” (Corporación Latinobarómetro, 2018: 14).

¹¹ “La gran mayoría (81 por ciento) de las 97 democracias del mundo han demostrado ser democráticamente resilientes, ya que han mantenido su estado democrático ininterrumpidamente desde 1975 o desde que transitaron a la democracia...” (IDEA, 2019: 7).

¹² Dichas “preocupaciones” son las que dan fundamento a las distintas interpretaciones sobre la “crisis duradera” de la democracia que vimos en la sección previa. De hecho, como veremos más adelante, el reporte del proyecto *Varieties of Democracy* sí plantea la “tercera ola de autocratización”.

1970 y han mostrado una “notable resiliencia”¹³ en las últimas cuatro décadas. Los dos casos de éxito democrático que expone son Costa Rica —“elevada resiliencia democrática”— y Uruguay —“avances democráticos inigualables”—, mientras que las excepciones son Cuba —“régimen no democrático desde el inicio de la tercera ola”—, Nicaragua —“retroceso democrático grave”— y Venezuela —“ruptura democrática total”. No obstante este panorama regional positivo, que implica 19 democracias, un régimen híbrido y dos regímenes no democráticos, se detectan “señales de erosión democrática”: “La proporción de países con una elevada puntuación en Independencia Judicial y en las dimensiones relacionadas con el espacio cívico, la libertad de los partidos políticos y los niveles de participación electoral ha disminuido desde 2012-2013” (IDEA, 2019: 46).

Si seguimos con la escala mundial que comenzamos a plantear un párrafo atrás, el panorama no es alentador. El reporte de *The Economist Intelligence Unit* (EIU, 2019), que evalúa la situación de 165 países y dos territorios, plantea que 2019 arroja la peor evaluación global de la democracia desde 2006, año cuando comenzó el trabajo de esta organización. De las cinco categorías que componen esta medición —proceso electoral y pluralismo, el funcionamiento del gobierno, cultura política, libertades civiles y participación— cuatro se deterioraron y sólo en una —participación— no ocurrió así. El título del reporte es revelador de este diagnóstico, “Un año de retrocesos democráticos y protesta popular”.

Este resultado se explica por el incremento de la protesta política y del malestar social en las regiones emergentes del mundo; ha sido el mayor incremento desde 2014, en el marco de las secuelas de la crisis económica y financiera global. El transfondo de estas protestas es doble: económico (austeridad, incremento en el costo de vida, desempleo, desigualdad en el ingreso) y político,

¹³ Aquí “resiliencia” aparece como sinónimo de “persistencia” o “durabilidad”. Esta noción ha comenzado a tomar fuerza en los últimos años en la literatura politológica para explicar la capacidad de los regímenes democráticos para resistir o adaptarse a las amenazas o desafíos autocratizantes. *Vid.* Burnell y Calvert (1999) y Merkel y Lührmann (2021).

por las tendencias regresivas autoritarias y las fallas en la política institucional (desconfianza en gobiernos, partidos y políticos). Como derivación de lo anterior, surgen partidos populistas y se demanda más democracia directa. Así, la paradoja es que a pesar del desencanto con la democracia, la gente se ha volcado a votar y protestar.¹⁴

Esta conclusión se corresponde con la regresión o estancamiento del régimen, en particular en las “democracias avanzadas” en los Estados Unidos y Europa, una tendencia que proviene de muchos años atrás, cuando menos de la década de los noventa. Las principales manifestaciones de este fenómeno son las siguientes: énfasis en la “gobernanza” basada en las élites o los expertos; creciente influencia de organismos de expertos no electos; el retiro de asuntos sustantivos de la decisión de la arena política; un distanciamiento cada vez más amplio entre las élites y los partidos, y los electores; y el declive de las libertades civiles (principalmente de prensa y expresión).¹⁵ Es de hacerse notar que este conjunto de manifestaciones coincide, en sus contornos generales, con el fenómeno del “vaciamiento democrático” expuesto por Mair poco más de una década antes.

El reporte del proyecto *Varieties of Democracy* (V-Dem, 2020) concuerda en buena medida con el de *The Economist Intelligence Unit*, incluso en la visión que revela el título: “La autocratización aumenta, la resistencia crece”.¹⁶ Aunque

¹⁴ Quizás no sea tan paradójica esta forma de proceder: desencanto no tendría que implicar “deslealtad” con la democracia; en ese tenor, los ciudadanos ejercen sus derechos al protestar, los cuales les garantiza la democracia, para expresar su decepción con ella (una forma de correctivo interno, hasta cierto punto virtuoso).

¹⁵ De acuerdo con este reporte, la evaluación global de América Latina cayó sustancialmente en un año, el cuarto año consecutivo de declive. Los *scores* cayeron en casi la mitad de los países de la región. Las prácticas autoritarias en Venezuela, Nicaragua y Bolivia contribuyeron mucho al deterioro regional reciente de la democracia, aunque también contaron la crisis poselectoral en Bolivia y las condiciones regresivas en Guatemala y Haití.

¹⁶ “Autocratización” como sinónimo de “retrocesos democráticos” y “resistencia” como sinónimo de “protesta popular”.

va un poco más allá. En la valoración que realiza de 179 países plantea que la tendencia hacia la autocratización se acelera y profundiza. De acuerdo con esta interpretación, atestiguamos la “tercera ola de autocratización”: por primera vez desde 2001, las autocracias son la mayoría en el mundo (92 países): 67 autocracias electorales (40%) y 25 autocracias cerradas (14%). Los ataques gubernamentales a la sociedad civil, a la libertad de expresión y a los medios se han vuelto recurrentes y más duros. Un dato perturbador en este contexto: la calidad de las elecciones se está deteriorando en muchos países porque los gobernantes están atacando la celebración de elecciones libres y limpias.

A la par del avance de la autocratización, 2019 fue el “año de las protestas globales”. Eventos a gran escala tuvieron lugar en ciudades grandes como Hong Kong, Teherán, Varsovia y Santiago. Este año es el que tiene el más alto promedio global de protestas en favor de la democracia, por encima de los niveles de movilización producidos por el colapso soviético o la primavera árabe. Los países con protestas masivas en pro de la democracia pasaron de 27% en 2009 a 44% en 2019; los ciudadanos protestaron para defender libertades civiles, el Estado de derecho y en favor de elecciones limpias y libertad política. Este grado de movilización sin precedentes es un signo esperanzador, se afirma.

No obstante esta situación de alerta, el reporte reconoce como matiz importante que el mundo es más democrático hoy de lo que era en 1972, cuando 76% de todos los países (121) eran autocracias electorales o cerradas y la gran mayoría eran de este último tipo (en 2019 dichos regímenes representan 54%). Además, algunas regiones albergan muchas democracias, todos los regímenes de Europa occidental y América del Norte están en esa situación, así como tres cuartas partes de los países de América Latina y el Caribe. Si tenemos en mente esta tendencia histórica positiva, se puede ponderar de mejor modo lo que implica el avance de la autocracia.

EXPECTATIVAS INCIERTAS ANTE LA PANDEMIA

La nota distintiva con la que se evaluaba la situación previa a la pandemia se resume en la expresión: retrocesos democráticos. En ese contexto, las expectativas que se abrían a principios de 2020, justo cuando comenzaron a aplicarse una serie de medidas para evitar la dispersión del coronavirus, eran totalmente inciertas. ¿Podrían las democracias resistir las tentaciones autoritarias, presentes ya en la mayoría de los países del mundo?, ¿cómo se esperaba que las democracias hicieran frente a este fenómeno, uno de los más prolongados e intensos de las últimas décadas? Podemos encontrar algunas pistas en autores que reaccionaron en primera instancia a estas preocupaciones, apuntando hacia los riesgos y los desafíos que esta nueva circunstancia mundial ofrecía para el futuro inmediato.

Dos ensayos, escritos durante el primer año pandémico, son reveladores del estado de ánimo prevaleciente. Me referiré a ellos para destacar algunas ideas relacionadas con las expectativas acerca de la democracia. Krastev (2020) se pregunta si la llegada del coronavirus supondrá la caída de las democracias liberales de occidente.¹⁷ Varios aspectos del momento que se vivía entonces daban pie a pensar de ese modo: la actividad suspendida o limitada de los parlamentos, el confinamiento (casi) obligado, el aplazamiento de las elecciones (o su realización en circunstancias que dificultan la competencia), las restricciones a los medios de comunicación, entre otras. El autor asienta que es de esperarse "...que la COVID-19 refuerce, e incluso acelere, al menos algunas de estas tendencias políticas negativas que precedieron a la pandemia".

En general, son los líderes autoritarios los que prosperan con las crisis, aunque sólo con las que ellos mismos fabrican o pueden gestionar. No obstante, no les gustan las crisis que les obligan a responder con normas porque su salida no depende del "genio" o la "fuerza del líder", sino de "aspectos mucho

¹⁷ En realidad, Krastev (2020) parte de un argumento más ambicioso, al considerar que la pandemia cambiará al mundo de una manera profunda, pues contiene la promesa de poner fin a la globalización tal como la conocemos, regida bajo la idea de un "mundo compartido".

más mundanos, como que los ciudadanos se laven las manos con regularidad”. En ese sentido, para esos líderes la pandemia es más una amenaza y una limitación que una oportunidad. Limita *de facto* su poder. En lo particular, no es el miedo lo que impulsa el éxito de los populismos, sino la ansiedad, aprovechan el enfado de los ansiosos; de este modo, el miedo que genera la enfermedad por COVID-19, una amenaza real, no asegura el éxito de la retórica populista, sino de los gobiernos responsables, es decir, quien sea capaz de proteger a la población y poseer los conocimientos apropiados.¹⁸

Krastev se pregunta qué regímenes enfrentan mejor la pandemia: las democracias o los autoritarismos. Señala que no hay relación clara entre efectividad y régimen político. Los factores que determinan el éxito en contener la pandemia son: la experiencia previa del gobierno en la gestión de crisis similares, el nivel de confianza social de la gente en sus instituciones y la capacidad del Estado (entendida como la calidad de su burocracia, mucho más decisiva que el presupuesto o el gasto en salud pública). Ejemplos de ello son Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur. No obstante, nos dice el autor que la democracia se ha revelado igual de dispuesta a violar la privacidad de sus ciudadanos que la autocracia. Pero existe una diferencia crucial entre una democracia y una dictadura en relación con las medidas de excepción que se adoptan en contextos de crisis como éste: en la primera, dichas medidas son temporales, los dirigentes y las instituciones no quedan exentos de la crítica y se deben preservar “las vías de evaluación retrospectiva”.¹⁹

¹⁸ Es importante la apreciación del autor de que los gobiernos están acostumbrados a gestionar el riesgo, pero la pandemia —un claro ejemplo de incertidumbre— “es una cuestión bien distinta”. Ello les ha implicado un gran desafío a las respuestas gubernamentales en todo el mundo. La estrategia seguida ha sido la de “hacer lo mismo que los demás”, copiar las políticas adoptadas en los primeros países afectados por la pandemia, pues ello permite “tranquilizar a la sociedad”.

¹⁹ “La paradoja de la crisis de la COVID-19 es que ha fortalecido a los gobiernos al darles poderes extraordinarios, al tiempo que ha empoderado también a los ciudadanos al permitirles juzgar si su Gobierno hace las cosas mejor o peor que los demás” (Krashev, 2020). A esto le llama “empoderamiento por comparación”. Éste es un aspecto favorable de la pandemia. Pero el autor señala uno desfavorable, al que había que

Innerarity (2020) expresa preocupaciones similares, sobre el desempeño del populismo ante la pandemia así como por el futuro de la democracia en un contexto incierto. Sobre el primer aspecto argumenta que, desde el punto de vista ideológico, el populismo es el más afectado por la pandemia. En su visión, los populistas detestan tres cosas que la crisis pandémica revaloriza: el saber experto, las instituciones y la comunidad global. Sobre la primera, aunque asume que “el saber experto se valora más en unos momentos de inquietud e incertidumbre”, precisa que no hay que confiarlo todo a los expertos. Empero, su opinión ha de ser considerada con especial atención.²⁰ Sobre la lógica institucional dice, de manera similar a Krastev, que “no es momento de grandes líderes que se dirigen verticalmente a sus pueblos, sino de organización, protocolos y estrategias”, es momento de lealtad y confianza entre todos los actores relevantes.²¹ Sobre el último aspecto, asienta que “se abre el momento de una respuesta cooperativa... la verdadera salida es la cooperación, en la ciencia, en la política, en la economía”.

Acerca de la democracia, el autor apunta que su supervivencia está condicionada a que sea capaz de actuar en los actuales entornos de complejidad, compatibilizando eficacia y legitimidad. Dentro de las preocupaciones expresadas por filósofos y científicos sociales sobre lo que ocurrirá con el régimen tras la pandemia, Innerarity identifica tres problemas recurrentes. El primero es la lógica de la excepción: las emergencias decretadas por los gobiernos euro-

poner atención: la “mística de la democracia” estaba en riesgo ante el distanciamiento social, porque la gente se podría mantener fuera de las calles durante meses o años. Para él, la gente tiene que poder moverse, reunirse y actuar en colectivo. Es importante la “política callejera” para el correcto funcionamiento del sistema democrático.

²⁰ “Y la democracia no es un gobierno de los expertos, sino un gobierno popular y representativo en el que hay que articular un conjunto de voces, instancias y valores, entre los que el conocimiento, sin ser la única razón, es muy importante, especialmente en medio de una crisis como esta” (Innerarity, 2020).

²¹ “Por supuesto que es muy importante la comunicación que realice un presidente, pero mucho más decisiva es nuestra capacidad colectiva de gobernar la crisis, que incluye su previsión y gestión” (Innerarity, 2020).

peos están condicionadas exclusivamente a la lucha contra el virus, limitadas en el tiempo y que no creen nuevos delitos;²² es importante la consideración sobre lo que *no* deben implicar las medidas de restricción: “las situaciones de excepción no suspenden la democracia, tampoco su dimensión deliberativa y polémica. El pluralismo sigue intacto y el normal desacuerdo social continúa existiendo... La democracia, incluso en momentos de alarma necesita contradicción y exige justificaciones”.

El segundo problema es la eficacia a la hora de resolver problemas urgentes. Los gobiernos democráticos tienen problemas de ineficacia, pero no se debe al respeto de la voluntad popular o a formalismos legales; por otra parte, tampoco los autoritarismos son modelo de eficacia. El núcleo de la cuestión es la relación entre poder e información, es la información de calidad la que permite “conocer la situación real de un país y tomar decisiones acertadas”, información que sólo se genera donde se respetan dos valores fundamentales: tolerancia a la crítica y confianza. Finalmente, el tercer problema es la producción intencional de transformaciones sociales, sean reformas o transiciones: “de las ruinas no necesariamente surge el nuevo orden y el cambio puede ser a peor. Los tiempos de crisis pueden llevar a ciertas formas de desestabilización que representen una oportunidad para los autoritarismos y populismos iliberales”.

Adicionalmente a las ideas de estos autores, la literatura politológica también desarrolló análisis acerca de los efectos posibles de la pandemia en la democracia. Rapeli y Saikkonen (2020) hacen una diferenciación para evaluar los efectos a largo plazo en las “democracias establecidas” y en aquellas otras que se hallan en proceso de erosión. En cuanto a las primeras, proponen que los efectos no serán graves, en lo particular en lo referente al apoyo a instituciones y principios democráticos. Basados en las experiencias previas, como el periodo entreguerras mundiales, afirman que las democracias son capaces de mantener su estabilidad y sobrevivir bajo condiciones duras: “En suma, el volumen de evidencia apunta hacia [que] los efectos son sólo visibles en la

²² “Las democracias no fueron creadas para el estado de excepción, sino para la normalidad... La cuestión decisiva es cuánto dura la justificación de las correspondientes medidas” (Innerarity, 2020).

superficie, pero no en los fundamentos de la democracia occidental. Incluso desde antes, cuando las democracias establecidas habían sido puestas a prueba, han perdurado” (Rapeli y Saikkonen, 2020: 29).

Del otro lado, Rapeli y Saikkonen esperarían que las repercusiones de la pandemia agravarían la situación de los países en proceso de erosión democrática, como en los casos de Hungría y Polonia. No obstante, los efectos en estos países podrían ser de distinto orden. En lo inmediato, las situaciones de emergencia podrían exacerbar la concentración del poder en el Ejecutivo pero, a largo plazo, los efectos económicos podrían socavar el poder de los gobernantes en naciones en camino a la autocratización: “las graves consecuencias en la salud pública y la economía puede seriamente mermar la ‘legitimidad por desempeño’ de estos regímenes y socavar su capacidad para financiar esquemas generosos de bienestar social y distribuir beneficios dirigidos a sus seguidores” (Rapeli y Saikkonen, 2020: 28-29).

Weiffen (2020) constata una serie de elementos problemáticos en las democracias de América Latina: violaciones a la libertad de asamblea que contuvieron el derecho a protestar en países con olas de protesta entre 2019 y 2020, retraso en los procesos de toma de decisión, posposición por meses de elecciones y refrenda, involucramiento de la policía y de los militares en el cumplimiento de las medidas de restricción y debilidad de los mecanismos de “pesos y contrapesos” (en lo particular, la vigilancia parlamentaria fue ignorada o restringida). En esa línea, la autora distingue dos repercusiones de la pandemia en la democracia:

Primera, especialmente en los países en proceso de erosión democrática, los líderes pueden estar tentados a tomar ventaja de la crisis y prolongar instrumentos, tales como el estado de emergencia, para gobernar sin obstáculos. Segunda, las decisiones y actitudes de los presidentes han moldeado decisivamente las respuestas a la COVID-19. La naturaleza de los sistemas presidenciales latinoamericanos implica que el comportamiento de los gobernantes puede presentar desafíos a la democracia, sea cuando son muy fuertes, sea cuando son muy débiles. En general, la experiencia de los primeros meses después del estallido

de la COVID-19 parece sugerir que los intentos populistas por instrumentalizar el tema como una estrategia de movilización puede ser contraproducente, mientras que respuestas pragmáticas generan más alta aprobación popular (67).

Lo que se aprecia en estos autores es una legítima preocupación acerca de las “medidas de excepción” o de “emergencia” que tomaron los países del mundo durante los primeros meses de la crisis mundial de salud. Afsahi y colaboradores (2020) consideran que el consenso en una especie de “democracia de emergencia”, bajo la promesa de un “retorno a la normalidad”, se viene abajo cuando se observan ciertas democracias en “modo Ejecutivo” que resultan ser ineptas, u otras como Alemania, reconocidas por su éxito en contener la dispersión del virus, han sido criticadas por su falta de transparencia. Merkel y Luhrmann (2021: 875) señalan que algunos gobiernos han usado la pandemia como excusa para “limitar desproporcionadamente libertades y derechos democráticos en violación a estándares internacionales de respuestas a emergencias”, así como para marginar a los parlamentos. A esto le llaman las autoras “retroceso pandémico”, el cual ha afectado países con sistemas democráticos débiles. Si bien las medidas tomadas tienen el objetivo moral de salvar vidas, las limitaciones temporales amplían los márgenes de acción de los Ejecutivos.²³

LA DEMOCRACIA EN TIEMPOS PANDÉMICOS

Lo que se produjo con motivo de la pandemia, de acuerdo con lo que registran las evaluaciones mundiales y regionales acerca de la democracia, fue una preocupación generalizada sobre la restricción y, en algunos casos, la supresión de libertades con motivo de las políticas de confinamiento, así como la marginación

²³ En este sentido, Afsahi y colaboradores (2020) preguntan, aceptando que la expansión de poder del Ejecutivo sea una respuesta apropiada a la emergencia sanitaria, cuáles son los límites de ese poder y cuánta influencia deberían ejercer los parlamentos, las esferas públicas y los ciudadanos. En todo caso, habría que preguntarse si la expansión del poder es la respuesta apropiada, dicen.

de los parlamentos en la toma de decisiones. Como lo ha apuntado Weiffen (2020), se puso a debate hasta qué grado un Estado puede legítimamente restringir libertades de sus ciudadanos, mientras estos estén dispuestos a tolerarlo, con el objetivo de preservar un bien común, la salud pública, cuando esta virtuosa meta puede servir de pretexto para erosionar derechos democráticos y expandir el poder del Ejecutivo. Era una oportunidad para los líderes autócratas y una tensión irresuelta para los líderes democráticos que podían usar políticamente a su favor.²⁴

Lo anterior es consistente con las expectativas inmediatas a la atención a la pandemia, como vimos en el apartado anterior (la “democracia de emergencia” o “retroceso pandémico”). Si bien el declive generalizado ya era una nota distintiva en los años previos a la pandemia, importaba ponderar qué afectaciones se habían producido en la evolución general de estos regímenes en términos cuantitativos y cualitativos a raíz de ella. Quizás el foco de preocupación podía resumirse en las preguntas: ¿la pandemia profundizó la tendencia autocratizadora?, ¿los retrocesos democráticos aceleraron su marcha ante las tentaciones autoritarias provocadas por una situación de emergencia sanitaria? Veamos.

En la región latinoamericana, el informe de la Corporación Latinobarómetro (2021) ponía la mirada, en primera instancia, en la capacidad del Estado para atender esta situación excepcional. De acuerdo con esta interpretación, teniendo la región 8% de la población mundial, tenía 20% de los contagiados y cerca de 30% de los fallecidos por la pandemia; además, la pandemia sumó

²⁴ Como lo han descrito Rapeli y Saikkonen (2020), si bien una situación como la pandemia requiere que los gobiernos emprendan una serie de medidas de emergencia, se corre el riesgo de que puedan ser usadas inapropiadamente para dismantlar los mecanismos de vigilancia del Ejecutivo (*checks and balances*). En el caso de los autócratas pueden hacer uso de la “manipulación estratégica de las elecciones” para prevenir que la oposición tenga oportunidades reales de competir, incluso, posponer los procesos electorales. En el caso de los países democráticos “...pueden verse tentados a no desarmar todos los mecanismos autoritarios que se hayan implementado temporalmente, con la justificación de que pueden servir para otras crisis, como ya sucedió durante la lucha contra el terrorismo” (Bizberg, 2021: 94).

a unas 50 millones de personas a la pobreza ya existente. Esto reflejaba una debilidad estatal que, habría que decir, no era nueva. En esa línea, los países enfrentan una triple crisis: política, de larga data; sanitaria, por la pandemia y económica, con una fuerte recesión, producida por la pandemia. “La pobreza y la desigualdad constituyen en los países latinoamericanos una crisis permanente” (Corporación Latinobarómetro, 2021: 5).

En este informe se hace una interesante caracterización por décadas que enmarcan el segundo foco de interés: la evolución de la democracia en relación con la de la economía. La podemos resumir de este modo:

- 2000-2010, década de la construcción, de la confirmación de los derechos ciudadanos, la “década de AL”. Se le llama del “quinquenio virtuoso”, de crecimiento económico de todas las economías de la región, con *hiperpresidentes* con una alta aprobación ciudadana.
- 2010-2020, década de la deconstrucción, de ejercicio de los derechos ciudadanos (de protestas), la “década perdida”. Es un decenio de protestas, alternancias, y de retrocesos de dos países a dictaduras: Venezuela y Nicaragua. A diferencia del periodo anterior, aquí tenemos *subpresidentes* con baja aprobación de sus gobiernos.

Fue en este panorama de un piso mínimo de aprobación presidencial que comenzó la pandemia a principios de 2020. Es decir, el virus se extendió en la región cuando la democracia y los gobiernos estaban en su momento de más baja intensidad, sin entregar verdaderas “segundas oportunidades sobre esta tierra”, parafraseando a Gabriel García Márquez en *Cien años de soledad* (Corporación Latinobarómetro, 2021: 7).²⁵

²⁵ El informe es contundente al señalar que la desigualdad no ha terminado, sino que se ha profundizado: “Más que crear problemas nuevos, la pandemia desnuda las carencias existentes al punto de transformarlas en bofetadas” (Corporación Latinobarómetro, 2021: 5). En continuidad con el periodo previo, señala que no se ha disipado el malestar previo a la pandemia. “Las sociedades que saldrán de la pandemia en América Latina dejarán de ser Macondo, escondidas en una selva autorreferente

De una forma similar a la “triple crisis”, el reporte de IDEA (2021a: IX) expresa que América Latina y el Caribe han enfrentado una “yuxtaposición de crisis: de salud pública, económica, social e institucional”, lo cual agravó “la crisis de gobernabilidad democrática presente en la región con anterioridad a la pandemia y puso en riesgo la estabilidad política”. Así, dicha organización asume que esta región “ha sido una de las regiones más golpeadas por la pandemia” y que este fenómeno mundial se constituyó en una “prueba de resiliencia” para las democracias, prueba que cuando menos en el ámbito electoral ha sido superada (las democracias demostraron tener “capacidad de resiliencia electoral” en aspectos clave).

Como puede inferirse de lo anterior, la evaluación de IDEA es optimista. Si bien pone de relieve los efectos negativos que la pandemia tuvo en la democracia, en lo particular en la libertad de movimiento, la libertad de expresión y la seguridad e integridad personales, señala que fueron menos graves de lo que se esperaba al comienzo. Un punto por destacar, que relativiza los efectos aludidos y coincidirá en términos generales con otros reportes, como el de V-Dem (2021), es el siguiente: “La pandemia, más que plantear nuevos desafíos y amenazas a la democracia, lo que hizo fue acelerar o profundizar los desafíos y las amenazas que ya estaban presentes con anterioridad” (V-Dem, 2021: 3).²⁶

En el ámbito global los énfasis están puestos en la continuación de la tendencia autocratizante, que ya se había advertido en las evaluaciones previas. En el reporte de *The Economist Intelligence Unit* (EIU, 2020), que valora la situación de 165 países y dos territorios, plantea que en ese año se puede

donde todo comienza de nuevo con un tiempo cíclico sin memoria, para pasar a integrar la gran sociedad globalizada que quiere metas comunes” (Corporación Latinobarómetro, 2021: 7).

²⁶ IDEA (2021a) detecta seis tendencias en la región, de las cuales destacan tres: el número de democracias en la región se mantiene, son 18, en relación con el reporte de 2019; hay en curso procesos de erosión democrática en la mitad de los países de la región (Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Uruguay) y 13 democracias están estancadas en un nivel medio de desempeño (sólo Uruguay está caracterizado de alto desempeño).

ya observar el impacto de la enfermedad por COVID-19 en la democracia y la libertad en el mundo (“¿En la enfermedad y en la salud?” es el título de dicho reporte). Esta organización señala como preocupante el retiro de libertades civiles en escala masiva impulsado por la intolerancia y la censura hacia las opiniones disidentes.

The Economist Intelligence Unit indica que, como había estado ocurriendo en años recientes, el promedio global registrado era el peor desde 2006; además, por primera vez desde 2010 los promedios regionales habían empeorado en cada región del mundo. Este resultado, a diferencia de 2019, se debía a las restricciones gubernamentales impuestas a las libertades individuales y civiles en respuesta a la crisis por la pandemia, el mayor retroceso jamás emprendido por los gobiernos en tiempos de paz (incluso en tiempos de guerra). Las restricciones aludidas fueron: distanciamiento social, cuarentenas y encierro masivo, de distinta severidad y duración.²⁷

En esa línea, la emergencia sanitaria proveyó de cobertura a los abusos de poder que se habían hecho comunes en los años recientes. En lo particular, América Latina y Europa del Este tenían los mismos déficits: una cultura política débil, dificultades para crear instituciones que salvaguardasen el Estado de derecho y la corrupción. El deterioro en ambas regiones revelaba la fragilidad de la democracia en tiempos de crisis, la disposición de los gobiernos a sacrificar libertades civiles y ejercer poder sin controles en una situación de emergencia.²⁸

²⁷ No escapaba a este reporte los “dilemas pandémicos” de las restricciones sanitarias que, en buena medida, provenían de la manera de afrontar el “enfoque draconiano chino” para contener la pandemia: la vida y la muerte, el encierro y la libertad. ¿Cuántas muertes eran aceptables a cambio de mantener la libertad? Así, este reporte sostiene que muchos concluyeron que prevenir una catastrófica pérdida de vidas justificaba pérdida de libertad temporal; el distanciamiento social se aceptó como necesario para contener la dispersión del virus. A la par, los críticos (escépticos) del confinamiento fallaron en dar alternativas convincentes para evitar los encierros obligatorios.

²⁸ El reporte posterior de *The Economist Intelligence Unit* (EIU, 2021) indica que la “crisis global de salud pública” ha agravado muchas de las tendencias prepandémicas,

En el reporte de *Varieties of Democracy* (V-Dem, 2021), que evalúa 179 países en el mundo, se intitula: “La autocratización se viraliza”. El juego de palabras es significativo: la autocratización como un virus que se generaliza en tiempos pandémicos. El declive global de la democracia liberal continúa, se sostiene. Un dato es significativo; el promedio del nivel de democracia global en 2020 cayó a los niveles cercanos a 1990. Las autocracias electorales siguen siendo el tipo de régimen más común en el mundo. La autocratización sigue un patrón: los gobernantes atacan a los medios y a la sociedad civil y polarizan a la sociedad mediante la descalificación de las oposiciones y difundiendo información falsa, con lo cual tienden a minar las elecciones. En especial, se registran actos de represión en contra de la sociedad civil y un sustancial deterioro en ese ámbito se observa en 50 países.²⁹

como “un enfoque predominantemente tecnocrático para manejar a la sociedad en las democracias occidentales, y una tendencia en muchas democracias no consolidadas o regímenes autoritarios de recurrir a la coerción” (EIU, 2021: 3). En relación con las medidas de emergencia, establece lo siguiente: “Dos años después de la primera noticia acerca de la COVID-19, la pandemia había conducido a una gran extensión del poder estatal sobre la vida de las personas y la erosión de las libertades individuales. En el reporte de 2020 del índice de la Democracia, ¿En la enfermedad y en la salud?, señalamos el riesgo de que la adopción sin precedentes de poderes de emergencia en tiempos de paz y el retiro de libertades civiles en respuesta a la pandemia, podrían persistir en 2021. Al final de 2021, era claro que este estado de cosas se había normalizado” (EIU, 2021: 5).

²⁹ El reporte posterior de *Varieties of Democracy* (V-Dem, 2021) se plantea una cuestión diferente, que va más allá de la pandemia, pero que no deja de ser interesante: si la autocratización estaba cambiando de naturaleza, habida en cuenta los “cinco golpes de Estado y un auto-golpe” durante este periodo, un aumento de estos fenómenos sin precedentes en las últimas dos décadas, lo cual ha conducido al incremento de “autocracias cerradas”. La invasión a Ucrania de parte de Rusia es un dato significativo, pues la ha emprendido el “mismo líder que desencadenó la tercera ola de autocratización cuando él [Vladimir Putin] comenzó a descarrilar la democracia en ese país hace 20 años. La invasión parece como la confirmación definitiva de los peligros que el mundo enfrenta como una consecuencia de la autocratización alrededor del mundo” (V-Dem, 2021: 9).

En cuanto a la pandemia, se plantea el reemplazo del “año de la protesta” (2019) por el “año del confinamiento”. Al hacer el balance de la atención a este problema mundial, el reporte sostiene que la mayoría de las democracias actuaron responsablemente, no obstante, nueve de ellas registraron violaciones graves de las normas internacionales para la emergencia sanitaria. En las autocracias el escenario fue peor: 55 se vieron envueltas en graves o moderadas violaciones como respuesta a la pandemia. Así, el impacto de la pandemia en la democracia fue limitado.³⁰

Como derivación de las medidas establecidas por los gobiernos por la pandemia, las restricciones en la libertad de los medios fueron las más comunes por mucho: dos terceras partes de todos los países impusieron medidas moderadas o fuertes, mientras que casi una tercera parte tuvieron medidas de emergencia sin límite de tiempo. El uso excesivo de poderes de emergencia y las limitaciones a los medios señaladas crean preocupación acerca de las implicaciones para la democracia en cuanto a su posible erosión (instituciones, derechos y procedimientos). Pero las más pesimistas predicciones no se materializaron: las más graves violaciones se produjeron en las autocracias, no en las democracias lo cual, podría agregarse, es una buena señal dentro de un panorama poco favorable.

En una iniciativa adicional de *Varieties of Democracy*, denominada *Pandemic Backsliding: Democracy During COVID-19* (www.v-dem.net/pandem.html), se analizan las respuestas estatales a la emergencia sanitaria y sus potenciales efectos en la democracia. En esa dirección, entre marzo y diciembre de 2020, el *Pandemic Democratic Violations Index* (PanDem) registró lo siguiente: 14 países donde no hubo violaciones a estándares democráticos (entre ellos,

³⁰ El reporte posterior (V-Dem, 2021) no deja lugar a dudas: “... encontramos que la pandemia ha tenido efectos directos limitados en la tendencia global descendente de la democracia. Mientras los líderes de algunos países tomaron ventaja de la pandemia para consolidar su poder, la autocratización ya estaba ocurriendo” (V-Dem, 2021: 17). Y se precisan las cifras: 57 países registraron “violaciones moderadas” y 44 “violaciones mayores” a las normas internacionales, siendo los países autócratas en donde se observaron la mayoría de estas últimas. En ese sentido, no hubo un “retroceso pandémico”, como preveían Merkel y Luhrmann (2021).

13 democracias), 63 cometieron violaciones moderadas (entre ellos, 23 democracias), 32 cometieron violaciones graves (nueve democracias) y 35 cometieron violaciones menores.³¹ En conjunto, cerca de 55% de las democracias observadas no cometieron o cometieron violaciones menores a dichos estándares; es decir, fueron más comunes las violaciones en autocracias o autocracias electorales.³²

En el reporte global de IDEA (2021b), que evalúa a 165 países, se asume sin rodeos que la democracia está en riesgo, lo cual contrasta claramente con su diagnóstico de un par de años atrás (y se coloca en la línea de las interpretaciones de *The Economist Intelligence Unit* y de *Varieties of Democracy*). Si bien en el reporte anterior ya se indicaba la existencia de “señales preocupantes de erosión democrática”, en éste se afirma que, como nunca antes, más países están sufriendo de erosión democrática, incluyendo a democracias establecidas y que el número de países que experimentan retrocesos democráticos nunca había sido tan alto como en la década pasada. Las amenazas a la

³¹ Las violaciones que se midieron fueron: discriminación contra minorías, violación de derechos fundamentales, uso excesivo de la fuerza, ausencia de un tiempo límite para las medidas de emergencia, limitaciones para el control del Ejecutivo, campañas oficiales de desinformación y restricciones a las libertades de los medios.

³² A partir del análisis de los datos de esta fuente, *Varieties of Democracy*, De la Peña (2021: 162 y 163) sostiene lo siguiente: “...el mundo vive un declive de las formas democráticas de gobierno, que continuó en 2020. Aunque los efectos de la pandemia son todavía limitados y aún no son significativos en los niveles de democracia, es de temerse que a más largo plazo sus consecuencias sean peores que las percibidas en la actualidad, pues nunca antes en sociedades democráticas y durante tiempos de paz el destino y la vida de las personas había estado tan claramente en manos de sus gobiernos”. Sobre México, señala lo siguiente: “México no es ajeno a esta realidad, siendo uno de los pocos países del subcontinente latinoamericano donde se han registrado violaciones mayores a los estándares democráticos, dado que en el país las autoridades no han establecido con claridad límites temporales a las medidas de emergencia, las decisiones se han concentrado en el poder Ejecutivo federal, sin darle participación ni a poderes subnacionales ni al Legislativo ni se ha propiciado en forma alguna la participación de organizaciones sociales y de la ciudadanía en la toma de decisiones respecto a cómo atender la pandemia”.

democracia provienen de adentro, pero también de afuera y la pandemia las exacerbó: “imposición de estados de emergencia, la propagación de desinformación y restricciones a los medios independientes y a la libertad de expresión” (2021b: VII).³³

Una iniciativa de IDEA que ofrece una herramienta de monitoreo de la democracia y de las implicaciones de las medidas adoptadas por los gobiernos del mundo para enfrentar la pandemia en 162 países, se encuentra en el sitio web *Global Monitor of COVID-19's Impact on Democracy and Human Rights* (<https://www.idea.int/gsod-indices/covid19globalmonitor>). Con datos que lleguen hasta febrero de 2022 ofrece una revisión puntual del desempeño —bajo, medio o alto— de las democracias, de los regímenes híbridos y de los autoritarismos. Es de hacerse notar que la mayor parte de los países de América Latina registró un “desempeño medio” mientras que, en Europa, el desempeño de los países se divide entre “medio” y “alto”.³⁴

³³ No obstante, la crisis pandémica demostró la capacidad de resiliencia de la democracia, de acuerdo con este reporte se han incentivado movimientos prodemocracia, se ha acelerado la adopción de nuevas prácticas democráticas, como el voto electrónico, y se han impulsado procesos de reforma.

³⁴ Estados Unidos es considerado como un país de “desempeño alto” a pesar de los “diferentes enfoques” para manejar la pandemia, como se señala en la información del caso. En relación con México se indica lo siguiente: “México ha sido uno de los países más duramente golpeados por la pandemia, en términos de contagios y exceso de muertes. El manejo gubernamental de la pandemia ha sido criticado en ocasiones por apoyarse en actitudes no científicas, como el uso amplio de medicamentos no aprobados por la Organización Mundial de la Salud para tratar la COVID-19 (como la ivermectina) ... Fue uno de los primeros países en impulsar una campaña de vacunación masiva en la población adulta, pero los criterios utilizados para vacunar a niños aún no son aceptados... Otra controversia ha surgido acerca de la reanudación de clases presenciales, lo que condujo en 2021 a un conflicto de competencias entre las autoridades federales y locales...”. En el capítulo de Monsiváis, en este volumen, se examina a más detalle el desempeño del gobierno mexicano.

CONSIDERACIONES FINALES: LAS DEMOCRACIAS ANTE OTRO MOMENTO CRÍTICO

A partir de lo visto en este panorama sobre la democracia en tiempos pandémicos, teniendo como referencia su situación antes de que ocurriera este fenómeno, se pueden plantear las siguientes consideraciones. En primer lugar, las dudas y temores acerca del futuro de la democracia no son nuevas, pero sí son distintivas de este siglo en comparación con la confianza y esperanza extendidas a finales del anterior, de acuerdo con Hobson (2021: 108). Para este autor, el “llamado de la sirena de la crisis” siempre es seductor: habiendo sobrevivido la presidencia de Donald J. Trump y el Brexit, quienes analizan estos procesos de inmediato se vuelcan al siguiente problema global en el que podría fallar la gestión gubernamental, sea la COVID-19, el cambio climático, la desigualdad económica o cualquier otro. No obstante, dice el autor, y esto es importante recordarlo: “la democracia liberal tiene el hábito de ser mucho más resiliente de lo que los pesimistas estarían dispuestos a admitir”.

En segundo término, tampoco es una novedad señalar que este tipo de régimen no se encuentra en su mejor momento en el ámbito mundial y, desde luego, regional, en América Latina. Los distintos reportes aquí revisados coinciden en que ha venido en declive consistente y progresivo desde hace una década cuando menos y los síntomas de este deterioro ya se habían manifestado desde comienzos de este siglo. Pero un matiz es relevante hacer: su condición no es la peor en comparación con otros periodos de la historia, lo cual es una nota optimista si asumimos que estamos en una nueva “ola autocratizante”.

Si bien la tendencia de “retroceso” es previa a la pandemia y es claro que no se ha detenido, no parece haberse profundizado a raíz de ella. Es decir, ha tenido un desarrollo consistente pero no ha acelerado su ritmo por lo que se alcanza a apreciar de la evidencia recabada hasta ahora. Los países democráticos enfrentaron riesgos y desafíos derivados de los dilemas por atender la dispersión del virus, al imponer límites a la movilidad que podían ser considerados una afrenta a las libertades individuales; no obstante, visto desde una óptica diferente, tales límites eran justificables si se buscaba preservar la salud

pública y razonables en la medida en que tuvieran una temporalidad limitada, que no dieran pie a la discrecionalidad y la opacidad.³⁵

Finalmente, en términos de las políticas para atender la pandemia de forma exitosa, no parece haber una relación lineal con el tipo de régimen político. Otros factores parecieron ser determinantes; en América Latina, uno de ellos es la debilidad del Estado, en lo particular los sistemas de salud que no parecieron ser suficientemente sólidos para enfrentar un problema de estas dimensiones. Pudo haber sido más importante la “mimesis” entre los países, es decir, las acciones y medidas que se replican de un país a otro. Dado que todo estaba por aprenderse de un nuevo virus, las experiencias que lograron cierto grado de efectividad sugirieron estrategias posibles para otros países. De este modo, la transmisión de información y conocimiento, de suyo importante en este siglo, se hizo indispensable e impuso nuevos límites a gobiernos y regímenes en el mundo, obligados a aportar mejores razones para defender sus acciones.

Sin duda, estos tiempos pandémicos han sido de aprendizaje en todo el mundo. Para las ciencias sociales también lo ha sido, pues nos ha empujado a pensar en nuevas y viejas tensiones en un extraordinario contexto y lo que ellas generan a la democracia además de cómo afrontarlas. Como lo han señalado Afsahi y colaboradores (2020: XV): “El deber de los teóricos de la democracia... es desarrollar propuestas alternativas para la democracia en condiciones de emergencia, a fin de prevenir las injusticias y fallas de política que han caracterizado a esta pandemia en muchos países, para cuando venga la siguiente crisis”.

³⁵ Bizberg (2021) ha hecho un análisis acerca de las formas en que los gobiernos han enfrentado la crisis sanitaria y a partir de ello propone cuatro tipos de formas políticas: autoritarismos (China), formas populistas (Brasil, Estados Unidos, Gran Bretaña y México), forma democrática que impuso restricciones extremas (Francia) y forma democrática basada en la autoridad y la cultura cívica (Alemania). El autor asienta: “...los gobiernos democráticos, basados en la verdad, la autoridad y la empatía, así como en una cultura democrática y cívica, han sido muy eficaces para preservar vidas, al tiempo que resguardan la democracia y la libertad, y lo más probable es que este desempeño aumente su prestigio” (Bizberg, 2021: 103).

REFERENCIAS

- Afsahi, Afsouyn *et al.* (2020). “Democracy in a Global Emergency”. *Democratic Theory* 7 (2): V-XIX.
- Bizberg, Ilán (2021). “Las formas políticas ante la pandemia”. *Desacatos* 65, enero-abril: 86-105.
- Burnell, Peter y Peter Calvert (1999). “The resilience of democracy: an introduction”. *Democratization* 6 (1): 1-32.
- Corporación Latinobarómetro (2017). *Informe 2017* [en línea]. Disponible en <www.latinobarometro.org>
- Corporación Latinobarómetro (2018). *Informe 2018* [en línea]. Disponible en: <www.latinobarometro.org>
- Corporación Latinobarómetro (2021). *Informe 2021. Adiós a Macondo* [en línea]. Disponible en <www.latinobarometro.org>
- De la Peña, Ricardo (2021). “Las repercusiones políticas de una pandemia”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, LXVI (242), mayo-agosto: 143-165.
- Diamond, Larry (2015). “Facing up the Democratic Recession”. *Journal of Democracy* 26 (1), enero: 141-155.
- Diamond, Larry y Marc F. Plattner (1990). “Why The ‘Journal of Democracy’?”. *Journal of Democracy* 1 (1), invierno: 3-5.
- EIU (2019). *Democracy Index 2019. A Year of Democratic Setbacks and Popular Protest*. The Economist Intelligence Unit [en línea]. Disponible en <<https://www.in.gr/wp-content/uploads/2020/01/Democracy-Index-2019.pdf>>
- EIU (2020). *Democracy Index 2020. In Sickness and In Health?* The Economist Intelligence Unit [en línea]. Disponible en <https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracy2020>
- EIU (2021). *Democracy Index 2021. The China Challenge*. The Economist Intelligence Unit [en línea]. Disponible en <<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>>
- Foa, Roberto Stefan y Yascha Mounk (2016). “The Democratic Disconnect”. *Journal of Democracy* 27(3), julio: 5-17.

- Foa, Roberto Stefan y Yascha Mounk (2017). “The signs of desconsolidation”. *Journal of Democracy* 28 (1), enero: 5-15.
- Global Monitor of COVID-19’s Impact on Democracy and Human Rights*[en línea]. Disponible en <<https://www.idea.int/gsod-indices/covid19global-monitor>>
- Hobson, Christopher (2021). “Democracy’s Conceptual Politics: Liberalism and Its Others”. *Democratic Theory* 8 (2): 97-117.
- Huntington, Samuel P. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- IDEA (2019). *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019*. International IDEA [en línea]. Disponible en <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-estado-de-la-democracia-en-el-mundo-y-en-las-americas-2019.pdf>>
- IDEA (2021a). *El estado de la democracia en las Américas 2021. Democracia en tiempos de crisis*. International IDEA [en línea]. Disponible en <<https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/estado-de-la-democracia-en-las-americas-2021.pdf>>
- IDEA (2021b). *The Global State of Democracy 2021. Building Resilience in a Pandemic Era*. International IDEA [en línea]. Disponible en <https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/the-global-state-of-democracy-2021_1.pdf>
- Innerarity, Daniel (2020). *Pandemocracia. Una filosofía de la crisis del coronavirus*. Barcelona: Galaxia Gutenberg (versión *epub*).
- Krastev, Ivan (2020). *¿Ya es mañana? Cómo la pandemia cambiará al mundo*. Barcelona: Debate (versión *epub*).
- Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel (versión *epub*).
- Levitsky, Steven y Lucan Way (2015). “The myth of democratic recession”. *Journal of Democracy* 26 (1), enero: 45-58.
- López Leyva, Miguel Armando (2020). “La democracia a 30 años de la caída del Muro: De las expectativas globales a las amenazas internas”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65 (238), enero-abril: 243-257.

- Mair, Peter (2007). "Gobernar el vacío? El proceso de vaciado de las democracias occidentales". *New Left Review*, enero-febrero: 22-46.
- Mair, Peter (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza.
- Merkel, Wolfgang y Anna Lührmann (2021). "Resilience or democracies: response to illiberal and authoritarian challenges". *Democratization* 28 (5): 869-884.
- Mounk, Yascha (2018). *El pueblo contra la democracia. Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla*. Barcelona: Paidós (versión epub).
- Pandemic Backsliding: Democracy During COVID-19* [en línea]. Disponible en <www.v-dem.net/pandem.html>
- Plattner, Marc F. (1996). "El momento democrático". En *El resurgimiento global de la democracia*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, 25-36. [Publicado originalmente en: Plattner, Marc F. (1991), "The Democratic Moment", *Journal of Democracy*, vol. 2, num. 4, otoño: 34-46].
- Plattner, Marc F. (2015). "Is Democracy in Decline?". *Journal of Democracy* 26 (1), enero: 5-10.
- Rapeli, Lauri e Inga Saikkonen (2020). "How will the COVID-19 pandemic affect democracy?". *Democratic Theory* 7 (2): 25-32.
- Schmitter, Philippe (2015). "Crisis and Transition, But Not Decline". *Journal of Democracy* 26 (1), enero: 32-44.
- V-Dem (2017). *Democracy at dusk? Democracy Report 2017*. Varieties of Democracy [en línea]. Disponible en <https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2017.pdf>
- V-Dem (2020). *Autocratization surges-resistance grows. Democracy report 2020*. Varieties of Democracy [en línea]. Disponible en <https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2020.pdf>
- V-Dem (2021). *Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021*. Varieties of Democracy [en línea]. Disponible en <https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2021.pdf>

- V-Dem (2022). *Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022*. Varieties of Democracy [en línea]. Disponible en <https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf>
- Weiffen, Brigitte (2020). “Latin America and COVID-19”. *Democratic Theory* 7 (2): 61-68.

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

2

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

INTRODUCCIÓN Y DEBATE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Ver <worldmeter.info/coronavirus/ a 31.08.21>.

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

LAS RESPUESTAS Y LAS ACCIONES (POLÍTICAS E INSTITUCIONALES)

ANTE LA CRISIS

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

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

¿Quiénes comunican y cómo?

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

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

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

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

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

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

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

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

(Continuación)

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

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

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

¿Qué institución asume el liderazgo?

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

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

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

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

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

Fuente: Martí y Alcántara (2020: 374).

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

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

¿Alguien se opone?

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

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

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

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

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

Fuente: Martí y Alcántara (2020: 378).

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

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

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

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

¿Qué tipo de políticas públicas se han impulsado?

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

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

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

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

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

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

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

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

La propia dinámica electoral que se había desempeñado razonablemente en los últimos años ha empezado a presentar debilidades en su funcionalidad como se puso de relieve tras los últimos comicios de Venezuela, Nicaragua, Honduras y Paraguay. Por otro lado, en los países donde hubo un claro vencedor en las elecciones presidenciales, éste fue una figura alejada de las formaciones partidistas clásicas, tal como ocurrió con Brasil y Bolsonaro, México y López Obrador, El Salvador y Bukele, Perú y Castillo, y Chile y Boric; hecho que ha dado a los nuevos gobiernos una lógica más carismática que representativa. A la vez, en muchos países, como en Argentina, Colombia, Chile o Ecuador, el descontento se ha vivido en las calles donde las movilizaciones han sido intensas y masivas poco antes y después del encierro dictado a raíz del COVID-19. Paralelamente, distintos indicadores de medición de la calidad de la democracia² muestran su deterioro en los últimos años. Esta situación es muy probable que se potencie tras los momentos de máxima visibilidad que han tenido los Ejecutivos en la gestión de la pandemia y la pos-pandemia, donde la restricción temporal de libertades y el aumento de controles han sido las notas dominantes. La concentración del poder en manos de los presidentes frente a poderes locales o regionales y a otras instancias del Estado por el manejo de las medidas extraordinaria para confrontar la pandemia, unido al cercenamiento de derechos, pueden ayudar a mantener la inercia hacia gobiernos fuertes.

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

² V-Dem, The Economist Intelligence Unit, Índice de Transformación de Bertelsmann.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

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

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

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

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

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

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

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

REFERENCIAS

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

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

¿Oleajes que amenazan libertades? La respuesta del gobierno de México a la pandemia de COVID-19

3

Alejandro Monsiváis Carrillo
El Colegio de la Frontera Norte

La pandemia de COVID-19 que se expandió por el mundo desde finales del 2019 ha trastocado el orden de las cosas de una forma que todavía es difícil de imaginar. Ninguna sociedad estaba preparada para responder a una pandemia de tal magnitud, tampoco los gobiernos parecían estar listos para encabezar esa respuesta. Los países han reaccionado de muy diversas maneras y no todas igualmente exitosas. México es uno de esos países donde las autoridades han encabezado una de las reacciones más ineficaces y, en gran medida, negligentes ante la pandemia de COVID-19.¹

Evaluar las consecuencias humanitarias y sociales del manejo de la pandemia por parte del gobierno mexicano es una tarea de enorme importancia; sin embargo, también lo es preguntarse por el carácter democrático de la respuesta gubernamental al COVID-19: ¿qué tanto las acciones emprendidas por

¹ *The Economist* afirma que la respuesta del gobierno mexicano a la pandemia es un ejemplo de lo que no debe hacerse (*The Economist*, 2022). Este semanario señala que el exceso de mortalidad en México es considerablemente mayor que la observada en América Latina o países como Brasil o los Estados Unidos, bajo los gobiernos de Jair Bolsonaro y Donald Trump, respectivamente. De acuerdo con cifras oficiales, en los años 2020 y 2021 se registraron 655,062 más muertes de las esperadas (<https://coronavirus.gob.mx/exceso-de-mortalidad-en-mexico/>) (consulta: 27 de enero de 2022). Una evaluación integral, que revela las inconsistencias de la respuesta a la pandemia se encuentra en Sánchez-Talanquer y colaboradores (2021).

la autoridad pública fueron congruentes con los estándares democráticos que se deben respetar cuando se adoptan medidas de emergencia? Ante la necesidad de actuar de forma expedita para atender desastres o emergencias de salud pública, los gobiernos deben conducirse con apego a los estándares reconocidos por organismos internacionales.

Existen buenas razones para cuestionar la calidad e integridad de la respuesta del gobierno mexicano a la pandemia pero, ¿existen indicios de que se violaron estándares democráticos? En contra de esa idea se puede decir que, en julio de 2021, todavía en un contexto de alerta epidemiológica, se celebraron elecciones para elegir diputados federales, algunas gubernaturas, congresos locales, presidencias municipales y cabildos en todo el país. En agosto se celebró, además, la primera consulta popular en el país. La organización de elecciones en plena pandemia representó todo un reto logístico pues estaban en juego los comicios más complejos hasta la fecha. Así que, como muestra Morales Noble, en este volumen, las autoridades electorales se desempeñaron con eficacia en la organización de los comicios nacionales y locales, cumpliendo su función de garantizar equidad e imparcialidad en el proceso electoral.

En un país donde se celebran elecciones democráticas en plena pandemia de COVID-19, se esperaría encontrar poca o ninguna evidencia de limitaciones a las instituciones y derechos de la democracia. Aun así, el objetivo de este trabajo es examinar qué tanto las acciones del gobierno han representado violaciones a los estándares democráticos que deben respetarse todavía en situaciones de emergencia. Al hacerlo, es importante distinguir dos procesos diferentes. Por un lado, hay que preguntarse si la democracia se encuentra en riesgo o si muestra ya indicios de retroceso. Esto es, si la democracia mexicana se ha sumado a la tercera ola de autocratización que avanza por el mundo (Lührmann y Lindberg, 2019) o ha escapado de ella. Por otro lado, hay que evaluar si las distintas olas de COVID-19 han venido acompañadas de restricciones a la democracia. Ambos procesos pueden presentarse de manera convergente, pero pueden ser independientes. Para seguir con la metáfora de las

olas, se trata de dos corrientes diferentes que pueden llevarse a las garantías democráticas en una misma cresta.

En su contribución, López Leyva, se pregunta qué tanto se ha visto afectada la democracia a raíz de la pandemia y, sobre todo, qué riesgos han afrontado los países al adoptar medidas que pueden limitar derechos ciudadanos al mismo tiempo que se responde a la emergencia sanitaria. El presente capítulo aporta evidencia de que las acciones del gobierno mexicano representaron, efectivamente, violaciones a los estándares democráticos que deben respetarse durante las situaciones de emergencia, como la pandemia de COVID-19. Estas violaciones, sin embargo, no se limitan a la respuesta a la pandemia, sino que forman parte de un proceso de erosión de la democracia más amplio que se vive en el país. Mi argumento es que la llegada de un gobierno encabezado por un líder populista, impulsado por la intención de centralizar el poder político para llevar a cabo una transformación de la economía, la política y la sociedad mexicanas, han tenido consecuencias adversas en algunas libertades democráticas clave, en la efectividad de los contrapesos institucionales y en la calidad del discurso público. Bajo esta misma lógica, la respuesta a la pandemia no sólo ha sido deficiente como política pública, sino que también se ha caracterizado por violaciones moderadas a los estándares democráticos.

Este trabajo se divide en seis partes. En la primera sección, expondré los aspectos conceptuales implicados en la relación entre la democracia y la emergencia de COVID-19. La necesidad de adoptar medidas urgentes para contener la pandemia de COVID-19 surgió en un momento en el que las democracias enfrentan nuevas amenazas, por lo tanto, es importante evaluar hasta qué punto las posibles violaciones a los estándares democráticos observados en México, si las hay, son convergentes o independientes de un proceso más amplio de deterioro democrático. La segunda sección detalla las dimensiones específicas que serán objeto de análisis y sus respectivos indicadores. La tercera sección describe las condiciones que favorecen la ambición hegemónica del presidente que fue electo en 2018. La cuarta examina la forma en cómo esta ambición hegemónica contribuyó al retroceso democrático durante la etapa de contingencia sanitaria. La cuarta parte analiza diversas dimensiones

del desarrollo democrático en el país. La quinta se enfoca en el cumplimiento de los estándares democráticos en la respuesta al COVID-19. La última sección expone las principales conclusiones y algunas reflexiones generales.

LA DEMOCRACIA EN SITUACIONES DE EMERGENCIA SANITARIA

Ante una emergencia sanitaria como la provocada por la pandemia de COVID-19, los gobiernos deben adoptar medidas extraordinarias para mitigar los daños a la salud poblacional. Esas medidas pueden implicar la adopción de drásticas restricciones, como el aislamiento social, el cierre de escuelas y universidades, la suspensión de actividades económicas no-esenciales o el cierre de fronteras de los países, entre otras.

Las medidas de emergencia no necesariamente implican actos arbitrarios o ilegales, en tanto sean adoptadas conforme a los procedimientos establecidos, tampoco representan amenazas a los derechos o libertades democráticos, sin embargo, las medidas restrictivas también pueden poner en riesgo las garantías de la democracia. Algunos gobiernos o autoridades buscan sacar ventaja de la necesidad de adoptar acciones de emergencia para concentrar el poder público o, más o menos abiertamente, impulsar restricciones a la democracia.

¿Por qué no es aceptable cancelar derechos o libertades ciudadanas o el funcionamiento de las instituciones democráticas si eso contribuye para enfrentar una emergencia sanitaria? Esta pregunta hace depender los derechos democráticos de un criterio de utilidad. La evidencia sugiere que violar los atributos democráticos no se traduce en una mejor protección ante las consecuencias mortales de una pandemia como la de COVID-19 (Edgell *et al.*, 2021). Pero si fuera de utilidad pasar por alto esos principios, el valor intrínseco de la democracia y sus instituciones obliga a preservarlos. La democracia es un régimen de gobierno sostenido sobre los principios de libertad e igualdad políticas de la ciudadanía (Dahl, 1989; Munck, 2016); con base en el ejercicio de los derechos y libertades, la ciudadanía habrá de controlar y conducir el

ejercicio de la autoridad estatal a lo largo del tiempo (Pettit, 2012), por medio de las elecciones y las instituciones representativas; el ejercicio de la autoridad habrá de quedar, a su vez, limitado por las normas que protegen los derechos y libertades de las personas y los grupos minoritarios.

Entonces, la respuesta es inequívoca: las violaciones o restricciones a los derechos y libertades de la ciudadanía no pueden justificarse apelando a la necesidad de adoptar medidas de emergencia. En la práctica, aceptar o justificar tales restricciones implica asumir que el gobierno puede detentar un poder absoluto e irrestricto mientras sostenga que debe atender una pandemia (u otra emergencia).

Una cuestión diferente es considerar cuáles son los límites que deben respetar las medidas de emergencia adoptadas por la autoridad pública. Los gobiernos deben poder actuar de manera expedita y promulgar medidas de largo alcance para atender una situación extraordinaria o prevenir un mayor daño social o poblacional. Esas acciones, no obstante, están reguladas por normas internacionales (Edgell *et al.*, 2021: 2). Por ejemplo, en marzo de 2020, la Organización de las Naciones Unidas convocó a los Estados miembros para respetar los derechos humanos mediante acciones “proporcionales, necesarias y no discriminatorias” a la pandemia (United Nations, 2020). Al declarar formalmente una situación de emergencia, los países deben notificar formalmente a la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas acerca de las medidas que serán adoptadas.

Por otra parte, es cierto que las acciones gubernamentales adoptadas en relación con la enfermedad por COVID-19 pueden vulnerar los derechos democráticos. Este riesgo podría estar menos asociado a la tensión entre la legalidad de las medidas de emergencia y las libertades ciudadanas que al avance del autoritarismo. En los últimos años, lo mismo en democracias consolidadas que en democracias emergentes, se ha fortalecido el avance autoritario. La erosión, declive o “deslizamiento en reversa” de las cualidades democráticas del régimen son manifestaciones de un proceso de autocratización (Del Tronco y Monsiváis-Carrillo, 2020; Haggard y Kaufman, 2021; Waldner y

Lust, 2018) —definido como el cambio negativo en los atributos democráticos del régimen político (Lührmann y Lindberg, 2019).

En la actualidad, los procesos de desdemocratización y autocratización más frecuentes son de tipo gradual y progresivo (Hellmeier *et al.*, 2021); una de las razones por las que “mueren las democracias” es, precisamente, la llegada al poder de políticos autoritarios con elecciones limpias (Haggard y Kaufman, 2021; Levitsky y Ziblatt, 2018; Waldner y Lust, 2018). Una vez en el cargo, los gobernantes autoritarios impulsan el “ensanchamiento” del Ejecutivo (*executive aggrandizement*), la manipulación de las elecciones o atacan a la oposición política y las libertades ciudadanas (Bermeo, 2016), fenómeno que se observa en Europa del Este, en países como Hungría o Polonia, pero el gobierno de Donald Trump (2016-2020), en los Estados Unidos, es igualmente emblemático. Trump sostiene que la elección de Joseph Biden en 2020 fue fraudulenta y es probablemente responsable del ataque al Capitolio, perpetrado por trumpistas inconformes, el 6 de enero de 2020.

En América Latina algunos presidentes también han desempeñado un rol estratégico en el avance de la autocratización (Levitsky y Loxton, 2013; Ruth, 2017; Weyland, 2013); en esta región los presidentes parecen inclinados a asumirse como depositarios exclusivos de la voluntad popular y la legitimidad democráticas, como sucede con las democracias delegativas (O’Donnell, 1994). De acuerdo con Rhodes-Purdy y Madrid (2020), el riesgo de que la calidad de la democracia, la rendición de cuentas horizontal y el Estado de derecho padezcan retrocesos se incrementa cuando llegan al poder políticos con inclinaciones autoritarias y populistas, en particular cuando tienen suficiente respaldo legislativo en un partido personalista. De manera similar, para Pérez-Liñán y colaboradores (2019) la hegemonía presidencial es un predictor robusto de la inestabilidad de la democracia. Una hegemonía de este tipo se establece cuando el presidente tiene la capacidad de controlar al poder Legislativo, al Judicial y a toda agencia estatal que pudiera servirle de contrapeso.

Los países que se enfrentan a un proceso de autocratización pueden ser escenarios en los que se vulneren derechos e instituciones democráticas en un contexto de emergencia, como del COVID-19. Sin embargo, ¿cómo distinguir

las dinámicas de autocratización en un país de la calidad democrática de la respuesta a la pandemia de COVID-19? La propuesta en este trabajo es examinar esos dos procesos de forma separada, pero complementaria. Para evaluar qué tanto un país atraviesa por un proceso de autocratización es necesario, en primer lugar, observar si existe un cambio negativo en el nivel agregado de desarrollo democrático que ha alcanzado ese país. Si un país atraviesa por un episodio de autocratización, deben registrarse cambios negativos discernibles en la calidad de la democracia en un período de tiempo determinado, sin embargo, si el nivel agregado de democratización se mantiene estable o con cambios negativos no-significativos, es preciso examinar el desarrollo político de los componentes democráticos del régimen por separado. En los procesos de autocratización progresiva la democracia no necesariamente se ve afectada en bloque; algunos de sus componentes, en cambio, pueden registrar más desgaste o deterioro que otros; por eso es importante evaluar el estado de las libertades de asociación o expresión, la calidad de las elecciones o la protección legal de la integridad individual.

En paralelo, un eje constitutivo de la democracia, y en el que se puede observar el avance del autoritarismo, es la *libertad frente a la tiranía* (Jee *et al.*, 2021: 6-7). Cuando se debilitan las instituciones que limitan y controlan el poder del gobierno, las libertades de los ciudadanos se ponen en riesgo en virtud de que la autoridad puede imponer su voluntad de forma arbitraria e irrestricta; el retroceso de la libertad frente a la tiranía es una consecuencia del “ensanchamiento” del poder Ejecutivo (Bermeo, 2016). Al evaluar si la democracia atraviesa por un proceso de erosión, como consecuencia, es importante analizar qué tanto el poder Ejecutivo se “agranda” al dismantelar los controles institucionales que deberían obligarlo a conducirse de forma imparcial y transparente en el marco de la legalidad.

La concentración del poder en manos del poder Ejecutivo también puede verse reflejada en ámbitos que no tienen un carácter institucional. Un gobierno democrático, idealmente, debe justificar sus propuestas y sus acciones con base en razones motivadas por el interés público y respaldadas por evidencia factual. Como señalan, Jee y colaboradores (2021: 8), una dimensión necesaria

para propiciar el ejercicio de las libertades democráticas es una “comprensión compartida de los hechos”, basada en razones y evidencia. Este aspecto se ve deteriorado cuando los gobiernos se alejan de los estándares deliberativos de la democracia. La deliberación no sólo supone un intercambio comunicativo, es un mecanismo de construcción de razones públicas que deben ser convincentes para distintos actores (Monsiváis-Carrillo, 2014). De la misma forma, la polarización política, el discurso de odio o la propagación de información falsa o distorsionada, cuando se promueven desde el gobierno, corroen la calidad del discurso público y, en esa medida, erosionan la democracia.

Por otra parte, al responder a la pandemia de COVID-19, independientemente de si existe un proceso de autocratización o no, los gobiernos pueden implementar acciones *iliberales* o *autoritarias* (Edgell *et al.*, 2021: 2-4). Las prácticas iliberales vulneran la autonomía y la dignidad de las personas mediante acciones discriminatorias, la derogación de derechos y libertades fundamentales o el ejercicio abusivo y desproporcionado de la fuerza pública. Simétricamente, las prácticas autoritarias constituyen un “sabotaje” de la rendición de cuentas” al afectar el acceso a la información y la libertad de expresión; dentro de estas prácticas se encuentra la instauración de una situación de emergencia sin que se establezca un plazo límite para regresar a la normalidad, la disolución o limitación de las funciones del poder Legislativo o la propagación de información distorsionada con respecto al COVID-19. Un tipo de limitación que representa una vulneración tanto de la rendición de cuentas como de la libertad humana es la afectación de las libertades de los medios y la prensa independiente.

PARA OBSERVAR EL DECLIVE DEMOCRÁTICO: DATOS Y VARIABLES

Para llevar a cabo el análisis con base en los ejes identificados en la sección anterior utilizaré diversas variables que forman parte del proyecto *Varietades de la democracia* (V-Dem, versión 11.1), proyecto que recopila información

factual y evaluaciones de expertos de la gran mayoría de los países del mundo. Los indicadores que forman las principales variables son producto de un proceso de estimación basado en modelos de estadística bayesiana (Pemstein *et al.*, 2021). Los datos que usaré en el presente estudio provienen del proyecto principal del V-Dem (Coppedge, Gerring, Knutsen, Lindberg, Teorell, Alizada *et al.*, 2021). La descripción de las variables proviene, también, del libro de códigos de este proyecto (Coppedge, Gerring, Knutsen *et al.*, 2021a). Las variables que se presentan enseguida, salvo que se advierta lo contrario, provienen del libro de códigos recién mencionado. Una visión general de las dimensiones análisis y sus indicadores se muestran en el Cuadro 1.

Dentro del proyecto V-Dem dos indicadores especialmente apropiados para evaluar la trayectoria democrática de un país son el Índice de democracia electoral (IDE) (v2x_polyarchy) y el Índice de democracia liberal (IDL) (v2x_libdem). El IDE mide, en una escala de 0 a 1, “¿qué tanto el ideal de la democracia se ha alcanzado en su sentido más pleno?” Este índice se forma a partir de la generación de estimaciones puntuales, con un intervalo de confianza de 95%, basadas en más de 40 indicadores. Conceptualmente, la democracia electoral representa el principio de hacer “que los gobernantes sean responsables ante la ciudadanía” (Coppedge, *et al.*, 2021b: 43), por medio del sufragio universal, la competencia electoral, libertades de asociación y participación política, elecciones libres, libertad de expresión y medios de comunicación independientes que ofrecen distintas perspectivas en “asuntos de relevancia política”. Por su parte, el IDL, se refiere al grado en que el “ideal de la democracia liberal se ha materializado” (Coppedge *et al.*, 2021b: 43). Este índice ajusta el nivel alcanzado por la democracia electoral por el nivel del componente liberal de la democracia, ofreciendo un indicador del grado en que los derechos y libertades de las personas y los grupos minoritarios están protegidos de la “tiranía de la mayoría” y el ejercicio arbitrario del poder estatal. Este indicador también ofrece un panorama de la situación de la protección constitucional de libertades civiles, la independencia del poder Judicial y la efectividad de los contrapesos al poder Ejecutivo.

CUADRO 1
EJES DE ANÁLISIS Y SUS INDICADORES

Dimensiones de análisis	Indicadores
Desarrollo democrático	<ul style="list-style-type: none"> Índice de democracia electoral Índice de democracia liberal Elecciones libres y limpias Igualdad ante la ley y libertad individual Libertad de expresión Libertad de asociación
Gobierno personalista	<ul style="list-style-type: none"> Índice de clientelismo Índice de presidencialismo Índice de corrupción del régimen
Justificación política	<ul style="list-style-type: none"> Justificación razonada Respeto de contra-argumentos Bien común
Polarización política	<ul style="list-style-type: none"> Polarización social Partidos difunden discurso de odio Gobierno difunde información falsa en redes sociales Partidos difunden información falsa en redes sociales
Violaciones pandémicas	<ul style="list-style-type: none"> Medidas discriminatorias Derogación de derechos no-derogables Uso excesivo de la fuerza pública Duración indefinida de la situación de emergencia Limitaciones a la legislatura Campañas de desinformación oficial Restricciones a la libertad de medios

Fuente: Elaboración propia.

Los índices de democracia electoral y liberal ofrecen información acerca del desarrollo democrático de un país en un año determinado. Cada uno sintetiza el estado de múltiples atributos de la democracia más concretos. Para observar con mayor detalle los desafíos que enfrenta la democracia es necesario examinar por separado esos atributos, pues mientras unos pueden tener un desempeño favorable, otros pueden registrar cambios negativos. Con esa finalidad, he seleccionado cuatro componentes esenciales de la democracia, medidos con sus respectivos índices (pp. 47-50).

El primero es el Índice de libertad de expresión y fuentes alternativas de información (*v2x_freexp_altinf*), el cual conjunta datos acerca del respeto del gobierno a las libertades medios y prensa, la libertad de la gente común de discutir temas políticos en su hogar o en la esfera pública y libertad de expresión cultural y académica. En segundo lugar, el Índice de libertad de asociación (*v2x_frassoc_thick*) se aproxima al grado en que se permite tanto la formación como la participación de los partidos políticos, incluyendo partidos de oposición, en las elecciones. Este índice también registra el grado en que las organizaciones de la sociedad civil pueden operar libremente, sin tener que padecer represión por parte del gobierno. En tercer lugar, está el Índice de elecciones limpias (*v2xel_frefair*), el cual observa qué tanto están ausentes de los procesos electorales las prácticas fraudulentas en el registro de electores, irregularidades sistemáticas, intimidación de la oposición por parte del gobierno, compra de votos o violencia electoral. Finalmente, el Índice de igualdad ante la ley y libertad individual (*v2xcl_rol*) captura qué tanto las leyes se aplican de forma transparente y rigurosa, qué tanto la administración pública es imparcial y en qué medida la ciudadanía goza de acceso a la justicia y protección de sus derechos de propiedad. Este índice también registra qué tanto las personas son libres del trabajo forzado y tienen libertad de movimiento, derechos a la integridad personal y libertad religiosa (Coppedge *et al.*, 2021b: 50).

El segundo grupo de indicadores tiene el propósito de capturar el grado en que el poder político se concentra en el presidente del país (Coppedge *et al.*, 2021b: 291-292). Usando los mismos datos del V-Dem v.11, utilizo tres variables generadas por Sigman y Lindberg (2017): Índice de clientelismo (*v2xnp_client*),

Índice de presidencialismo (*v2xnp_pres*) e Índice de corrupción del régimen (*v2xnp_regcorr*). Estas variables son consideradas como atributos de regímenes neopatrimonialistas, que se caracterizan por un alto nivel de clientelismo, presidencialismo y uso de recursos públicos para beneficio privado (Bratton y Van de Walle, 1997: 61-68).

Concretamente, el Índice de clientelismo responde a esta pregunta: “¿En qué medida las políticas están basadas en relaciones clientelares?” Las relaciones clientelares son relaciones contingentes para la distribución de recursos, bienes y servicios públicos a cambio de apoyo político. El Índice de presidencialismo captura: “¿En qué medida el régimen está caracterizado por el presidencialismo?”. En términos de Bratton y Van de Valle (1997: 63): el presidencialismo es la “concentración sistemática del poder político en las manos de un individuo que se resiste a delegar salvo las tareas de decisión más triviales”. Este indicador se forma de variables que miden el respeto del presidente a la Constitución, los mecanismos institucionales no-legislativos que supervisan al Ejecutivo, la autonomía de la legislatura en el manejo de sus propios recursos y en la conducción de investigaciones al poder. También incorpora medidas de independencia de la suprema corte y los tribunales ordinarios, el cumplimiento de las sentencias de la suprema corte, la independencia del poder Judicial y la autonomía del órgano de administración electoral. El tercer indicador es el Índice de corrupción del régimen, dirigido a registrar “¿en qué medida los actores políticos utilizan sus puestos para beneficio privado o político?”. Las variables que miden este índice son indicadores de sobornos al Ejecutivo, desvío de recursos y corrupción en los poderes Legislativo y Judicial.

De manera complementaria, analizo la calidad de la justificación política que se le da a las decisiones en la democracia (Coppedge *et al.*, 2021b: 158-161). Se supone que cuando se adoptan decisiones públicas, las élites políticas deben proporcionar justificaciones razonadas de sus posiciones. Este criterio se evalúa con la variable *Justificación razonada* (*v2dlreason*). Los valores mínimos indican que las élites casi siempre dictan que algo debe o no debe hacerse, pero no ofrecen ninguna justificación. Los valores máximos reflejan que las élites ofrecen una justificación basada en un razonamiento complejo, matizado

y completo. Así como las justificaciones argumentadas son importantes también lo es el *respeto a contra-argumentos* (v2dlcountr). En dicha variable los valores más altos representan la disposición de las élites de escuchar lo que dicen sus contrapartes, mostrando interés y consideración, inclusive modificando las propias posiciones. En cambio, los valores más bajos o negativos indican un alto nivel de intolerancia hacia los argumentos en contra de la propia posición. La tercera variable de este grupo mide el lugar que ocupa el *bien común* (v2dlcommon) en las justificaciones políticas. Puede ser que los políticos defiendan el beneficio que sus decisiones traerán a sectores sociales concretos, grupos de interés, partidos o regiones, pero no a todos y todas por igual. Idealmente las decisiones deben justificarse con respecto al bienestar del mayor número de individuos o para los más desaventajados.

La concentración del poder político en el presidente del país muchas veces va acompañada de campañas de desinformación impulsadas desde el gobierno y una creciente polarización política. Para ofrecer un acercamiento a estos procesos, analizo cuatro variables producidas por un proyecto específico del V-Dem, el proyecto *Sociedad digital* (Mechkova *et al.*, 2019). *Polarización social* (v2smpolsoc) responde a la siguiente pregunta: “¿Cómo se pueden caracterizar las diferencias de opinión en torno a los asuntos políticos de mayor importancia en la sociedad?” (Coppedge *et al.*, 2021a: 329-330). El extremo negativo de esta variable es indicativo de una grave polarización social: “Hay serias diferencias de opinión en la sociedad en casi todos los asuntos políticos, las cuales resultan en fuertes choques de ideas”. En el polo opuesto, la opción de respuesta que equivale a la ausencia de polarización: “Hay diferencias de opinión, pero también hay un acuerdo general en la dirección que deben seguir los asuntos políticos”. La misma lógica de medición se aplica en la siguiente variable: *Discurso de odio en los partidos políticos* (v2smpolhate). Si los partidos nunca o casi nunca utilizan un discurso que insulte, ofenda o intimide personas de ciertos grupos sociales, ya sea de tipo racial, sexual, nacional u otro, esta variable adquiere valores positivos. Cuando el discurso de odio es muy frecuente, la escala avanza en un sentido negativo.

En esta misma línea, dos variables se aproximan a la presencia de información falsa o distorsionada en las redes sociales. En ambos casos se mide con qué frecuencia el gobierno (v2smgovdom) o los principales partidos políticos (v2smpartdom) difunden información falsa o distorsionada, en las redes sociales, relacionada con los principales temas de la agenda pública con el propósito de influir en la ciudadanía. Conforme las prácticas de desinformación sean comunes, ambas variables se miden con valores bajos o negativos. La ausencia de desinformación en redes sociales se califica con puntuaciones altas.

El último grupo de indicadores está conformado por las variables que miden las violaciones a los estándares democráticos en situaciones de emergencia (Edgell *et al.*, 2021). Las posibles violaciones a esos estándares son de siete tipos. Primero está la posible implementación de *medidas discriminatorias* en contra de personas específicas debido a su raza, color, sexo, lenguaje, religión u origen social. En segundo lugar, es posible observar la *derogación de derechos no-derogables* como el derecho a la vida o el derecho a la ausencia de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. El tercer tipo de violación es el *abuso de la fuerza pública* al aplicar las medidas requeridas por la emergencia, indicador que captura el uso de violencia por parte de la policía o las fuerzas militares. En cuarto lugar se encuentra la variable *sin límite de tiempo*, que se refiere a la omisión en el establecimiento de un plazo o fechas definidas en las que las medidas de emergencia serán levantadas. El quinto tipo de violación se presenta cuando se *limitan los poderes legislativos* del parlamento. Ya sea porque se cancele en la práctica el poder Legislativo, o porque se impida que la legislatura vigile la normatividad relacionada con la situación de emergencia o investigue al poder Ejecutivo en relación con las medidas adoptadas, se considera una violación cuando el gobierno saca ventaja para eludir el control ejercido por el parlamento. El sexto tipo de violación es la difusión de *campañas oficiales de desinformación*. Esto se observa cuando el gobierno propaga información distorsionada acerca del COVID-19, su prevención o tratamiento. Finalmente, las *restricciones a la libertad de los medios* constituyen el séptimo tipo de violación. Las restricciones a la prensa y los medios limitan

el acceso a la información y restringen la expresión de las ideas. Las violaciones pueden ser tanto de *iure* como *de facto* y estar acompañadas por acoso a las actividades periodísticas. Los siete tipos de violaciones pueden variar desde un nivel base, en el que los estándares democráticos se respetan y protegen, aún bajo condiciones de emergencia, hasta un nivel mayor, cuando su violación es abierta y flagrante. En niveles intermedios se encuentran violaciones menores o moderadas.

LA AMBICIÓN HEGEMÓNICA

Las principales diferencias en la respuesta a la pandemia de COVID-19 en América Latina, de acuerdo con Alcántara y Martí i Puig (este volumen), fueron de presupuesto y capacidad estatal, más allá de ideologías y estilo de liderazgo de los Ejecutivos. El caso mexicano representa una de las excepciones en ese patrón. Menos limitada por cuestiones de presupuesto o capacidad estatal, la respuesta del gobierno federal mexicano a la pandemia de COVID-19 ha quedado definida por el *modus operandi* de la administración del presidente López Obrador.

La premisa es que el gobierno de López Obrador está motivado, esencialmente, por una ambición hegemónica, que consiste, de acuerdo con Pérez Liñán y colaboradores (2019), en una estrategia deliberada de centralización del poder, en la que la división de poderes y los pesos y contrapesos institucionales quedan subordinados o controlados por el poder Ejecutivo. La ambición hegemónica del gobierno López Obrador toma su impulso en el liderazgo personalista y populista del presidente.

López Obrador es reconocido como un político carismático y mesiánico, pues apela a sus supuestas cualidades personales, como la honestidad y la austeridad, para promover una moral pública teñida de virtudes cristianas. Es populista, asimismo, en el sentido que recurre a una visión maniquea de la política, en la que el pueblo es una entidad homogénea e indiferenciada, depositaria de toda virtud, y las élites encarnan la corrupción y el vicio (Hawkins y

Rovira 2017). En este discurso, desde luego, él mismo se asume como el único representante legítimo y auténtico del pueblo mexicano (Monsiváis Carrillo, 2020). Desde su perspectiva, quienes se oponen a su gobierno, son los enemigos del pueblo, y no son pocos: la “mafia del poder”, “neoliberales”, “neoporfiristas” y “fifis”. Inclusive, a la clase media ha tachado de “aspiracionista”.

Un segundo factor relevante es la afinidad del liderazgo del presidente con la forma en que se ejercía la autoridad presidencial en “el antiguo régimen”. El sistema político mexicano del siglo xx fue sistema autoritario-competitivo, sostenido sobre un partido dominante (el Partido Revolucionario Institucional, el PRI). En este sistema, el Ejecutivo era el líder del partido dominante, mismo que estaba representado de forma abrumadora en el Congreso. Asimismo, la organización de las elecciones dependía directamente del Ejecutivo y la administración pública servía como una extensión de la voluntad presidencial y el partido dominante.

El régimen autoritario-competitivo se transformó gradualmente, conforme avanzó la democratización. Este proceso comenzó a finales de los setenta, pero avanzó más rápidamente en la década de los noventa del siglo pasado. La democratización del país coincidió, además, con la adopción de una economía de mercado, la inserción del país en el comercio internacional y el surgimiento de una sociedad diversa y dinámica. Sin embargo, para un político que inició su carrera en el México de los años setenta, con una visión estatista de la economía y conservadora en lo social, como AMLO, la alternativa al “neoliberalismo” no es una democracia liberal e igualitaria, sino un regreso al origen: la política presidencialista apoyada en un partido dominante.

La ambición hegemónica de López Obrador se apoya, en tercer lugar, en la victoria que obtuvo en las elecciones presidenciales de 2018. Esos comicios tuvieron lugar en el contexto de un profundo malestar con las instituciones políticas y la forma en cómo funcionan la representación política y social (Cadena-Roa y López Leyva, 2019). El sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), caracterizado por una corrupción generalizada, contribuyó a “desconsolidar” la democracia, acentuando el desapego hacia esta forma de gobierno y la insatisfacción con el funcionamiento del régimen

(Monsiváis-Carrillo, 2019). En el 2018, con una participación total cercana a 64%, López Obrador obtuvo 53.2% de ese total, con más de 30 millones de votos, equivalentes a 33% del listado nominal de votantes. El margen de victoria sobre el segundo lugar rebasó 30% de la votación válida.

Sin embargo, además del amplio apoyo popular del que goza como presidente, la pieza clave en la ambición hegemónica de López Obrador es el respaldo supramayoritario que obtuvo en ambas Cámaras. En 2018, la coalición electoral Juntos Haremos Historia obtuvo 43.6% de la votación al Congreso. Maniobrando de forma oportunista, ese porcentaje se convirtió en un 61.6% de legisladores en la Cámara de Diputados y 53.9% en la de Senadores (Murayama, 2019). Durante los tres primeros años de su gobierno, AMLO tuvo virtual control del poder Legislativo. En las elecciones de 2021 los aliados del presidente conservaron la mayoría simple, pero perdieron el número de escaños requerido para aprobar reformas constitucionales en la Cámara de Diputados.

UNA FUERZA MORAL

Las condiciones que apuntalan la ambición hegemónica del gobierno de López Obrador pueden tener consecuencias adversas para la democracia mexicana. Pero no sólo eso: las mismas condiciones hacen probable que la respuesta a la pandemia de COVID-19 tenga deficiencias como política pública y afecte negativamente los estándares democráticos que deben cumplirse en situaciones de emergencia. El peso de la prueba, entonces, reside en explicar cómo se vincula la ambición hegemónica del gobierno de la “cuarta transformación” con la erosión democrática durante la fase de contingencia pandémica en el país.

La clave está en el proceso de concentración del poder en el presidente. En el gobierno de la 4T se asume que la figura del presidente encarna la representación única y exclusiva de la soberanía popular —a la manera en que el Ejecutivo se atribuye la prerrogativa de representar y definir el interés nacional en la democracia delegativa (O’Donnell, 1994). De esta manera, el presidente

busca controlar, *de facto*, el proceso legislativo, los pesos y contrapesos formales y la operación de las políticas públicas. Por ejemplo, apelando a “la austeridad republicana” las capacidades de la administración pública federal han sufrido mermas significativas. En algunos casos, bajo la idea de canalizar los recursos “sin intermediarios”, directamente a los beneficiarios de programas sociales se favorecen la opacidad y la discrecionalidad. En otros, mediante el involucramiento de los cuerpos militares en múltiples áreas de la administración civil, desde el control de aduanas a los grandes proyectos de infraestructura, se propicia el opaco desmontaje del servicio público. De la misma manera, el nombramiento de la actual titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos también ha sido cuestionado no sólo por el proceso mismo, sino por la afinidad de la titular con el gobierno de la 4T. Sin pretender exhaustividad, los casos referidos son ilustrativos del ensanchamiento formal e informal del poder político de AMLO.

En paralelo, el presidente aspira a controlar “la narrativa” en la opinión pública bajo el esquema maniqueo propio del populismo. La comunicación oficial de la administración federal y buena parte de la propaganda emitida por el partido oficial, Morena, deriva directamente de la estrategia de comunicación que encabeza el presidente en sus “conferencias mañaneras” o en sus declaraciones públicas —para un análisis más detallado, véase el capítulo de Georgina Sosa (en este volumen). La comunicación presidencial, sin embargo, no sólo cumple una función expresiva o declarativa, a la vez, tiene dos consecuencias relevantes. La primera es la polarización política: los mensajes del Ejecutivo dividen y antagonizan la opinión pública, separando a quiénes están del lado del presidente y quiénes son sus “adversarios”. Bajo esta lógica, toda crítica y disenso son ilegítimos. Los “adversarios” del presidente son “enemigos de México”, como lo pusieron los senadores del partido Morena, tras haber señalado que “El Presidente Andrés Manuel López Obrador encarna a la nación, a la patria y al pueblo”: “Los enemigos no son sólo opositores a los principios democráticos y populares que encabeza el Ejecutivo, sino opositores a México y a todos los ciudadanos que buscan la justicia

y la igualdad social”.² La segunda consecuencia es el carácter vinculante del mensaje presidencial: lo que diga López Obrador se convierte en una verdad *de facto*, que define directrices para la acción política y la política pública. Frente a la voluntad presidencial, las normas legales, el conocimiento técnico o la calidad de la evidencia pasan a un plano secundario.

Entonces, un gobierno que legitima la centralización del poder en un presidente populista-personalista puede condicionar el ejercicio de libertades y derechos democráticos. Una esfera en la que esto queda patente es la que abarca el derecho a tener acceso a fuentes alternativas de información y el ejercicio de la libertad de expresión por medio de una prensa independiente. La hostilidad del presidente hacia la prensa libre y la crítica periodística ha quedado de manifiesto de forma sistemática. Ante reportajes o piezas críticas, AMLO tacha de prensa “fifi”, de “pasquín inmundo” a medios o periodistas que cuestionan la narrativa transformadora y triunfalista que promueve cotidianamente. Aunque también insiste en que bajo su gobierno no hay censura, en la práctica deslegitima ante el ejercicio de la libertad de expresión e información y abre el camino a la persistencia de la violencia contra medios, periodistas y defensores de derechos humanos.

La postura del Ejecutivo federal en este campo, además, tiene alcances de mayor magnitud. Como señala el informe 2020 de Artículo 19 (Article 19, 2021), el gobierno recurre a la “distorsión” deliberada de hechos e información, en múltiples dimensiones. Por ejemplo, López Obrador alude constantemente a que tiene “otros datos”. Empero, esos “datos” no se encuentran en los archivos documentales de las dependencias de gobierno. La administración actual, en cambio, hace lo posible por clasificar información y complejizar el procedimiento de acceso a la información pública. Por otra parte, las descalificaciones y ataques a la prensa, periodistas y críticos del gobierno se producen en un contexto de violencia y crímenes en contra de periodistas. En ese sentido, Artículo 19 ha documentado el rápido aumento en el “uso ilegítimo del poder público”, en todos los niveles del Estado, para hostigar administrativamente

² Véase <<https://morena.senado.gob.mx/2022/02/15/version-estenografica-gp-morena-15febrero2021/>> (consulta: 23 de marzo de 2022).

y judicialmente a la prensa. También hace visible la pretensión del gobierno actual por regular el Internet, una práctica común en regímenes autoritarios. Este informe denuncia, además, las acciones de “debilitamiento o franco desmantelamiento de instituciones con competencias en materia de derechos humanos, como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la CNDH” (Article 19, 2021: 39). La distorsión informativa promovida por el gobierno se manifiesta en un tema especialmente sensible: las violaciones de derechos humanos. Mientras AMLO y sus aliados claman que la tortura y las violaciones de derechos humanos son cosa del pasado, los hechos documentados cotidianamente de violencia, homicidio, feminicidio, tortura, desaparición y más, revelan que esa pretensión es falsa.

Por otra parte, un gobierno populista, impulsado por una ambición hegemónica, que aspira a controlar la legitimidad de la opinión pública, puede condicionar negativamente la calidad de la respuesta gubernamental a la pandemia de COVID-19 e incluso afectar los estándares democráticos.

En el caso de México esta influencia se expresa de tres formas. En primer lugar, sobresale la postura del presidente de la República ante la pandemia de COVID-19. El titular del Ejecutivo minimizó la importancia de la pandemia rechazando las recomendaciones internacionales y la toma de decisiones basadas en evidencia científica, no sólo para adoptar medidas de prevención o contención del contagio, sino para impulsar programas de apoyo fiscal o de otra índole para las empresas y los hogares. Una señal de negligencia personal e irresponsabilidad pública es la resistencia del presidente a usar cubrebocas, aún y cuando los lineamientos internacionales recomendaran su uso para prevenir contagios. No es coincidencia que se contagiara en dos ocasiones entre marzo de 2020 y marzo de 2022. A finales de enero, después de una gira por Nuevo León, con sus 67 años y problemas cardíacos preexistentes, AMLO dio positivo a COVID-19. En enero de 2022, se repitió el diagnóstico. En ambas ocasiones había participado en mítines y reuniones de trabajo presenciales, aun cuando tenía información de la posibilidad de haber contraído el virus.

En ese mismo sentido, las declaraciones del jefe de Estado, incluso siendo de carácter coloquial y anecdótico, son ilustrativas de una voluntad reacia para actuar de forma responsable ante lo que demanda una emergencia epidemiológica de la máxima autoridad ejecutiva del país.

Cuando la magnitud de la epidemia crecía en el primer trimestre de 2020, AMLO restaba importancia al virus diciendo que era un virus menos letal que la “influenza”, que había que salir sin miedo y abrazarse (Badillo, 2020). En otra ocasión, declaró que la pandemia había caído como “anillo al dedo” al gobierno de la transformación —teniendo como trasfondo el rápido aumento de los contagios, las hospitalizaciones y las pérdidas mortales de las familias.³ El 18 de marzo de 2020, en lugar de remitir al público a las recomendaciones de los especialistas, eligió las cualidades protectoras de los “detentes” o estampas religiosas para prevenir el contagio.⁴

En segundo lugar, el presidente condicionó la gestión de la pandemia priorizando el carácter político de la respuesta. De acuerdo con la normatividad vigente, el Consejo de Salubridad General, adscrito directamente al Ejecutivo y presidido por el Secretario de Salud, habría sido la instancia colegiada que debía haber definido las acciones a seguir. En contraste, la respuesta fue encabezada por un funcionario de la Secretaría de Salud, titular de una subsecretaría, desplazando al titular de la dependencia. Si bien durante las primeras semanas de la fase de contingencia, ofrecer conferencias vespertinas para informar a la población del transcurso de la pandemia fue una medida que generó certidumbre, las limitaciones propias de un modelo de gestión personalista salieron a relucir. Como dice el periodista Jacobo García: “A lo largo de la pandemia, la habilidad de López-Gatell ha sido maridar al divulgador y el maestro regañón con la narrativa lopezobradorista” (García, 2021). La “narra-

³ <<https://lopezobrador.org.mx/2020/04/02/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-290/>> (consulta: 23 de marzo de 2022).

⁴ <<https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-miercoles-18-de-marzo-de-2020?idiom=es>> (consulta: 23 de marzo de 2022).

tiva lopezobradorista” coloca las prioridades de la “transformación” antes que las recomendaciones de expertos nacionales e internacionales. Con el tiempo, los cuestionamientos al método, datos y procedimientos de la gestión de la pandemia se encontraron con respuestas opacas y reacias a la crítica, y los problemas de coordinación intersectorial e intergubernamental se hicieron patentes.

Bajo este mismo rubro, en que la política lopezobradorista prevalece sobre los criterios recomendados por instancias colegiadas de expertos, se puede considerar el estudio cuasiexperimental realizado por funcionarios del Gobierno de la Ciudad de México (CDMX) —encabezado por Claudia Sheinbaum del partido Morena y una de las preferidas del presidente para contender en las elecciones de 2024—. Este estudio recetó tabletas de ivermectina como parte del paquete de médico distribuido por el Gobierno de la CDMX a personas que habían dado positivas en la prueba de COVID-19. Este estudio se publicó en un sitio de publicación abierta, aunque no arbitrada por pares (*SocArXiv*, <https://socopen.org/>), pero la evidencia que presentó fue descrita como “de una calidad muy pobre, o bien deliberadamente falsa y engañosa”. El documento fue retirado por decisión editorial pues además había cometido una significativa falta a la ética de la investigación: las personas que fueron incluidas en el cuasiexperimento no fueron informadas ni firmaron su consentimiento a participar.⁵ Ninguno de los funcionarios fue sancionado a pesar de las graves faltas de ética científica en las que incurrieron.

En tercer lugar, la acción gubernamental ante la emergencia sanitaria quedó condicionada por la difusión gubernamental de información contradictoria, en ocasiones, o por información de plano distorsionada y equívoca, en otras. Es de destacar que las declaraciones del presidente o su comportamiento nunca fueron objeto de desmentido o censura desde las instancias correspondientes del gobierno. La declaración del subsecretario López-Gatell, al comienzo del confinamiento, captura la esencia de la problemática: “la

⁵ Véase <<https://socopen.org/2022/02/04/on-withdrawing-ivermectin-and-the-odds-of-hospitalization-due-to-covid-19-by-merino-et-al/>> (consulta:23 de marzo de 2022)].

fuerza del presidente es moral, no de contagio”.⁶ Esta expresión ilustra que la gestión epidemiológica de la pandemia tendría como límite el comportamiento presidencial y las prioridades políticas de López Obrador.

La difusión de información engañosa, distorsionada o falsa está ilustrada en el caso ya citado arriba de las conclusiones del estudio en el que se recetaron tabletas de ivermectina a las personas que habían contraído el SARS-COV-2 en la CDMX. Se hace patente, también, en declaraciones como las realizadas por el presidente, el 4 de junio de 2020: “no mentir, no robar, no traicionar, eso ayuda mucho para que no dé el coronavirus”.⁷ Por si el mensaje no hubiera quedado claro, algunos días después se difundió un “decálogo” emitido por la presidencia de la República.⁸ Con un tono admonitorio y moralino, este decálogo “para salir del coronavirus y enfrentar la nueva realidad”, estipula, entre otras cosas:

Demos la espalda al egoísmo y al individualismo y seamos solidarios y humanos.
No nos dejemos envolver por lo material. Alejémonos del consumismo.
Alimentémonos bien; optemos por lo natural, lo fresco y nutritivo.
Eliminemos las actitudes racistas, clasistas, sexistas y discriminatorias en general.
Tengas o no una religión, seas creyente o no, busca un camino de espiritualidad...

Sobra decir que ninguna de estas recomendaciones es útil para “salir del coronavirus” y, en cambio, trivializa las acciones necesarias para mitigar la pandemia. Una ilustración adicional, entre otras, es la infografía difundida por el gobierno federal que declara “No existe evidencia de epidemia por COVID-19 en menores de edad” (Flores, 2021). El hecho es que los menores de edad sí se contagian, presentan síntomas y pueden fallecer debido al virus. Ante esa

⁶ <<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-lunes-16-de-marzo-de-2020>> (consulta: 23 de marzo de 2022).

⁷ <<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-jueves-4-de-junio-de-2020?idiom=es>> (consulta: 23 de marzo de 2022).

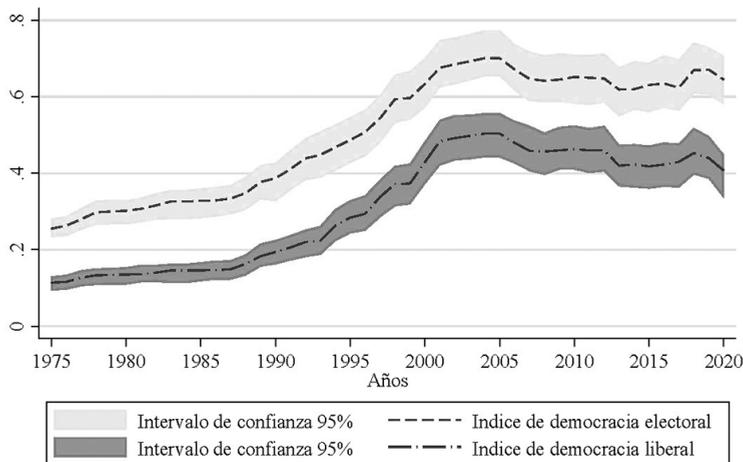
⁸ <<https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/Deca%CC%81logo-para-salir-del-coronavirus-y-enfrentar-la-nueva-realidad.pdf>> (consulta: 23 de marzo de 2022).

evidencia también se recomienda aplicar vacunas a menores entre 5 y 14 años de edad. Todavía en el primer trimestre de 2022, el gobierno de México no lo reconocía ni contemplaba hacerlo.⁹

EL DESARROLLO POLÍTICO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

La declaración de emergencia sanitaria en México tuvo lugar en marzo de 2020. Hasta ese momento, ¿cuál era la situación de la democracia en el país?, ¿había cambiado sustancialmente, para bien o para mal, desde el 2018, cuando llegó al poder el gobierno de la “cuarta transformación”? Conforme a lo reportado por los índices de democracia electoral y democracia liberal (Gráfica 1) la calidad de la democracia se mantenía estable.

GRÁFICA 1
LA DEMOCRACIA EN MÉXICO (1975-2020)



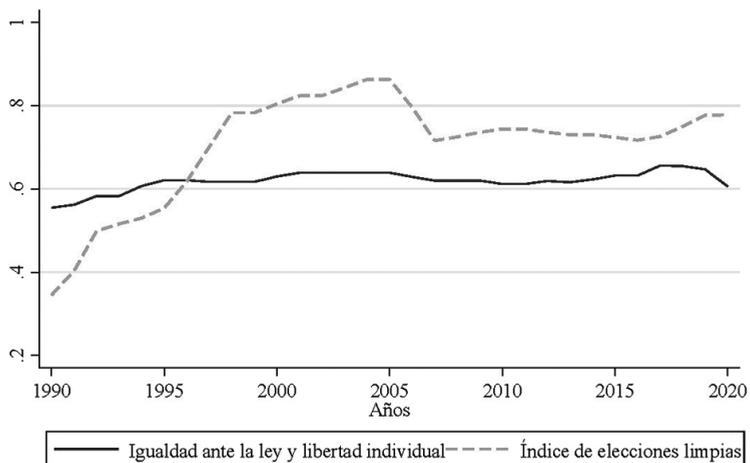
Fuente: elaboración propia con datos de V-Dem v.11 (Coppedge *et al.*, 2021).

⁹ <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/02/18/redim-exige-a-amlo-vacunar-a-menores-de-5-a-14-anos-van-mas-de-mil-ninos-muertos-por-covid-denuncia/>> (consulta: 23 de marzo de 2022).

La Gráfica 1 permite ver el desarrollo democrático del país entre 1975 y 2020. A lo largo de este período el principal episodio de transformación del régimen es el que comienza con la década de los ochenta y alcanza su punto máximo en el año 2005. Se trata del largo y contencioso período de democratización, (Labastida y López, 2004). Desde el año de 1996 el régimen había ya cruzado el umbral de la democracia electoral. El año 2005 es la fecha en la que la democracia mexicana llegó a su punto más alto. Aún en ese año, sin embargo, la calidad de la democracia liberal, apenas rozaba el umbral del 0.5 en la escala. El año siguiente trajo consigo un retroceso en el nivel de la democracia electoral cercano a 3%, a causa del conflicto postelectoral derivado de la elección presidencial. Negándose a aceptar su derrota, López Obrador ha propagado desde entonces la idea de que se cometió un fraude y que la “mafia del poder” le robó la elección.

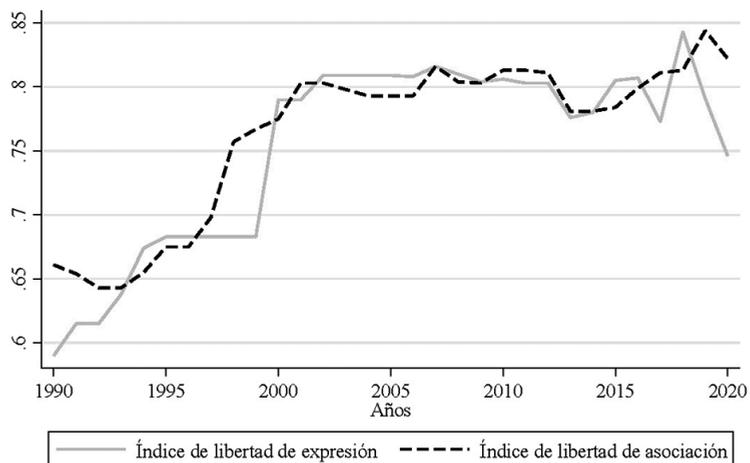
Desde 2006 en adelante, la democracia electoral entró en una dinámica de estancamiento (Monsiváis Carrillo, 2019). No avanzó en la dirección de la profundización democrática, pero tampoco tuvo lugar algún episodio de erosión. El punto más bajo, desde el año 2000, se registró en 2013, al comienzo del gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Esta caída está vinculada con el cuestionamiento a la equidad en la competencia electoral. En las elecciones de 2012, la coalición que postuló a Peña Nieto implementó un esquema de financiamiento de la campaña electoral que contravenía las reglas, pero no fue sancionado por las autoridades electorales. Los partidos de oposición, además, denunciaron el activismo de los gobernadores en favor del candidato ganador. Estos cuestionamientos llevaron una reforma política de largo alcance en 2013-2014, que transformó al Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral, entre otras modificaciones. De esta manera, el retroceso democrático se detuvo y no avanzó más en los siguientes cinco años. En 2018, el año de las elecciones presidenciales, las autoridades electorales se condujeron con independencia, profesionalismo y eficacia. Este desempeño quedó reflejado en una relativa mejora de la calidad de la democracia electoral y liberal. Sin embargo, en los siguientes dos años, ya bajo la administración de AMLO, esos dos índices presentan una tendencia negativa. Los datos todavía no muestran si la calidad de la democracia mexicana se mantiene estable o si ha comenzado un episodio de autocratización.

GRÁFICA 2
ELECCIONES LIMPIAS E IGUALDAD ANTE LA LEY



Fuente: elaboración propia con datos de V-Dem v.11 (Coppedge *et al.*, 2021).

GRÁFICA 3
LIBERTADES DEMOCRÁTICAS



Fuente: elaboración propia con datos de V-Dem v.11 (Coppedge *et al.*, 2021).

El análisis desagregado de cuatro componentes de la democracia muestra que existen tendencias divergentes. Destaca que la calidad de las elecciones es uno de los atributos en lo que se observa un mejor desempeño (Gráfica 2), debido, en buena medida, a la independencia y capacidad alcanzados por el órgano de administración electoral, el Instituto Nacional Electoral (INE). En 2018 el INE apuntaló la realización de elecciones libres y limpias no sólo en el plano federal, también colaborando con los organismos electorales locales. En contraste, la igualdad de las personas ante la ley, requisito indispensable para protección de su integridad física y patrimonial, no solo registra pequeños cambios positivos desde 1995, sino que presenta indicios de una tendencia negativa.

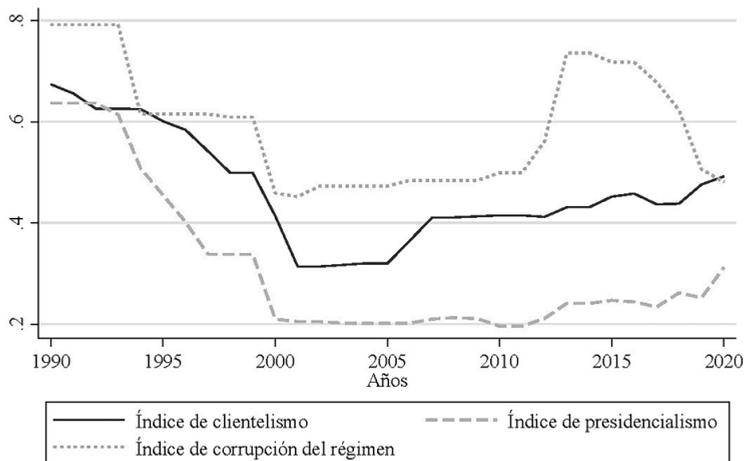
Paralelamente, la libertad de asociación y la libertad de expresión presentan un cambio negativo a partir de 2019 (Gráfica 3). Se trata, precisamente, del tipo de libertades que se requieren para el desarrollo de una esfera pública crítica, con una alta densidad asociativa y fuentes alternativas de información. La tendencia observada es coherente con el constante asedio promovido por el gobierno federal y los gobiernos subnacionales en contra de organizaciones sociales, medios de información, periodistas e intelectuales. En síntesis, aunque la integridad de las elecciones se ha fortalecido, las bases legales de la libertad individual siguen tan vulnerables como estaban antes de la transición a la democracia. Más todavía, los datos revelan que las áreas en las que se observa un mayor deterioro de la democracia son la libertad de asociación y, en especial, la libertad de expresión y el acceso a fuentes alternativas de información.

El siguiente bloque de indicadores muestra que las limitaciones a las libertades de asociación y expresión son coherentes con un giro personalista y autárquico en el gobierno. Como se ve en la Gráfica 4, el índice de corrupción del régimen revela un cambio positivo, pues la gran corrupción que predominó en el sexenio del priísta Peña Nieto se redujo drásticamente a partir de 2018. Por lo pronto, la apropiación privada de los recursos públicos regresó al grado que tenía en 2012. Está por verse si se reduce aún más, pero conforme avanza la gestión de López Obrador se hace evidente que, por lo menos en el poder Ejecutivo, la corrupción sigue siendo parte del *modus operandi* de la

política. Cambios de menor magnitud, pero en una dirección autoritaria, tienen lugar también en el ámbito de clientelismo y presidencialismo. Los niveles alcanzados por estos indicadores todavía están lejos de la situación que prevalecía en la década de los noventa o en años anteriores, pero apuntan en esa dirección. Los vínculos clientelares fueron claves para la movilización electoral en tiempos del PRI, también han sido parte de la estrategia lopezobradora desde tiempo atrás.

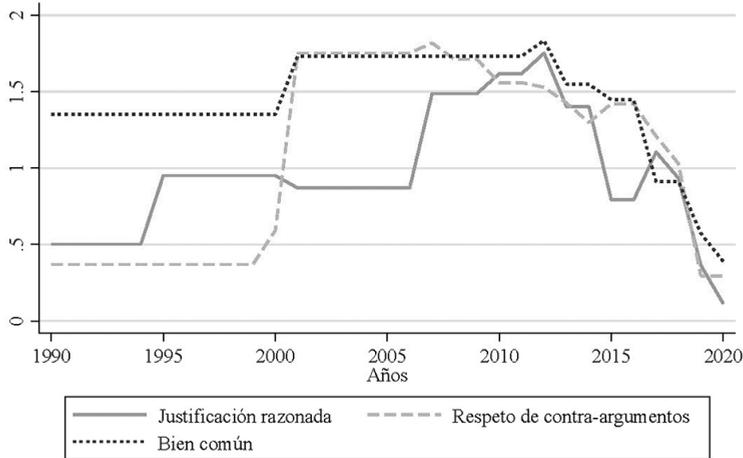
El presidencialismo, por otra parte, fue el mecanismo central del sistema autoritario: limitado por la regla de no reelección, los presidentes mexicanos tenían control del poder Legislativo y Judicial, de todos los poderes locales. En la actualidad, además de la división tradicional de poderes, existe una amplia variedad de órganos autónomos y agencias de supervisión. Puede ser considerablemente más difícil establecer una versión del presidencialismo que existió en el pasado, pero la tendencia reciente apunta hacia esa dirección.

GRÁFICA 4
GOBIERNO PERSONALISTA



Fuente: elaboración propia con datos de V-Dem v.11 (Coppedge *et al.*, 2021).

GRÁFICA 5
POLÍTICA DELIBERATIVA



Fuente: elaboración propia con datos de V-Dem v.11 (Coppedge *et al.*, 2021).

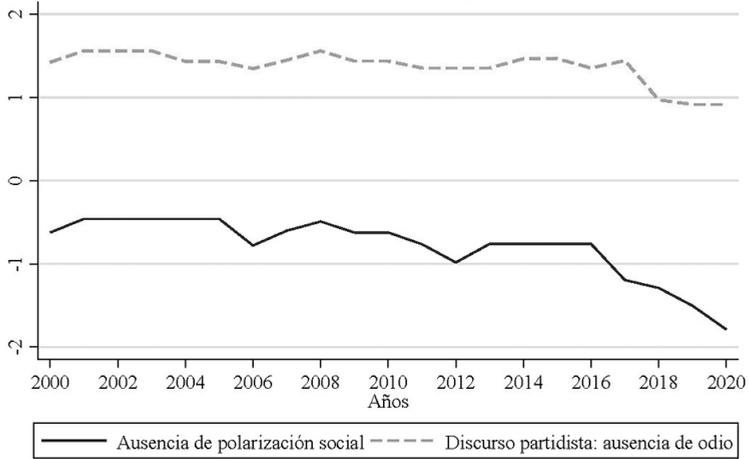
De la misma forma, la Gráfica 5 muestra que la disposición de las élites gobernantes para justificar sus iniciativas con argumentos fundamentados, apelando al interés común y reconociendo los contraargumentos ha tenido un perceptible giro negativo. Los indicadores de la calidad deliberativa de las decisiones del gobierno han seguido una tendencia de retroceso desde el año 2012. Durante el período de gobierno de Peña Nieto, se observó un declive en la disposición de las autoridades a justificar, contraargumentar y reconocer el interés de sus opositores para debatir la política pública. Esta tendencia, sin embargo, además de sostenerse, parece haberse acelerado bajo el gobierno López Obrador. Diversos procesos ilustran esta dinámica, en la que las iniciativas del gobierno no son susceptibles de ser debatidas con razones y evidencia. Su principal criterio de legitimación es que son iniciativas o programas que complacen al titular de la presidencia. Cuando se trata de proyectos estratégicos para su gobierno, la indicación a los legisladores es no “mover ni una coma” a la iniciativa de ley. La deliberación es nula y la negociación política,

cuando es necesaria, es de carácter particularista: se intercambian acuerdos etiquetados en favor de las partes.

Al mismo tiempo que la democracia pierde atributos deliberativos, aumentan la división política (Gráfica 6) y la propagación de información falsa por parte del gobierno en redes sociales (Gráfica 7). Estos indicadores, en sí mismos, no son equivalentes al deterioro de los componentes institucionales de la democracia, pero sí son antecedentes relevantes. La polarización social, como han mostrado Haggard y Kauffman (2021) es un factor que precede al declive de la democracia. En este caso, lo que puede constatare a partir de los indicadores es que el discurso de odio propagado por los partidos políticos comienza a hacerse presente en la comunicación política. Lo mismo sucede con la polarización social. La trayectoria de esta variable sugiere que, desde los años noventa, en México ha prevalecido poco acuerdo en torno a lo que deberían ser los fines generales de la política y la sociedad. En los últimos años, en particular a partir de 2018, ese nivel de acuerdo, ya bajo de por sí, ha disminuido.

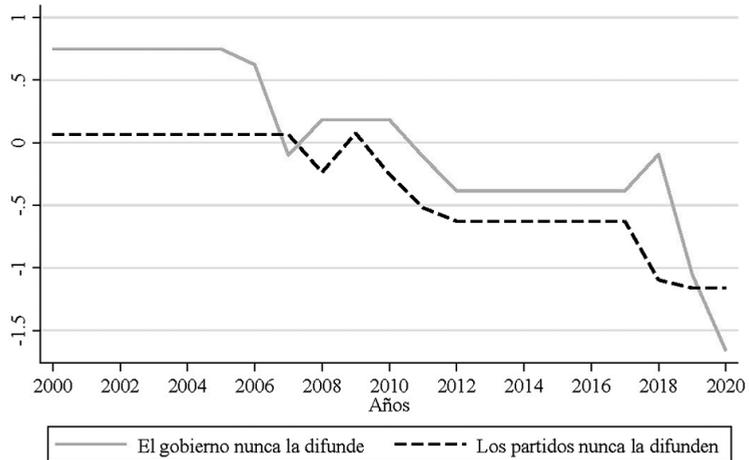
En paralelo, la presencia de información falsa en las redes sociales, promovida por los partidos políticos y el gobierno en turno, ha tenido un repunte acelerado. Desde el 2006 se tiene registro del incremento de la distorsión informativa de carácter intencional. Con todo, lo que destaca la Gráfica 7 es que la información falaz difundida por el gobierno ha aumentado rápidamente a partir de la llegada de la cuarta transformación al poder. En su capítulo, Sosa (en este volumen) analiza la política de comunicación del gobierno federal ante el COVID-19, destacando que la estrategia contribuyó poco a difundir información veraz y oportuna. El presidente, de hecho, sobresale como un agente propagador de información equívoca. Desde el foro nacional que le confiere su conferencia matutina, difunde información imprecisa, distorsionada o literalmente falsa. De acuerdo con estimaciones de SPIN (2021), entre diciembre de 2018 y el 30 de junio de 2021, el presidente había emitido poco más de 56 mil afirmaciones no-verdaderas.

GRÁFICA 6
POLARIZACIÓN POLÍTICA



Fuente: elaboración propia con datos de V-Dem v.11 (Coppedge *et al.*, 2021).

GRÁFICA 7
INFORMACIÓN FALSA EN REDES SOCIALES



Fuente: elaboración propia con datos de V-Dem v.11 (Coppedge *et al.*, 2021).

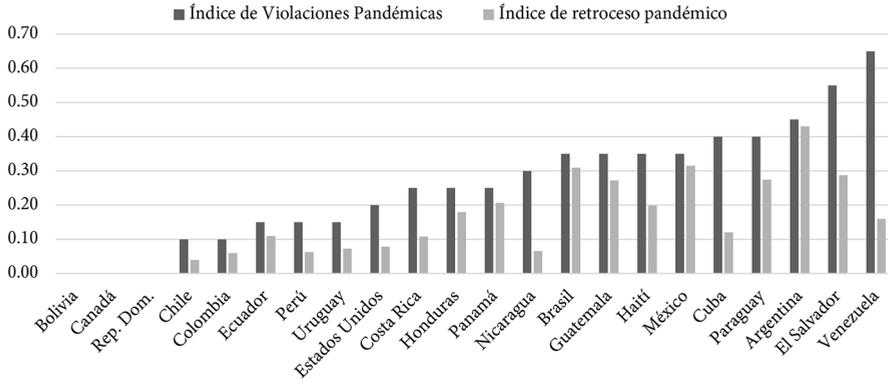
VIOLACIONES A LOS ESTÁNDARES DEMOCRÁTICOS EN LA RESPUESTA A LA EMERGENCIA SANITARIA

La ola de autoritarismo que está tomando impulso en el régimen político parece también haberse expresado en la respuesta a la pandemia de COVID-19. Entre el 11 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2021, México obtuvo, en promedio, un puntaje de 0.35 en el Índice de violaciones a los estándares democráticos durante la pandemia (PanDem) (Gráficas 8 y 9). Con este promedio se coloca como uno de los países con violaciones mayores a esos estándares —en esta categoría se encuentran todos los países que tengan un promedio entre 0.35 y 1. En América Latina, otros países en esta misma categoría son Argentina (0.45), Brasil (0.35), Cuba (0.40), Haití (0.35) y Venezuela (0.65).

De forma similar, México se ubica en la categoría de “Riesgo alto” de retroceso democrático debido a las violaciones asociadas a la respuesta del gobierno a la pandemia. Con un promedio de 0.32 en el Índice de declive pandémico (PanBack), este país forma parte del grupo de países que más pueden verse afectados en la calidad de la democracia debido a esas violaciones. Este índice resulta de una ponderación del puntaje obtenido en el índice PanDem y el grado de la democracia liberal del país en 2019, pero también considera que el riesgo de declive democrático es más pronunciado en aquellos países con un grado intermedio de calidad democrática (Edgell *et al.*, 2021). En la categoría en donde se sitúa México, se encuentran también Argentina (.43), Brasil (.31), Filipinas (.33), India (.33), Malasia (.37), Sri Lanka (.64) y Uganda (.40).

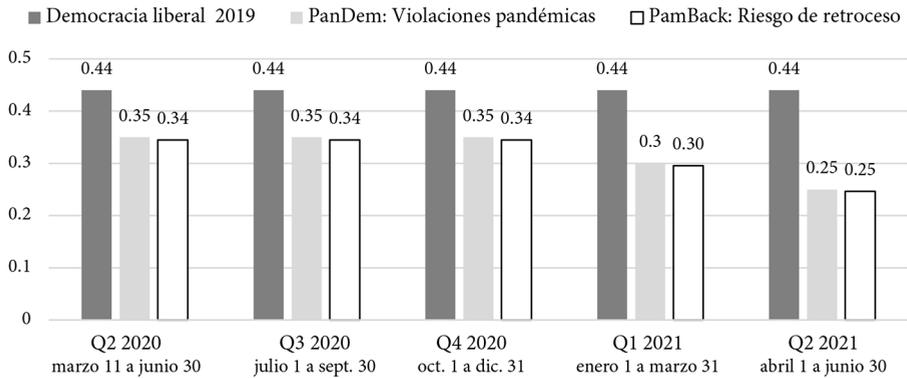
¿En qué consisten las violaciones pandémicas cometidas en México? Como se mencionó previamente, pueden ser de siete tipos: actos de discriminación; derogación de derechos no derogables; abuso de la fuerza pública; falta de límites temporales a la situación de emergencia; limitaciones a la legislatura; desinformación oficial; o restricciones a los medios y la prensa. Cada uno de esos tipos puede no registrar ninguna violación, o registrar violaciones leves, moderadas o mayores.

GRÁFICA 8
VIOLACIONES LOS ESTÁNDARES DEMOCRÁTICOS
DEBIDAS A LA PANDEMIA



Fuente: Edgell *et al.*, 2021.

GRÁFICA 9
VIOLACIONES PANDÉMICAS EN MÉXICO



Fuente: Edgell *et al.*, 2021.

Como se ilustra en el Cuadro 2, en México no se registra ningún caso de violación mayor a los estándares democráticos. A lo largo de cinco trimestres, sin embargo, se registran violaciones moderadas en cuatro rubros importantes: el abuso de la fuerza pública, la falta de una delimitación temporal del fin de la emergencia sanitaria, en el rol de la legislatura y en la desinformación relacionada con el COVID-19 propagada de forma oficial. En las restricciones a los medios y la libertad de prensa se observan violaciones leves o menores a lo largo de todo el período. En cambio, no se detectaron actos de discriminación ni se derogaron derechos esenciales como la prohibición de la tortura o los tratos crueles y degradantes.

CUADRO 2
TIPOS DE VIOLACIONES A LOS ESTÁNDARES DEMOCRÁTICOS
EN LA RESPUESTA A LA PANDEMIA DE COVID-19 EN MÉXICO

	Períodos cuatrimestrales				
	Q2 2020: marzo a junio	Q3 2020: julio a septiembre	Q4 2020: septiembre a diciembre	Q1 2021: enero a marzo	Q2 2021: abril a junio
Tipo 1. Discriminación					
Tipo 2. Derechos no-derogables					
Tipo 3. Violencia física de la policía o militares	Moderadas	Moderadas	Moderadas		
Tipo 4. Sin límite temporal		Moderadas	Moderadas	Moderadas	Moderadas
Tipo 5. Limitaciones a la legislatura	Moderadas				
Tipo 6. Campañas oficiales de desinformación	Moderadas	Moderadas	Moderadas	Moderadas	Moderadas
Tipo 7. Restricciones a los medios	Menores	Menores	Menores	Menores	Menores

Fuente: elaboración propia con base en los datos del proyecto PanDem (<https://github.com/vdeminstitute/pandem>; Edgell *et al.*, 2021).

De acuerdo con la evidencia recabada por el *Proyecto PanDem* (Edgell *et al.*, 2021),¹⁰ el abuso de la fuerza física relacionado directamente con el COVID-19 se observó en el año 2020.¹¹ En 2021 no hay datos semejantes en este rubro en específico, como se ve en el Cuadro 2. Las violaciones moderadas al estándar que requiere un plazo definido para la duración de la emergencia sanitaria se deben al alto grado de informalidad e inconsistencia con la que el gobierno se ha conducido en este aspecto. La emergencia sanitaria fue declarada formalmente establecida a partir del 30 de marzo de 2020, para ser concluida el 30 de mayo de ese mismo año. Sin embargo, el tipo de emergencia que se declaró fue de salud pública y no un estado de emergencia propiamente. Del 30 de abril en adelante, ante la imposibilidad de retornar a las actividades normalmente, la conclusión de la emergencia sanitaria quedó abierta e indefinida. El programa adoptado fue el del “semáforo”, cuya operación e implementación fue cada vez más discrecional e inconsecuente.

Durante el primer trimestre de la pandemia, el poder Legislativo siguió en funciones, pero fue desplazado en la práctica por los decretos y regulaciones emitidas por el poder Ejecutivo. La contingencia epidemiológica fue atendida, entonces, a partir de regulaciones emitidas por el Ejecutivo, principalmente por medio de la Secretaría de Salud. La facultad de emitir decretos quedó vagamente definida en la normatividad que estableció la emergencia, permitiendo que el Ejecutivo emitiera decretos en otros rubros. A partir del tercer trimestre de 2020, la situación se normalizó. Un detalle importante, sin embargo, es que, desde marzo de 2020 a junio de 2021 se reporta un alto grado de variación en las normas emitidas en el ámbito subnacional. La coordinación formal entre el gobierno federal y los locales en la respuesta a la pandemia es uno de los aspectos en los que se encuentran mayores deficiencias (Trujillo *et al.*, 2020).

¹⁰ Los datos están disponibles aquí: <https://github.com/vdeminstitute/pandem/tree/master/by_country> (consulta: 27 de enero de 2022).

¹¹ Un ejemplo es este: <<https://www.infobae.com/america/mexico/2020/06/14/primero-se-detiene-y-luego-se-investiga-el-abuso-policial-en-mexico-queda-expuesto-por-el-covid-19/>> (consulta: 23 de marzo de 2022).

Los datos también muestran que en ningún momento se suprimieron ni se obligó a los medios a difundir exclusivamente la información oficial sobre el COVID-19. En cambio, sí se registran restricciones “menores” en el acceso a la información gubernamental relacionada con el COVID-19. Estas restricciones son clasificadas como “menores” debido a que se considera que el gobierno nacional limita el acceso a información relacionada con la pandemia, pero de forma ocasional. Sin embargo, esas omisiones son congruentes con un gobierno opaco y dispuesto a engañar a la opinión pública, como el de López Obrador.¹² Precisamente, en el último tipo de violaciones, relativo a la información difundida por el gobierno, el nivel de afectación es considerado como “moderado” a lo largo de todo el período. De acuerdo con este criterio, el gobierno difunde, con relativa frecuencia, información acerca de temas importantes relacionados con el COVID-19 que se desvía de la información proporcionada por la Organización Mundial de la Salud. Sirva como ilustración, el activismo del gobierno federal desincentivando las pruebas masivas, el “decálogo” difundido por la presidencia, la promoción de remedios caseros como tratamiento¹³ o la afirmación de que los menores de edad no se contagian del virus SARS-COV-2, entre otras —véase la cuarta sección de este trabajo.

CONCLUSIONES

La pandemia de COVID-19 ha provocado consecuencias severas en la sociedad mexicana. El análisis presentado en este capítulo sugiere que era posible responder a la pandemia sin violar los estándares democráticos que deben respetarse en situaciones de emergencia. Sin embargo, de acuerdo con la información expuesta, ese no ha sido el caso. México se encuentra entre los

¹² <<https://www.nytimes.com/2020/05/08/world/americas/mexico-coronavirus-count.html>>. <<https://www.hrw.org/news/2021/02/03/will-lopez-obrador-continue-playing-mexicans-health>> (consulta: 23 de marzo de 2022).

¹³ <<https://elpais.com/mexico/2022-01-17/agua-miel-y-caricias-lopez-obrador-retoma-su-agenda-tras-haber-superado-la-covid-19.html>> (consulta: 23 de marzo de 2022).

países en los que más se cometieron violaciones a los estándares democráticos en la respuesta a la pandemia y que más se puso en riesgo de sufrir un retroceso democrático a causa de esas violaciones. Cabe destacar, en este plano, que las violaciones pandémicas emblemáticas son las que tienen que ver con la veracidad de la información relacionada con el COVID-19. El rol desempeñado por el presidente de la República en estas violaciones es significativo. Desde el primer momento ha propagado información falsa y distorsionada, minimizando el riesgo de la enfermedad y atacando a los medios y agentes críticos de la respuesta ofrecida por su gobierno a esta emergencia sanitaria.

El análisis muestra, a la par, que la ola de violaciones pandémicas asociadas al COVID-19 es parte de una ola de erosión democrática más amplia en el país, que se ha propagado con el gobierno que asumió el poder en 2018. En este capítulo he argumentado que el gobierno de López Obrador está impulsado, en lo político, por una aspiración hegemónica: centralizar el poder, controlando o limitando los controles institucionales y el ejercicio de libertades democráticas. De forma congruente con este postulado, los datos muestran una tendencia positiva en los indicadores de presidencialismo y clientelismo, mientras que se observan retrocesos en las libertades de expresión y asociación. El análisis también muestra un aumento en la polarización política, el discurso de odio entre los partidos políticos y la difusión de información falsa en las redes sociales por parte del gobierno.

México es todavía una democracia electoral, pero atraviesa por un episodio de erosión cuyo desenlace es todavía incierto. ¿Qué sugerencias o recomendaciones de política pública son pertinentes en este contexto? La problemática abordada en este capítulo remite a una serie de cuestiones que, probablemente, están fuera del ámbito de las políticas públicas. Se trata del compromiso de las élites y los gobernantes con las instituciones de la democracia, y de la capacidad de las instituciones, partidos políticos, sociedad civil y ciudadanos de hacer que la democracia sea resiliente ante el avance autoritario (Boese *et al.*, 2021), plano que depende, sobre todo, de la combinación de estrategias políticas y estructuras de oportunidad. En ese sentido, es importante insistir en la

obligación de las autoridades de rendir cuentas por sus acciones y del rol que distintos agentes estatales y sociales pueden desempeñar para lograrlo.

No obstante, en la medida en que el poder Ejecutivo intenta imponerse por encima de las normas y reglas del régimen, las políticas públicas se ven afectadas de manera decisiva. Cuando se trata de políticas que requieren de un conocimiento técnico especializado, cuerpos administrativos profesionales y mecanismos institucionales apropiados para responder de forma eficaz y oportuna en momentos de emergencia, la influencia de un Ejecutivo que prioriza intereses personales o de grupo y activamente adopta una postura pública anticientífica, puede tener graves consecuencias para la sociedad en general. Tal ha sido el caso de la gestión de la pandemia de COVID-19 en México; el presidente López Obrador privilegió una respuesta en la que los criterios epidemiológicos y de salud pública quedaron subordinados a su propio criterio y agenda política. Cuando fue inevitable adoptar medidas drásticas para contener la epidemia, no se adoptó ningún programa de contención social o económica para los sectores afectados por las medidas de contingencia y la coordinación intergubernamental fue deficiente. Para entender el desempeño gubernamental es necesario, entonces, tener en cuenta el comportamiento negligente, la información distorsionada y el combate a los críticos promovida desde la administración federal. Para mejorar la respuesta, asimismo, es indispensable que la autoridad responsable actúe con base en información técnica, informe y justifique constantemente, y utilice los recursos a su alcance para promover una respuesta legal, concertada y transparente.

En el futuro próximo, la sociedad mexicana habrá de adaptarse a un mundo que convive con el SARS-COV-2. Qué tanto esa convivencia puede tener lugar en un marco de inclusión, desarrollo y equidad, depende mucho de qué tanto la democracia consigue ser resiliente y revigorizarse, en lugar de desplomarse. Hoy en día, la democracia mexicana está en juego y con ella también las perspectivas para la sociedad en un escenario, digamos, “post-COVID-19”.

REFERENCIAS

- Article 19 (2021). *Distorsión: el discurso contra la realidad*. Article 19 Oficina para México y Centroamérica [en línea]. Disponible en <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/03/Book-1_ARTICLE-19_2021_V03.pdf> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Badillo, Diego (2020). “AMLO y sus polémicas declaraciones sobre el coronavirus”. *El Economista*, 21 de marzo. Sección Política [en línea]. Disponible en <<https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-y-sus-polemicas-declaraciones-sobre-el-coronavirus-20200321-0001.html>> (consulta: 23 de marzo de 2022).
- Bermeo, Nancy (2016). “On Democratic Backsliding”. *Journal of Democracy* 27 (1): 5-19 [en línea]. Disponible en <https://doi.org/https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Boese, Vanessa A., Edgell, Amanda B., Hellmeier, Sebastian, Maerz, Seraphine F. y Lindberg, Staffan I. (2021). “How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process”. *Democratization*: 1-23 [en línea]. disponible en <<https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1891413>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Bratton, Michael y Van de Walle, Nicholas (1997). *Democratic experiments in Africa: Regime transitions in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cadena-Roa, Jorge y López Leyva, Miguel Armando (2019). “Introducción. Problemas actuales de la representación social y política en la democracia mexicana”. En Jorge Cadena-Roa y Miguel Armando López Leyva (eds.), *El malestar con la representación en México*, 21-54. México: IIS-UNAM, CEI-ICH-UNAM, Ficticia.
- Coppedge, Michael, Gerring, John, Knutsen, Carl Henrik, Lindberg, Staffan I., Teorell, Jan, Alizada, Nazifa, Altman, David, Bernhard, Michael, Cornell, Agnes, Fish, M. Steven, Gastaldi, Lisa, Gjerløw, Haakon, Glynn, Adam, Hicken, Allen, Hindle, Garry, Ilchenko, Nina, Krusell, Joshua, Luhrmann, Anna, Maerz, Seraphine F., Marquardt, Kyle L., McMann,

- Kelly, Mechkova, Valeriya, Medzihorsky, Juraj, Paxton, Pamela, Pemstein, Daniel, Pernes, Josefina, Römer, Johannes von, Seim, Brigitte, Sigman, Rachel, Skaaning, Svend-Erik, Staton, Jeffrey, Sundström, Aksel, Tzelgov, Eitan, Wang, Yi-ting, Wig, Tore, Wilson, Steven y Ziblatt, Daniel (2021a). *V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v11.1* [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/https://doi.org/10.23696/vdemds21>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Coppedge, Michael, Gerring, John, Knutsen, Carl Henrik, Lindberg, Staffan I., Teorell, Jan, Altman, David, Bernhard, Michael, Cornell, Agnes, Fish, M. Steven, Lisa Gastaldi, Gjerløw, Haakon, Glynn, Adam, Hicken, Allen, Anna Lührmann, Maerz, Seraphine F., Marquardt, Kyle L., McMann, Kelly, Mechkova, Valeriya, Paxton, Pamela, Pemstein, Daniel, Römer, Johannes von, Seim, Brigitte, Sigman, Rachel, Skaaning, Svend-Erik, Staton, Jeffrey, Sundström, Aksel, Tzelgov, Eitan, Uberti, Luca, Wang, Yi-ting, Wig, Tore y Ziblatt, Daniel (2021b). *V-Dem Codebook v11.1*. Varieties of Democracy (V-Dem) Project [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/https://doi.org/10.23696/vdemds21>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*. Yale: Yale University Press.
- Del Tronco, José y Monsiváis Carrillo, Alejandro (2020). “La erosión de la democracia”. *Revista de Estudios Sociales* (74): 2-11 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/https://doi.org/10.7440/res74.2020.01>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Edgell, Amanda B, Lachapelle, Jean, Lührmann, Anna, y Maerz, Seraphine F. (2021). “Pandemic backsliding: Violations of democratic standards during COVID-19”. *Social Science & Medicine* 285: 114244 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114244>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Edgell, Amanda B., Lachapelle, Jean, Lührmann, Anna, Maerz, Seraphine F., Grahn, Sandra, Kolvani, Palina, Good-God, Ana Flavia, Lundstedt, Martin, Natsika, Natalia, Pillai, Shreeya, Bederke, Paul, Bruhn, Milene, Kaiser, Stefanie, Schaver, Cristina, Alijla, Abdalhadi, Fernandes, Tiago, Tung, Hans, Wilson, Matthew y Lindberg, Staffan I (2021). *Pandemic Bac-*

- ksliding: Democracy During COVID-19 (PanDem), Version 6*. Varieties of Democracy (V-Dem) Institute [en línea]. Disponible en <<https://github.com/vdeminstitute/pandem>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Flores, Siboney (2021). “Pandemia sí afecta a menores de edad, es falso lo que dice la infografía del gobierno”. *Animal Político*, 16 de agosto. Sección: El Sabueso [en línea] <<https://www.animalpolitico.com/elsabueso/menores-pandemia-covid-infografia-gobierno-falso/>> (consulta: 23 de marzo de 2022).
- García, Jacobo (2021). “López-Gatell, el científico que perdió la batalla contra el político”. *El País*, 6 de abril, México [en línea]. Disponible en <<https://elpais.com/mexico/2021-04-07/lopez-gatell-el-cientifico-que-perdio-la-batalla-contra-el-politico.html>> (consulta: 23 de marzo de 2022).
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (2021). *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge: University Press [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1017/9781108957809>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Hawkins, Kirk A. y Rovira Kaltwasser, Cristóbal (2017). “The Ideational Approach to Populism”. *Latin American Research Review* 52 (4): 513-528 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.25222/larr.85>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Hellmeier, Sebastian, Cole, Rowan, Grahn, Sandra, Kolvani, Palina, Lachapelle, Jean, Lührmann, Anna, Maerz, Seraphine F., Pillai, Shreeya y Lindberg, Staffan I. (2021). “State of the world 2020: autocratization turns viral”. *Democratization*: 1-22 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1922390>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Jee, Haemin, Lueders, Hans y Myrick, Rachel (2021). “Towards a unified approach to research on democratic backsliding”. *Democratization*: 1-14 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1080/13510347.2021.2010709>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Labastida Martín del Campo, Julio y López Leyva, Miguel Armando (2004). “México: una transición prolongada (1988-1996/97)”. *Revista Mexicana de Sociología* 66 (4): 749-806.

- Levitsky, Steven y Loxton, James (2013). "Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes". *Democratization* 20 (1): 107-136 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1080/13510347.2013.738864>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2018). *How Democracies Die*. Nueva York: Crown.
- Lührmann, Anna y Lindberg, Staffan I (2019). "A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?" *Democratization* 26 (7), 1095-1113 [en línea]. Disponible en <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Mechkova, Valeriya, Pemstein, Daniel, Seim, Brigitte y Wilson, Steven (2019). "Measuring Internet Politics: Introducing the Digital Society Project". *Digital Society Project Working Paper 2019*. Núm. 1 [en línea]. Disponible en <http://digitalsocietyproject.org/wp-content/uploads/2019/05/DSP_WP_01-Introducing-the-Digital-Society-Project.pdf> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Monsiváis-Carrillo, Alejandro (2014). "La deliberación como mecanismo de control democrático: precisiones analíticas y cuestiones emergentes". *Revista Mexicana de Sociología* 76 (3): 471-479.
- Monsiváis-Carrillo, Alejandro (2019). "La democracia en México (2012-2018): estancamiento y desconsolidación". En D. Guillén, A. Monsiváis y H Tejera Gaona (eds.), *México 2012-2018: ¿Erosión de la democracia?*, 31-55. México: UAM-I, Instituto Mora, Juan Pablos.
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2020). "La izquierda populista en México: ¿amenaza o correctivo para la democracia?" En J. Cadena-Roa y M. A. López Leyva (eds.), *Las izquierdas mexicanas hoy. Las vertientes de la izquierda*, 39-78. México: IIS-UNAM, CEIICH-UNAM, Ficticia [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/2SFzPik>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Munck, Gerardo (2016). "What is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy". *Democratization* 23 (1): 1-26 [en línea]. Disponible en <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.918104> (consulta: 11 de mayo de 2022).

- Murayama, Ciro (2019). “La captura del Congreso por Morena”. *Nexos*, 1 de julio, 1-19 [en línea]. Disponible en <<https://www.nexos.com.mx/?p=43100>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- O’Donnell, Guillermo (1994). “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Pemstein, Daniel, Marquardt, Kyle L., Tzelgov, Eitan, Wang, Yi-ting, Medzihorsky, Juraj, Krusell, Joshua, Miri, Farhad y Römer, Johannes von (2021). “The V-Dem Measurement Model: Latent Variable Analysis for Cross-National and Cross-Temporal Expert-Coded Data”. *V-Dem Working Paper*. Núm. 21, Varieties of Democracy Institute, Göteborg University.
- Pérez-Liñán, Aníbal, Schmidt, Nicolás y Vairo, Daniela (2019). “Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America”, 1925-2016. *Democratization*, 19 de mayo, 26 (4): 606-625 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1566321>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Pettit, Phillip (2012). *On the People’s Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes-Purdy, Matthew y Madrid, Raúl L. (2020). “The perils of personalism”. *Democratization*, 27 (2): 321-339 [en línea]. Disponible en <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1696310> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Ruth, Saskia P. (2017). “Populism and the Erosion of Horizontal Accountability in Latin America”. *Political Studies* 66 (2): 356-375 [en línea]. Disponible en <https://doi.org/10.1177/0032321717723511> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Sánchez-Talanquer, Mariano, González-Pier, Eduardo, Sepúlveda, Jaime, Abascal-Miguel, Lucía, Fieldhouse, Jane, del Río, Carlos y Gallalee, Sarah. (2021). *La respuesta de México al COVID-19: Estudio de caso* [en línea]. Disponible en <https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/la_respuesta_de_mexico_al_covid_esp.pdf> (consulta: 11 de mayo de 2022).

- Sigman, Rachel y Lindberg, Staffan I. (2017). “Neopatrimonialism and Democracy: An Empirical Investigation of Africa’s Political Regimes”. *V-Dem Working Paper 2017*. Núm. 56, Varieties of Democracy Institute, Göteborg University [en línea]. Disponible en <http://v-dem.net/media/publications/v-dem_working_paper_2017_56.pdf> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- SPIN (2021). “Infografía #55”. *Conferenciapresidente*, 30 de julio. Disponible en <<http://www.spintcp.com/conferenciapresidente/infografia-55/>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- The Economist* (2022). “Omicron comes to Mexico, a place that never really shut down”. *The Economist*, 22 de enero [en línea]. Disponible en: <<https://www.economist.com/the-americas/2022/01/22/omicron-comes-to-mexico-a-place-that-never-really-shut-down>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Trujillo, Humberto, Bravo, María Elisa y Romo, Paola (2020). “(Des)coordinación en tiempos de pandemia”. *Nexos*, 3 de abril [en línea]. Disponible en <<https://federalismo.nexos.com.mx/2020/04/descoordinacion-en-tiempos-de-pandemia/>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- United Nations (2020). *COVID-19: States should not abuse emergency measures to suppress human rights - UN experts*, 16 de marzo. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner [en línea]. Disponible en <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=E> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Waldner, David y Lust, Ellen (2018). “Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding”. *Annual Review of Political Science* 21 (1): 93-113 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050517-114628>> (consulta: 11 de mayo de 2022).
- Weyland, Kurt (2013). “The Threat from the Populist Left”. *Journal of Democracy* 24 (3): 18-32.

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 trancos 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.

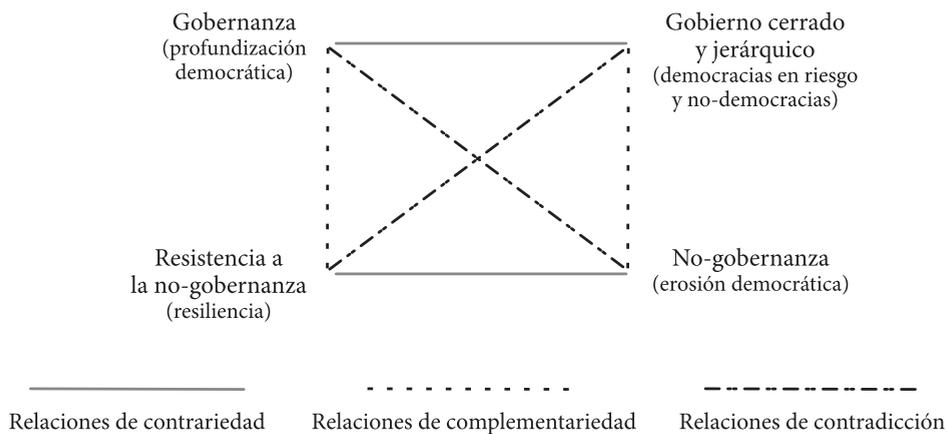
Como se muestra con el análisis realizado a partir de la base de datos AGA, la relación gobernanza-democracia-legalidad implica que los gobiernos que integran la Alianza están interesados, al menos formalmente, en transitar por los caminos de la gobernanza y para ello modifican y refuerzan sus leyes 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.

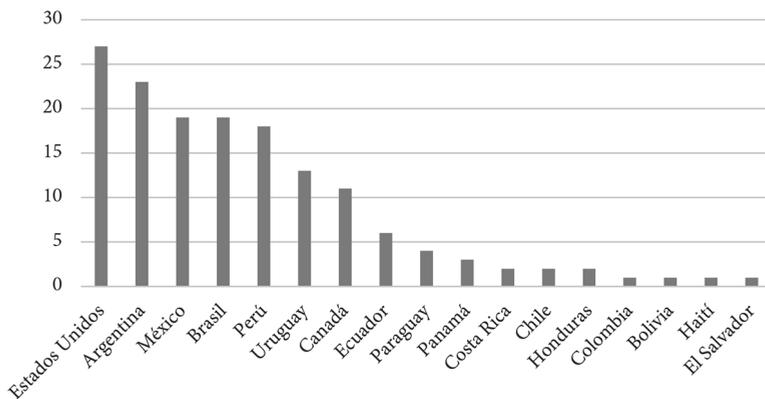
Mediante este cuadrado semántico, como se presenta adelante, fue posible identificar las rutas desde las que se puede imaginar un futuro postpandemia en cuanto a la toma de decisión y el ejercicio gubernamental se refiere.

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 “campaña 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 microsítio 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.

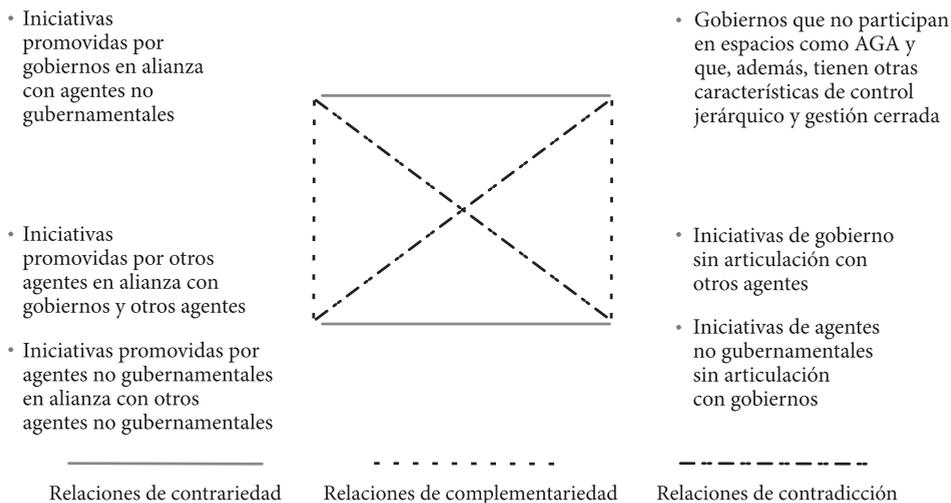
EL CUADRADO SEMÁNTICO DE LA GOBERNANZA Y LAS RUTAS A FUTURO

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,

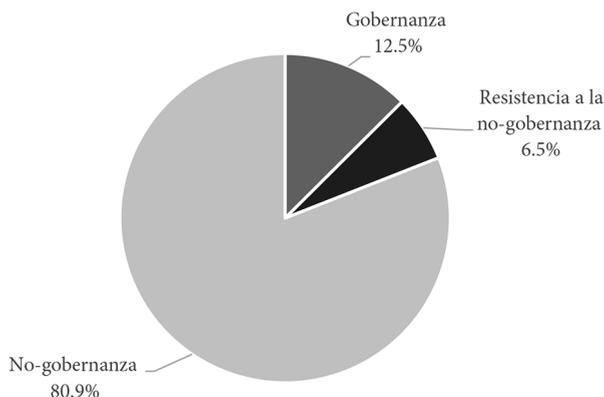
CUADRO 5
TENDENCIAS IDENTIFICADAS SEGÚN LAS INICIATIVAS DE LA BASE DE DATOS AGA

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.

Políticas públicas en ciencia y tecnología: acciones frente a la emergencia sanitaria

5

Marcela Amaro Rosales
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

INTRODUCCIÓN

La aparición del virus del SARS-COV-2 y la emergencia sanitaria que ha significado en el ámbito global, demanda medidas extraordinarias ante la diversidad de retos que se enfrentan en prácticamente todos los aspectos sociales y económicos de la población. Sin excepción, todos los países implementaron políticas públicas con el objetivo de aminorar y contener la crisis que ha significado la pandemia. La forma en cómo los gobiernos han dado respuesta a la emergencia sanitaria es muy diversa y en gran medida el tipo de régimen político ha influido en el tipo de políticas instrumentalizadas. En este sentido, los regímenes federales, como el de México, enfrentan retos en torno a la coordinación para la toma de decisiones entre los distintos niveles de gobierno y la multiplicidad de respuestas que han surgido.

Ante el mosaico de urgencias que requieren de atención pública, la ciencia y la tecnología han cobrado especial importancia dado su carácter transversal y la demanda de soluciones en una gran variedad de temas. Uno de ellos y probablemente el más notorio se refiere a la generación de vacunas, métodos, equipos y dispositivos médicos para el tratamiento de la enfermedad por COVID-19.

El objetivo del presente capítulo es 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 permitirá

analizar cómo fue el proceso de coordinación en la toma de decisiones científicas y tecnológicas y sus implicaciones en las respuestas generadas y si éstas apelaron a términos democráticos e incluyentes.

Para lograr dicho objetivo se identifican a las instituciones, actores y procesos involucrados en la toma de decisiones en tres aspectos fundamentales. El primero de ellos refiere la producción y distribución de vacunas de forma nacional; el segundo, la generación de instrumental médico, equipamiento, dispositivos para diagnóstico y tratamiento de la enfermedad; finalmente todas las otras acciones como la formación de recursos humanos científicos y tecnológicos específicamente para atender la emergencia. Si bien la demanda de soluciones relacionadas con la emergencia sanitaria puede considerarse coyuntural, por lo tanto hay una serie de arreglos y acuerdos institucionales de muy diversa índole que responden única y exclusivamente al evento, entonces se puede observar de qué manera la coordinación o falta de ella alrededor de la ciencia y la tecnología impactó en la generación de soluciones y si dicha coordinación (o no) apeló a procesos democráticos incluyentes donde se tomara en cuenta a los actores involucrados.

Como hipótesis se plantea que ha existido una marcada descoordinación en el proceso de toma de decisiones, reflejo de un cambio que implicó su concentración en algunos actores, en cuanto a la política científica y tecnológica, relacionada con el manejo de la crisis sanitaria; lo que en ocasiones ha llegado a ser contradictorio y/o contrapuesto, afectando las soluciones demandadas.

La estructura del capítulo es de la siguiente manera: en el primer apartado se presenta el contexto de lo que ha significado la emergencia sanitaria por la COVID-19 en torno a los requerimientos de soluciones científicas y tecnológicas. En el segundo apartado se identifican los actores institucionales, referentes a cada orden de gobierno relacionados con las políticas científicas y tecnológicas, de esta manera se trata de establecer lo que se denominará en principio como el sistema de ciencia y tecnología en el país, que a su vez permite identificar el tipo de estructura científica y tecnológica previa a la pandemia. El tercer apartado analiza las decisiones de política pública que se

han tomado con base en dos aspectos de la ciencia y la tecnología: la generación de vacunas por un lado y la generación de tratamientos, equipos y dispositivos médicos para el tratamiento de la enfermedad por COVID-19. Finalmente, en la cuarta sección se presenta las conclusiones y un conjunto de recomendaciones que se desprenden del trabajo en términos de políticas públicas.

CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN RESPUESTA A LA EMERGENCIA SANITARIA GLOBAL

Existe un amplio debate en torno a cómo la ciencia y la tecnología responden ante las diversas necesidades de la sociedad. La forma como se puede articular la ciencia y la tecnología con la sociedad ha implicado acalorados debates por lo menos desde los años treinta que siguen vigentes por muy diversas razones, las cuales van desde la pertinencia del financiamiento público para la investigación y el desarrollo (I+D) en Instituciones de Educación Superior (IES) como las universidades o los centros públicos de investigación, por parte del Estado, así como el tipo de investigación que debería financiarse, que puede ser básica y/o aplicada, o las áreas y sectores de interés, los canales donde se transfiere el conocimiento desarrollado por dichas IES, hasta la manera en cómo dichos conocimientos se explotan comercialmente.

Pero más allá de la diversidad de debates, de acuerdo con Casas (2021), éstos han permitido observar que “la ciencia es un fenómeno social e histórico y no un mundo aparte; a desentrañar los intereses sociales, económicos, culturales y/o políticos que influyen tanto en la generación como en la aplicación de conocimiento científico; y a demostrar que entre ciencia y sociedad hay una relación interactiva” (Casas, 2021: 226-227).

Si bien el mundo ya ha enfrentado otras pandemias, la forma en cómo actualmente está conectado y los constantes flujos de personas, comercio e información, entre otras cosas, han acelerado el ritmo de transmisión, la aparición de nuevas variantes y la expansión de problemas asociados a la economía, como la crisis de logística que afecta a industrias de todo el mundo lo que ha provocado mayor interés social en los procesos de producción científica y

tecnológica, sobre todo en lo referente a la producción de vacunas y tratamientos para la enfermedad; además, se han modificado y acelerado procesos en la producción del conocimiento, visibilizando el trabajo en red, la cooperación científica y tecnológica, así como los grandes jugadores en el ámbito global, capaces de ofrecer las soluciones sanitarias que se demandan.

La crisis sanitaria provocada por el virus del SARS-COV-2 ha evidenciado que se requieren de capacidades científicas y tecnológicas para generar soluciones muy diversas; también ha puesto a contraluz las falencias de los sistemas públicos de salud y la amplia brecha que existe entre países desarrollados y en vías de desarrollo para poder brindar respuestas eficaces y oportunas basadas en capacidades científicas y tecnológicas desarrolladas previamente susceptibles de usarse en el momento indicado.

Es en este sentido donde la política científica y tecnológica es relevante ya que más allá de ofrecer soluciones en momentos coyunturales, se requiere de acciones afirmativas de mediano y largo plazos que aseguren capacidades propias acumuladas que doten de independencia a los países para el desarrollo de respuestas innovadoras.

La irrupción del virus del SARS-COV-2 en el mundo y la crisis sanitaria que ha provocado puso en el centro de las agendas científicas y tecnológicas la búsqueda de soluciones en salud pública en el ámbito global. La generación y circulación de conocimientos se aceleró de forma inusitada, las publicaciones científicas se incrementaron y al mismo tiempo comenzó un proceso de datos abiertos y compartidos entre redes y grupos de investigación en todo el mundo (Casas, 2021).

La creciente necesidad de contar con una o varias vacunas que pudieran desarrollarse de urgencia implicó cambios importantes en la práctica científica y tecnológica, así como en las normas regulatorias y sanitarias que permitieron esquemas de pruebas clínicas superpuestas en las distintas fases implicadas, además de procesos rápidos de preaprobación, transferencia tecnológica, establecimiento de alianzas público-privadas y colaboraciones entre gobiernos. Los cambios mencionados denotan que los países requieren contar con capacidades científicas y tecnológicas acumuladas que permitan responder ante momentos de crisis, también refleja la necesidad de políticas públicas en

ciencia y tecnología de mediano y largo plazos que sean capaces de adaptarse a las condiciones cambiantes. En este sentido, se requiere de una importante articulación que permita tomar decisiones de forma democrática apelado al consenso e inclusión entre los actores del sistema de ciencia y tecnología.

CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LA ENFERMEDAD POR COVID-19

La creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) es considerado como el inicio de la institucionalización de la Política de Ciencia y Tecnología (PCYT) en México (Casas y Dettmer, 2003: 221). El Conacyt es reflejo de un proceso que evolucionó aproximadamente desde 1930 con distintas iniciativas y programas de ciencia y tecnología con diversas visiones.

La importancia del Consejo es que en él recayó la dirección de la política científica y tecnológica del país, articulando programas dirigidos a incrementar la formación de recursos humanos especializados, la generación de infraestructura científica y tecnológica, así como el desarrollo de institutos y centros de investigación a lo largo de todo el país. Conacyt asumió la planeación, coordinación y evaluación de la PCYT, erigiéndose como el rector en el establecimiento del Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología y más tarde del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología (1978-1982). A la par de estas iniciativas se formularon diversas leyes, fideicomisos y proyectos que integran un marco institucional formal para la ciencia y la tecnología en México.

Con el riesgo de sintetizar en exceso, la PCYT en México ha tenido cinco etapas con concepciones orientadoras diversas. De acuerdo con Casas y Dettmer (2003), la primera, transitó con la idea de ser solucionadora de problemas a ser promotora del progreso (1930-1970); la segunda, se basó en un impulso a la ciencia con el objetivo de revertir el atraso científico y tecnológico (1970-1980); la tercera ha sido denominada como de “planeación y pragmatismo” (1980-1990); la cuarta con una marcada orientación hacia las demandas del mercado

o una visión basada en el aumento de la productividad (1990-2017¹) y la quinta, que se propone en este trabajo, está dominada, por lo menos en el grado discursivo, por una orientación hacia las demandas y necesidades sociales, con el enfoque de la innovación inclusiva y/o transformativa (2018-...).

Esta periodización no quiere decir que nunca se hayan tomado en cuenta las necesidades de la sociedad, pero sí expresa la centralidad que se pone en el tema y los objetivos que se plantean. En estricto sentido, la periodización no responde a una evaluación de cada período, pero sí garantiza a los elementos que durante cada etapa los gobiernos han enfatizado, sin que necesariamente las políticas que se llevaron a cabo coincidan con dichos objetivos.

Cada una de las etapas anteriores se ha integrado por una serie de lineamientos, programas y leyes diversos que focalizan en distintos aspectos de interés y que en conjunto constituyen el marco institucional de la PCYT. El marco institucional como símil de gobernanza, entendida como las normas, reglas, actores, redes, nodos públicos y privados que intervienen en procesos interdependientes, definen acciones y decisiones con un objetivo común (Díaz-Castro *et al.*, 2021).

El paradigma de la política científica y tecnológica en el mundo cambió a partir de las últimas décadas del siglo xx, se transitó de los modelos lineales, tanto de oferta como de demanda, hacia modelos con visiones holísticas o sistémicas (Diercks *et al.*, 2019). México no se quedó atrás y buscó adaptarse al paradigma de la PCYT, dominado fundamentalmente por el objetivo de construir un Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que implicó una serie de cambios como la aprobación de la Ley de Ciencia y Tecnología en 2002, la creación de la Ley Orgánica del Conacyt y del Programa Especial de Ciencia y Tecnología (PECYT) (Casalet, 2005). Estos cambios trajeron modificaciones en la estructura de la política científica y tecnológica del país porque se integraron de manera sucinta como actores del sistema a las empresas y se puso un mayor énfasis en la necesidad de fomentar la innovación, así como de promover más participación del sector privado en el financiamiento para la innovación en general (Villavicencio, 2008).

¹ La fecha de cierre de 2017 es propuesta en este trabajo.

Lo anterior permite observar que, en términos generales, la estructura del sistema de la ciencia y la tecnología en el país ha estado bajo la coordinación del Conacyt como nodo central articulador de la política científica y tecnológica lo que apunta hacia un esquema de gobernanza de arriba hacia abajo con una fuerte tendencia a la centralización en la toma de decisiones.

Dicha característica se ha visto agudizada en el gobierno de la llamada Cuarta Transformación (4T), ya que distintos organismos autónomos que formaban parte del entramado institucional de la ciencia y la tecnología en el país, como el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT) que fungía como un órgano de consulta permanente del poder Ejecutivo Federal, del Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación (CGICDTI) y de la Junta de Gobierno del Conacyt ha sido desconocido y denotado como un organismo apócrifo y fuera de la ley, a pesar de la evidencia que el mismo FCCYT ha proveído para justificar el marco normativo con el que operaba.

Dadas las características de la emergencia sanitaria y de las respuestas surgidas en torno a la demanda de soluciones, en este trabajo se sugiere que la ciencia y la tecnología para la COVID-19 requiere de la integración de más actores, además del Conacyt, que coincide con el enfoque que ha planteado a la pandemia como un problema intergubernamental complejo destacando la necesidad de generar políticas públicas coordinadas por medio de una gobernanza multinivel, permitiendo la resolución de problemas que abarcan niveles territoriales distintos y requiere de una fuerte coordinación entre la multiplicidad de actores involucrados (Peters, Jordan y Tosun, 2017; Maggetti y Trein, 2019; Irepoglu, 2019).

En términos de políticas públicas, se requiere de lo que algunos autores denominan acciones afirmativas, que se traduce en la construcción de consenso en tanto a las demandas, percepciones y visiones de las prioridades de la ciencia y la tecnología. Ello implica un alto grado de complejidad ya que además, significa la coordinación de diversos tipos de actores como las instituciones de educación superior, los centros de investigación, los agentes públicos y privados sectoriales, las empresas, la sociedad civil y por supuesto los diversos niveles de gobierno (Pacheco, 2005). En síntesis, se requiere de procesos

democráticos e inclusivos que integren al amplio mosaico de actores involucrados en la ciencia y la tecnología.

Retomando lo planteado, antes de explicar con detalle la forma en cómo se ha establecido la coordinación de la ciencia y la tecnología para la COVID-19 en México, se requiere hablar de la importancia de ello para la ciencia y la tecnología. Es fundamental recalcar que en el ámbito global y en sintonía con la periodización antes mencionada, las PCYT al enfocarse en la promoción de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI), éstas se concentraron en estructurar marcos que ayudarán a la corrección de fallas de mercado y la generación de incentivos para promover cierto tipo de interacciones como la vinculación universidad-empresa, entre otras más. Esto se denominó como “el nuevo rol del gobierno” lo que comprendía generar condiciones seguras, eliminar los obstáculos a la innovación, potenciar la difusión de la tecnología fomentando la creación de redes y el agrupamiento y el aprovechamiento de la investigación y el desarrollo.

Pero independientemente del enfoque de las PCYT, la coordinación se convierte en un elemento central ya que permite o podría permitir, alinear actores, estructura y procesos.

Para fines de este capítulo, se identifican los niveles de los participantes, ya que es relevante para el tema de las políticas públicas, en particular para la ciencia y la tecnología con respecto a las acciones implementadas para la COVID-19, pues al tener un sistema federal en México, se requiere de la coordinación desde la presidencia de la República, hasta el nivel municipal.

Para aclarar lo que aquí se entenderá por coordinación, se retoma la propuesta de Painter (1981) quien refiere que basado en una visión instrumental del concepto, la coordinación de políticas tiene los cinco objetivos siguientes: 1) evitar o minimizar la duplicidad y traslape de funciones; 2) evitar incoherencias políticas; 3) minimizar los conflictos burocráticos y políticos; 4) búsqueda de coherencia y cohesión de las prioridades y 5) promoción de una perspectiva global o de todo el gobierno, frente a perspectivas restringidas (sectoriales, regionales, etc.).

Por lo tanto, la coordinación apunta la idea de formular políticas claras, coherentes, consensuadas con prioridades determinadas y estrategias que

permitan poner en práctica esas políticas (Boston, 1992). Significa tener acuerdos sobre qué dirección seguir y por lo menos un mínimo de acuerdos entre los actores políticos involucrados en la política partícipe, que implica negociación y cooperación para llegar a la “coordinación estratégica” (Braun, 2008). Existen diversos niveles de coordinación, de acuerdo con la escala Guttman, éstos pueden ir desde la no coordinación, la coordinación negativa, la coordinación positiva, la integración de políticas y la coordinación estratégica. En cada nivel hay implicada coordinación administrativa y coordinación política, así como tres niveles políticos: a) nivel de gobierno y gabinete; b) nivel sectorial y c) nivel de agencia (Braun, 2008).

A partir de los elementos anteriores, de acuerdo con Cejudo y colaboradores (2020) en particular para la emergencia sanitaria la respuesta del país ha evidenciado la desarticulación, descoordinación y en ocasiones acciones contrapuestas para dar respuesta por medio de diversas políticas públicas, a la emergencia sanitaria (Cejudo *et al.*, 2020).

A pesar de que el diagnóstico anterior está basado en las políticas sociales y económicas, aquí se comparte para las políticas científicas y tecnológicas. Si bien no se puede generalizar y hay momentos en que la PCYT ha tenido más o menos articulación, se identifica como rasgo una tendencia a la descoordinación, el cual no es un fenómeno nuevo ni coyuntural, ya que como apuntaba Casas y Dettmer (2003) desde hace casi 40 años, se observa una fuerte desarticulación entre instrumentos, mecanismos, planes y programas para fortalecer el desarrollo científico y tecnológico en el país.

Como se mencionó, el Conacyt es el principal organismo encargado del fomento y desarrollo de la PCYT en México, es el articulador de las acciones realizadas en dicho ámbito y es por ello que forma gran parte del análisis aquí expuesto, se concentra en los planes, programas y herramientas que han implementado frente a la emergencia sanitaria. Sin embargo, cabe mencionar que ante esta crisis provocada por la enfermedad de la COVID-19 hay por lo menos dos actores institucionales más que han jugado un papel relevante. El primero de ellos es la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el segundo es la Secretaría de Salud (SS).

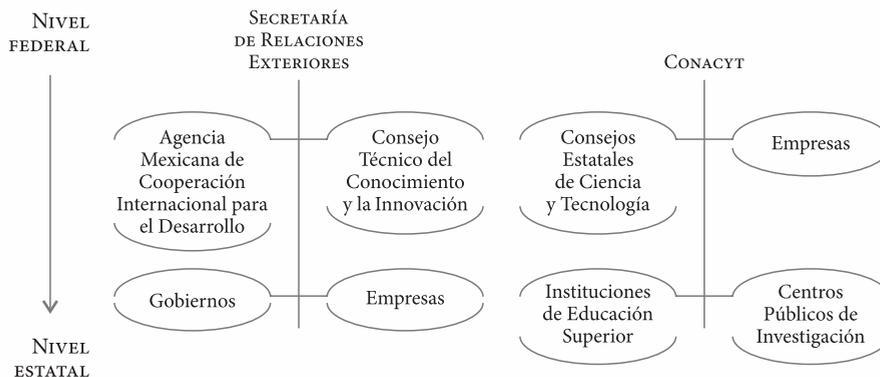
En este sentido cobra relevancia el concepto de coordinación, ya que, en principio, las características de la emergencia, el tipo de problemas que plantea y los desafíos de políticas públicas en ciencia y tecnología, requerirían de acciones coordinadas que permitan la integración y colaboración entre las tres instancias federales mencionadas. Cabe comentar que, en el planteamiento de este trabajo, la coordinación implica la inclusión en la toma de decisiones, lo que señala la necesidad de procesos democráticos.

En el caso de las políticas científicas y tecnológicas en el contexto de la emergencia sanitaria y antes de avanzar hacia el análisis de la coordinación de políticas públicas, se identifican los siguientes actores y niveles. Tres actores institucionales: SRE, SS y Conacyt que lideran acciones y herramientas diversas para la producción y distribución de vacunas, la generación de instrumental médico, equipamiento, dispositivos para diagnóstico y tratamiento de la enfermedad y otras acciones como la formación de recursos humanos científicos y tecnológicos. Entre esos tres actores se han concentrado gran parte de las medidas relacionadas con la ciencia y la tecnología para enfrentar la crisis sanitaria, fundamentalmente entre la SRE y el Conacyt. Vale la pena mencionar que, si bien la SS es importante, se identifican menos estrategias propias puestas en marcha; por ello en este capítulo se focaliza en las acciones que el Consejo y la Cancillería han implementado.

En la Figura 1 se plantean además de las instituciones involucradas en la política científica y tecnológica relacionadas con la enfermedad de la COVID-19, los dos niveles de influencia de las acciones efectuadas, el primero es el ámbito federal y el segundo el estatal, aunque debe mencionarse que en el supranacional también está involucrado, sobre todo en la adquisición de vacunas. Es sustancial identificar los niveles territoriales porque México cuenta con un sistema federal que, en efecto, en situaciones de emergencia como las actuales, la concurrencia entre órdenes de gobierno se torna crítica, por lo que los países federales deben hacer un esfuerzo adicional para coordinarse internamente (Cejudo, *et al.* 2020: 2).

Lo anterior es notable porque en diversas áreas de la política pública, como la económica, la social y la de ciencia y tecnología se ha hecho inminente la descoordinación, en ocasiones nula articulación y una serie de

FIGURA 1
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL RELACIONADA CON LA CIENCIA
Y LA TECNOLOGÍA PARA RESPONDER AL COVID-19



Fuente: Elaboración propia.

contradicciones ya sea en la postura horizontal entre las secretarías, las cuales se pueden catalogar en el mismo grado de influencia en la gobernanza, así como en la vertical entre las instancias federales y los estados, los que han quedado subyugados al control y monopolio de ciertas decisiones de algunos actores del sistema, tal y como lo demuestra Díaz-Castro y colaboradores (2020) al identificar que domina una gobernanza centralizada a cargo de las más altas autoridades sanitarias en el ámbito federal, que impidió que se respondiera de manera oportuna ante situaciones locales requiriendo de flexibilidad o mayor coordinación entre instancias federales, estatales y locales.

Aunque existen otros autores como Navarro (2021) quien argumenta que, debido a la complejidad en la gestión de un evento de este tipo, el sistema de respuesta se organizó en principio de arriba hacia abajo, pero ha cambiado sobre todo en áreas como la economía, donde la reactivación se ha delegado a los estados.

Pero a pesar de este cambio que señala el autor citado, se reconoce que la toma de decisiones fue centralizada por las instancias federales, lo que en ocasiones generó rispideces ya que gobiernos estatales como Jalisco, Michoacán,

Tamaulipas, Sonora, Nuevo León, Tlaxcala, Colima, Veracruz, Guanajuato y Yucatán decidieron poner en marcha planes propios frente al COVID-19, medidas que el gobierno federal interpretó como desacato, en algunos momentos; pero que expresa brechas de descoordinación entre el ámbito federal y el estatal (Navarro, 2020; Cejudo *et al.*, 2020). Y en algún sentido, revela rasgos de lo que se podría considerar como una toma de decisiones antidemocrática.

La Figura 1 sirve también de guía metodológica para este capítulo ya que se plantea un análisis que considere los niveles mencionados o sea la estructura, que identifique a los actores involucrados o agencia y los tipos de interacción o procesos. Para lograr lo anterior y como estrategia metodológica se revisaron fuentes primarias, que son todos los documentos oficiales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como los del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, los gobiernos y los consejos estatales de ciencia y tecnología; además de fuentes secundarias como boletines y notas con información reprocesada, permitiendo identificar agencia, procesos y estructura.

En el siguiente apartado se describen las principales decisiones científicas y tecnológicas que forman parte de las políticas públicas implementadas. Primero se presentan todas aquellas que el Conacyt llevó a cabo y a continuación las de la SRE. En cada caso se presentan también los actores involucrados en cada acción, lo que permitirá lograr el objetivo del capítulo y analizar el nivel de coordinación subyacente e identificar las principales soluciones en términos de políticas públicas científicas y tecnológicas frente a la emergencia sanitaria. Es necesario aclarar que no se presentan las acciones del nivel estatal ya que requiere de un tratamiento específico que sobrepasa a este trabajo.

POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS EN LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA PARA ENFRENTAR LA ENFERMEDAD CAUSADA POR LA COVID-19

En México se declaró la emergencia sanitaria por el virus SARS-COV-2 el 30 de marzo de 2020; ante ello Conacyt, en abril del mismo año, implementó una serie de acciones que coordinaría con algunos Centros Públicos de Investigación (CPI) del sistema Conacyt como el Centro de Investigación y Desarrollo

llo Tecnológico en Electroquímica (CIDETEQ), el Centro de Investigación en Materiales Avanzados (CIMAV), el Centro de Tecnología Avanzada (CIATEQ) y el Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco (CIATEJ) para la producción y reparación de instrumental médico, específicamente ventiladores y respiradores, así como la producción de gel sanitizante para ser distribuido en hospitales médicos (Conacyt, 2020a).

Sin olvidar las otras acciones para la modelación epidemiológica bajo el cargo del Centro Geo, el establecimiento de la Red Nacional de Laboratorios de detección de COVID-19; así como la integración del Proyecto Nacional de Investigación e Incidencia (Pronai COVID-19), el cual intenta ser coherente con la definición de prioridades de la Secretaría de Salud, del Consejo de Salubridad General de México y con las sugerencias de la Organización Mundial de la Salud (OMS) expresadas en el Foro Mundial sobre Investigación e Innovación COVID-19 (Conacyt, 2020b).

La primera convocatoria emitida por Conacyt fue la del Pronai, denominada: “Apoyo para Proyectos de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación en Salud ante la Contingencia por COVID-19. 2020-1”. En dicha convocatoria se establecieron 12 líneas de investigación-acción con sus respectivas demandas: 1) habilitación de la producción de dispositivos médicos estratégicos, incluyendo ventiladores invasivos de emergencia; 2) ensayos clínicos para determinar la seguridad y eficacia de tratamientos (de desarrollo reciente o redirigido) para COVID-19; 3) desarrollo y validación de herramientas de diagnóstico o pronóstico, sensibles y específicas; 4) estudios epidemiológicos; 5) investigación, desarrollo e innovación de alternativas terapéuticas eficaces y asequibles; 6) estabilidad ambiental del virus SARS-COV-2; 7) prácticas sociales y culturales; 8) gobernanza; 9) comunicación; 10) población y territorio; 11) bienestar psicológico y psicosocial y 12) educación.

De las 12 líneas-acción de investigación convocadas, se identifican cuatro plenamente relacionadas con la producción científica y tecnológica de interés para este trabajo. En ese sentido, vale la pena exponer los objetivos y las demandas planteadas para las líneas mencionadas, las cuales pueden observarse en el Cuadro 1.

CUADRO 1
LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN-ACCIÓN DE LA CONVOCATORIA DE “APOYO PARA PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN EN SALUD ANTE LA CONTINGENCIA POR COVID-19”

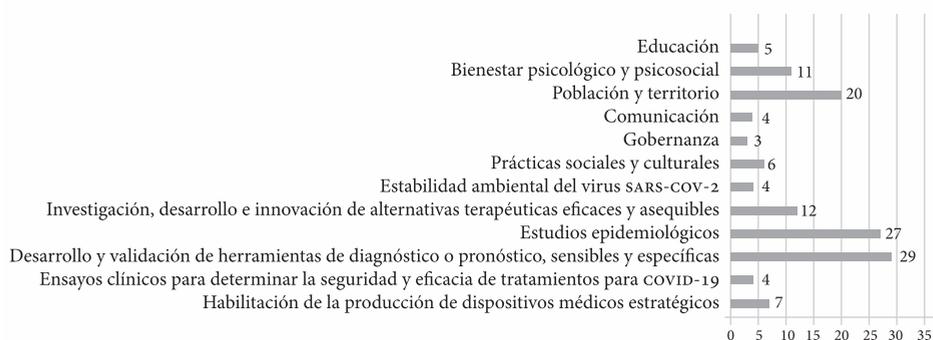
Línea-acción	Objetivo	Demandas
Habilitación de la producción de dispositivos médicos estratégicos, incluyendo ventiladores invasivos de emergencia.	Desarrollar, optimizar o adecuar dispositivos médicos que sirvan de apoyo inmediato para la contención de la pandemia. Los dispositivos podrán ser equipo de protección tanto para pacientes como para el personal de salud, equipo médico para el sostenimiento de pacientes en los hospitales, unidades móviles o dispositivos útiles para la protección de la comunidad.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Validación y/o producción nacional de materiales, dispositivos y/o equipos médicos estratégicos con materiales endémicos o de fácil acceso en el país y de bajo costo. 2) Desarrollo e implementación de protocolos validados de descontaminación y reutilización de materiales, dispositivos y/o equipos médicos estratégicos. 3) Desarrollo e implementación de servicios médicos a distancia (telemedicina) para orientación médica y psicológica vinculadas al COVID-19. 4) Validación y/o producción nacional de ventiladores invasivos de emergencia con materiales endémicos o de fácil acceso en el país y de bajo costo.
Ensayos clínicos para determinar la seguridad y eficacia de tratamientos (de desarrollo reciente o rediseñado) para COVID-19.	Diseñar y desarrollar ensayos clínicos (previamente autorizados por la autoridad regulatoria, acordes con el marco jurídico aplicable y acotados a seis meses de desarrollo) para evaluar la seguridad y efectividad de tratamientos para las diferentes etapas de la enfermedad por coronavirus COVID-19.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Ensayos clínicos controlados o aleatorizados para evaluar la seguridad y efectividad terapéutica de tratamientos dirigidos a las etapas tempranas de la enfermedad. 2) Ensayos clínicos controlados o aleatorizados para evaluar la seguridad y efectividad terapéutica de tratamientos dirigidos al mejoramiento de los desenlaces clínicos en pacientes con cuadros graves de la enfermedad. 3) Ensayos clínicos controlados o aleatorizados para evaluar la efectividad terapéutica de tratamientos para la enfermedad por coronavirus COVID-19 en poblaciones potencialmente susceptibles (pacientes con comorbilidades o adultos mayores) o vulnerables (trabajadores de la salud).

Desarrollo y validación de herramientas de diagnóstico o pronóstico, sensibles y específicas.	Desarrollar herramientas de diagnóstico prácticas, confiables y, de preferencia, con insumos nacionales para la detección y monitoreo de la infección por SARS-COV-2.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Estandarización y validación de protocolos alternativos de extracción y detección de RNA viral. 2) Desarrollo e implementación de mejoras o de métodos alternativos para la toma de muestra, buscando minimizar el riesgo de contagio en el personal de salud. 3) Pruebas de diagnóstico rápidas para facilitar la identificación de poblaciones en riesgo de infección en localidades sin infraestructura de salud, incluyendo protocolos para desarrollar estudios serológicos que detecten Igg contra SARS-COV-2. 4) Validación de biomarcadores clínicos de diagnóstico o pronóstico que permitan distinguir las etapas de la infección/enfermedad o predecir desenlaces clínicos en los pacientes con la enfermedad.
Investigación, desarrollo e innovación de alternativas terapéuticas eficaces y asequibles.	Identificar y desarrollar nuevos enfoques terapéuticos para la prevención y/o el tratamiento de COVID-19.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Caracterización diseño y producción de biofármacos (anticuerpos, vacunas, etcétera). 2) Validación de inmunoterapias innovadoras (mono o multiterapia). 3) Validación de terapias coadyuvantes a los tratamientos tradicionales.

Fuente: Elaboración propia con información de la Convocatoria y Términos de Referencia 2020-1 “Apoyo para Proyectos de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación en Salud ante la Contingencia por COVID-19”. Conacyt.

En dicha convocatoria se aprobaron 132 proyectos en total, siendo la línea-acción 3 la que concentró el mayor número, seguido por la línea-acción 4 y en tercer lugar la línea-acción 10. La distribución total, se puede ver en la Gráfica 1, en donde además se verifica que los recursos se concentraron de manera importante en el desarrollo de herramientas diagnósticas y en los estudios epidemiológicos.

GRÁFICA 1
DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS APROBADOS
EN LA CONVOCATORIA DE “APOYO PARA PROYECTOS
DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, DESARROLLO TECNOLÓGICO
E INNOVACIÓN EN SALUD ANTE LA CONTINGENCIA POR COVID-19”



Elaboración propia con base en Primer, Segundo, Tercer y Cuarto Corte de Publicación de Resultados, Convocatoria 2020-1 “Apoyo para proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación en salud ante la contingencia por COVID-19” (Conacyt, 2020c).

La segunda convocatoria emitida en 2020 fue la del Programa de apoyos para el fortalecimiento de capacidades para diagnóstico de la COVID-19, que trató de establecer la llamada Red Nacional de Detección del COVID-19, anunciada como una de las primeras acciones del Consejo. En esta convocatoria se aprobaron 20 solicitudes predominantemente de universidades y centros públicos de investigación (CPI) (Conacyt, 2020d). La convocatoria complementa la tendencia de financiamiento del Conacyt sobre todo en proyectos para diagnóstico de COVID-19, que puede entenderse ya que al inicio de la

pandemia se requerían este tipo de capacidades tecnológicas para poder identificar a los enfermos y establecer la ruta crítica de tratamiento.

Además de las anteriores dos convocatorias citadas, el Consejo emitió otra para proyectos de acceso universal al conocimiento ante la emergencia COVID-19, en la cual se aprobaron 22 proyectos (Conacyt, 2020e) y finalmente las últimas emitidas fueron las de estancias posdoctorales por México en apoyo por SARS-COV-2 (COVID-19) modalidades 1 y 2, donde se aprobaron aproximadamente 800 becas en ambas modalidades para el 2020 (Conacyt, 2020f, 2021).

El tipo de acciones implementadas por el Consejo refuerzan la tendencia hacia la centralización en la toma de decisiones, es un rasgo distintivo en general de la política científica y tecnológica del país, aunque en el caso de las políticas específicas para atender la pandemia también se observa este patrón. Las relaciones de colaboración que se establecen están verticalizadas y se interactúa sobre todo con los centros públicos dependientes del Conacyt, con quienes de por sí se mantiene una relación jerárquica dado que dependen en gran medida del financiamiento del Consejo, observado también con la producción de los ventiladores Ehécatl 4T y Gätsi-Dydetec, ambos bajo el cargo del Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial (CIDESI), centro también del Conacyt.

La vinculación con otro tipo de instituciones de educación superior (IES) como las universidades es menor y sobre todo se mantiene por medio de la formación de recursos humanos con las convocatorias emitidas para posdoctorado. Se observa una nula colaboración con los consejos estatales de ciencia y tecnología, ya que no hay articulación de ningún tipo de acción conjunta; otro punto importante es que las capacidades en donde se concentró el financiamiento son en el desarrollo de instrumentos diversos de diagnóstico.

La Secretaría de Relaciones Exteriores ha sido un actor importante en el sistema científico y tecnológico frente a la COVID-19, ya que ha implementado una serie de medidas como la “Gestión Diplomática sobre Vacunas COVID-19” y la “Plataforma de Donaciones Internacionales para la atención de COVID-19”; ambas estrategias pueden considerarse como parte de la denominada Diplomacia Científica y Tecnológica, entendida como el conjunto de actividades

llevadas a cabo para promover la colaboración bilateral y multilateral, por medio del conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación (SRE, 2020a).

Es necesario puntualizar que, si bien el actor más notorio en los procesos de negociación es Marcelo Ebrard, existen otros actores institucionales que soportan todas las acciones que desde la SRE se han implementado. En primer lugar, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) a cargo de Laura Elena Carrillo Cubillas; el Consejo Técnico del Conocimiento y la Innovación (Coteci) bajo la dirección de Javier López Casarín y la subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos dirigido por Martha Delgado Peralta.

Una de las acciones más visibles de la SRE fue el posicionamiento que el canciller Marcelo Ebrard planteó en la 75 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que mantuvo en la Cumbre Extraordinaria de Líderes del G20 demandando condiciones de igualdad y equidad en el acceso a medicamentos, vacunas, equipos e insumos médicos. Además de argumentar a favor del incremento del financiamiento en investigación y desarrollo (I+D) con un enfoque de cooperación multilateral para enfrentar la emergencia sanitaria (SRE, 2020a). Dicho posicionamiento ha sido refrendado en la Asamblea 76 de la ONU, incorporando demandas como la aceptación de certificados de vacunación accesibles y no discriminatorios (SRE, 2021a).

Además, desde la SRE se implementó la iniciativa “Juntos por la Salud” a cargo de la Fundación Mexicana para la Salud (Funsalud) con el objetivo de establecer colaboraciones entre empresas e instituciones públicas para manufacturar insumos médicos como los ventiladores mecánicos que, ante la presión de la demanda global comenzaron a escasear poniendo en alerta a muchos gobiernos, frente a la posibilidad del acelerado incremento en el número de contagios. Resultado de esta iniciativa se logró la vinculación entre la empresa Femsa y Metalsa, que conjuntamente diseñaron y fabricaron un ventilador (Bañuelos y Orozco, 2020).

Como parte de la Gestión Diplomática sobre Vacunas COVID-19, México se adhirió en la modalidad opcional² a la Coalición Internacional Acelerador de Acceso a las Herramientas contra COVID-19 (COVAX), por medio de la cual se promueve la colaboración internacional para producir medios de diagnóstico, tratamientos y el acceso equitativo a vacunas (Casas, 2021). El mecanismo COVAX está a cargo de la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante las Epidemias (CEPI), la Alianza Mundial para las Vacunas e Inmunización (Gavi) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), donde UNICEF como socio clave se encarga de la ejecución (OPS, 2021).

Además de la iniciativa COVAX, la Cancillería ha sido la encargada de negociar la participación del país en ensayos clínicos y la pre compra de las siguientes vacunas: Pfizer-BioNTech a la empresa alemana BioNTech por 34.4 millones de dosis; Convidencia (Ad5-nCoV) de CanSino Biologics Inc por 35 millones de dosis; a la empresa AstraZeneca la vacuna llamada ChAdOx1 nCoV-19 o AZD1222 por 77.4 millones de dosis, la vacuna Coronavac de la empresa china Sinovac y la Vacuna Sputnik V del Centro Nacional Gamaleya (Cuadro 2).

Vale la pena mencionar que México negoció recibir dosis a granel a partir de la iniciativa que fue gestionada en agosto de 2020 entre Fundación Slim, AstraZeneca, México, Argentina, Grupo Insud y Laboratorios Liomont para que estos últimos se encargaran del envasado, terminado y distribución a diversos países de Latinoamérica de entre 150 y 250 millones de dosis (SRE, 2020b), así como la gestión de embotellado por parte de BIRMEX de las dosis de la vacuna Sputnik V, empresa de capital mayoritariamente estatal que se ha buscado reestructurar tanto administrativa, como organizacionalmente para

² COVAX da la oportunidad a sus participantes de integrarse bajo diversas modalidades y así poder acceder al portafolio de vacunas que financian, 18 en total. La modalidad opcional implica que México puede rechazar las ofertas de compra que no se alineen a la estrategia de vacunación establecida. Así México anticipó un pago por 159 millones de dólares (MDD) a un costo de 3.10 dólares por dosis y otorgó pagarés por 20 MDD equivalentes a 0.40 dólares por dosis en caso de rechazar alguna oferta de compra (SRE, 2021b).

CUADRO 2
CANTIDAD DE DOSIS DE VACUNAS PARA COVID-19 EN CONVENIO,
DOSIS RECIBIDAS Y SUBSTANCIAS A GRANEL POR FARMACÉUTICA

Farmacéutica con la que se estableció el contrato	Cantidad de dosis firmadas en convenios de pre compra (millones)	Cantidad de dosis recibidas (millones)	Cantidad de sustancia recibida a granel ⁴
COVAX	51 100 000		
AstraZeneca	77 400 000	90 558 300 ²	
Pfizer	34 400 000	51 433 395	
CanSinoBio	35 000 000	14 137 260	8 000 000 (sustancia)
Sputnik V	24 000 000	20 000 000	
AstraZeneca Serum Institute	2 030 000		25 776 862 (sustancia)
Moderna ¹		6 272 000	
Johnson & Johnson ¹		1 350 000	
Sinovac	20 000 000	20 000 000	
Total ⁵	243 930 000 ³	203 750 955	

¹ En el caso de Moderna y Johnson & Johnson no se establecieron contratos, ya que provienen de donaciones.

² La cantidad de dosis recibidas supera la del contrato con el laboratorio porque contabiliza las donaciones.

³ El total de dosis está destinado a atender a 139 millones 660 mil personas y no representa la cantidad de vacunas aplicadas a la población.

⁴ Las sustancia recibida a granel se envasa en México y no representa un número de dosis exacto.

⁵ Los totales tienen fecha de corte hasta el 7 de febrero de 2022.

Fuente: Elaboración propia con datos de SRE Transparencia. Información disponible en <<https://transparencia.sre.gob.mx/gestion-diplomatica-vacunas-covid>>.

poder crear un Sistema Nacional de Distribución de Insumos para la Salud y con ello recuperar parte de las capacidades tecnológicas perdidas a lo largo de varios sexenios, aunque aún no es claro cómo se llevará a cabo dicho proceso.

Otra de las estrategias lideradas por la SRE es la incorporación de México en la Coalición para las Innovaciones en Preparación para Epidemias (CEPI) resultado de la invitación de la primera ministra de Noruega; dicha coalición busca generar colaboraciones para la generación de vacunas contra

COVID-19 por medio del financiamiento de proyectos que bajo la modalidad de consorcios conjunten capacidades científicas, tecnológicas e industriales. Es así cómo se creó el Consorcio de Científicos Innovadores en Vacunas MX a cargo de Esther Orozco, investigadora del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav).

Se conformaron seis equipos multidisciplinarios por medio de dos convocatorias que fueron presentados ante la CEPI en 2020 para ser evaluados en dicha instancia y acceder al financiamiento ofertado; sin embargo, los proyectos presentados no ganaron el financiamiento ya que, a pesar de las capacidades científicas y la viabilidad técnica, no se cuenta con laboratorios de bioseguridad nivel 3, así como la infraestructura para el escalamiento y producción industrial (Bañuelos y Orozco, 2020).

Ante los resultados obtenidos la SRE decidió el lanzamiento de un fondo de 80 millones de pesos mediante la AMEXCID. El fondo se destinó en proyectos para pruebas de detección, terapias y desarrollo de vacunas. De allí, se financiaron los siguientes 19 proyectos.

Como puede observarse la SRE ha ejecutado una serie de instrumentos relacionados con la ciencia, la tecnología y la innovación para hacer frente a la pandemia. Esto es interesante porque a pesar de no ser el nodo central de la política de ciencia y tecnología, se ha convertido en un actor relevante.

Conviene subrayar que en la gobernanza del sistema de ciencia y tecnología se observa un cierto grado de colaboración, en particular entre algunos actores y en cuestiones específicas, por ejemplo, en lo que tiene que ver con la gestión diplomática de vacunas, ya que si bien la Cancillería se concentró en la negociación de contratos para las compras, dejó muy claro que sólo esa parte del proceso le correspondería, ya que la organización para la distribución y aplicación corrió con la dirección de la Secretaría de Salud, que a su vez se coordinó con los gobiernos estatales y el Ejército Nacional.

Otra de las acciones de coordinación más notorias fue el de la vacuna Patria, elaborada en Laboratorios Avimex, ya que si bien en principio el capital inicial fue aportado por la AMEXCID-SRE (Cuadro 3), después se estableció una coinversión y alianza con el Conacyt para poder culminar el proceso, sin destacar que un esfuerzo como éste ha demandado la colaboración de muchos más

CUADRO 3
PROYECTOS EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN
APOYADOS POR AMEXCID

Diagnósticas	Profilácticas y vacunas	Terapéuticas y fármacos
Prueba serológica rápida, barata y de alta sensibilidad para detectar IgG contra SARS-COV-2 usando nanopartículas magnéticas y microfluídica. Cinvestav.	Evaluación de una quimera recombinante multiepitópica como vacuna contra COVID-19. UAQ.	Ensayo clínico aleatorizado de la dexametasona nasal como adyuvante en pacientes con COVID-19. UNAM.
Biosensores genéticos de nueva generación usando CRISPRcas. UNAM.	Iniciativa Jonas Salk México para el desarrollo e implementación sin fines de lucro de la vacuna de nanoplásmidos npJS19. Instituto Gould-Stephano, AC.	Sofosbuvir + simeprevir en adultos hospitalizados con COVID-19 no crítico: Ensayo clínico controlado. UNAM.
Desarrollo de un kit de RT-PCR de muy bajo costo para detectar el virus SARS-COV-2. UNAM.	Plataforma para el desarrollo de vacunas recombinantes basadas en VLP: Aplicación en la prevención de COVID-19. UNAM.	Estudio piloto para comparar cuatro estrategias terapéuticas para COVID-19. UNAM.
Detección de COVID-19 en el binomio madre-hijo en mujeres lactantes. Cinvestav.	Sistema de monitoreo del estado de salud de pacientes COVID-19 en hospitales. IPN.	Desarrollo de inmunoglobulina Y (Ig Y) para el tratamiento de enfermos de COVID-19. UNAM.
Purificación del dominio de unión a ligando (RBD) de la proteína espiga (spike) del SARS-COV-2 recombinante y optimizado para mayor solubilidad. Cinvestav.	Vacuna contra COVID-19 diseñada en un vector recombinante de la enfermedad de Newcastle (rNDV): Fase de Pruebas Preclínicas y Fase I de Pruebas Clínicas. Laboratorios Avimex S.A. de C.V.	Descubrimiento y caracterización de anticuerpos neutralizantes contra SARS-COV-2: Primera fase del desarrollo de anticuerpos terapéuticos para el tratamiento de la infección aguda. IPN.
Aptámeros de ADN para la Detección rápida de SARS-COV-2. Cinvestav.	Evaluación de vacunas contra el SARS-COV-2, usando un protocolo de inmunización sistémico/mucosal, para obtener respuesta inmunitaria humoral en suero y en las mucosas nasal, bucal, bronquial y vaginal, en un modelo traslacional porcino. Cinvestav.	Análisis preclínico de ADAM17 e IGF1 como alternativas terapéuticas en el daño pulmonar agudo de pacientes de alto riesgo con COVID-19. Cinvestav.

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2020a, 2020b).

actores como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER), Hospital Médica Sur, Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), por citar algunos. Vale la pena mencionar que si bien el Conacyt se quedó a cargo de algunas iniciativas relevantes como la vacuna Patria, ha sobrepasado los tiempos previstos, ya que de acuerdo con las declaraciones de la titular del Consejo, la vacuna estaría lista para su aplicación en diciembre del 2021 (Saénz, 2021) sin embargo para abril de 2022 aún se encontraba en proceso de reclutamiento de personas para pruebas de la fase 2, la cual se retrasó porque se requerían voluntarios con características específicas como no haber sido vacunados previamente o sufrido la enfermedad, lo que reduce ampliamente la población candidata y visibiliza poca coordinación institucional.

Un caso más que vale la pena mencionar es lo referente a la producción de la vacuna QUIVAX 17.4 anti COVID-19, liderado por la Universidad Autónoma de Querétaro, ya que, como se explicó previamente, esta iniciativa contó con el capital semilla de 3.3 millones de pesos gestionados por la SRE por medio del convenio con la AMEXCID, donde se estableció que la UAQ contribuiría con 1.5 millones de pesos y 2.9 millones de pesos provenientes de donativos de la iniciativa privada. No obstante, la iniciativa requiere más fondos para poder concluir el proceso, así que iniciaron una serie de pláticas con el Conacyt para poder subsanar la parte restante, pero los resultados no han sido los esperados y no se ha contado con el financiamiento del Consejo, que ha llevado a la Universidad a emprender una serie de acciones como el denominado “Vacunatón” en marzo de 2021 para recaudar alrededor de 20 millones de pesos, necesarios para seguir con la fase III (Martínez, 2021).

El caso de la vacuna QUIVAX 17.4 muestra cómo una estrategia emprendida por una institución puede ser importante, pero sin financiamiento para llevarla a cabo y sin coordinación para que las distintas etapas de la investigación y el desarrollo se completen puede quedar trunca. La coordinación en este caso dependía de que el Conacyt se hiciera cargo de asegurar alguna forma de financiamiento que complementará las de la Universidad, sin embargo, no ha sucedido de esa manera.

En los ejemplos anteriores puede observarse que, a pesar de la colaboración puntual en temas particulares, el nodo histórico central de la política científica y tecnológica no ha sido el líder en las PCYT para dar respuesta a la pandemia. Al contrario, lo que se observa es que delegó la coordinación de algunas funciones como el financiamiento, lo que puede deberse a la franca disminución que en el gobierno de la 4T se ha registrado, ya que, contrario a la retórica del discurso político, se observa falta de inversión en el sector resultado de la política de austeridad y constricción del gasto (Rodríguez, 2021).

Los pocos recursos destinados por medio de las convocatorias extraordinarias emitidas por el Conacyt se concentraron en los proyectos que buscaban desarrollar pruebas de diagnóstico, las cuales estuvieron a cargo de los CPI's que dependen presupuestariamente del Consejo. Puede interpretarse que las subvenciones que se otorgaron con las convocatorias extraordinarias sustituyeron los recortes presupuestarios de los que fueron objeto al principio del sexenio dichos centros. Pero esto contrasta con una política más estructurada y organizada, implementada desde la SRE que se concentró en tratamientos y fármacos, incluidas las vacunas.

En este sentido lo que se observa es un desplazamiento del Conacyt como nodo central de la política, con una baja capacidad de articular acciones coordinadas en torno a las respuestas desde la ciencia y la tecnología para la enfermedad por COVID-19. Si bien la política científica y tecnológica ha recaído en dos actores institucionales: SRE y Conacyt, queda claro que existe poca coordinación entre los tres niveles trazados en apartados previos (agencia, secretarías y gabinete).

Esto es interesante porque plantea un tema que vale la pena seguir analizando, ya que por un lado se ve una clara concentración en la toma de decisiones, sobre todo por medios de la injerencia del poder Ejecutivo y de la titular del Consejo en varias decisiones que no crearon consenso, provocaron tensiones con actores del sistema de ciencia y tecnología, lo que repercutió en falta de coordinación en diversos espacios de la PCYT.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

La política científica y tecnológica en México ha mantenido una tendencia a la centralización que ha implicado diversos retos al sistema federal mexicano; uno de ellos es el referente a la coordinación entre los diversos niveles involucrados en las políticas públicas.

En el caso de la Política Científica y Tecnológica, históricamente el Conacyt ha sido la institución que ha concentrado su ejecución, sobre todo en el financiamiento; sin embargo, existía una estructura institucional de soporte que implicaba a otro tipo de órganos con figura de consejos independientes que tenían opinión sobre los programas o herramientas utilizados, sin olvidar la cierta coordinación, por ejemplo, a partir de la Red Nacional de Consejos y Organismos Estatales de Ciencia y Tecnología (Rednacecyt) o el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT). La inclusión de más actores apuntaba a que la toma de decisiones recayera de modo más amplio y si bien, el sistema que se había formado no era en ningún sentido perfecto, la participación de dichos actores permitía descentralizar las acciones.

El Conacyt ha tenido a su cargo desde la elaboración de los Planes de Ciencia y Tecnología hasta los Programas Especiales y por medio de herramientas como los fondos de financiamiento han promovido la ciencia y la tecnología, pero, en el contexto de un acontecimiento como la pandemia, se observa cierto desplazamiento en las funciones que el Consejo lleva a cabo, ya que instituciones como la SRE ha jugado un papel fundamental en el financiamiento para el desarrollo de pruebas diagnósticas, terapias, fármacos, profilácticas y producción de vacunas. Además su desempeño como mediador con instancias y gobiernos internacionales le permitió establecer una red de colaboración entre instituciones de educación superior con diversas empresas, lo que ha colocado a la Cancillería en un lugar central en el sistema de la política científica y tecnológica. Si bien desde allí no han dictado una política formal, han contribuido con el establecimiento de incentivos para el desarrollo de soluciones científicas y tecnológicas.

Frente a ello, el Conacyt sigue manteniendo un lugar central que por medio del Pronaii y fundamentalmente de la convocatoria de “Apoyo para

Proyectos de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación en Salud Ante la Contingencia por COVID-19. 2020-1” lograron establecer 12 líneas de investigación-acción con diversas demandas. Lo anterior, en conjunto con la convocatoria para estancias posdoctorales, integró parte de las acciones que el Consejo implementó específicamente para enfrentar la pandemia. En estas acciones destaca que las colaboraciones que desde el Conacyt se promovieron fueron fundamentalmente con algunas universidades y sobre todo con centros públicos de investigación del propio sistema Conacyt. En definitiva, coincide con la política que el Consejo ha implementado excluyendo la colaboración o el financiamiento a las empresas. Sólo en el caso del desarrollo de la vacuna Patria se mantiene una colaboración estrecha con los laboratorios Avimex, si bien es resultado de la gestión de diversas instancias, pero éstos no han sido los esperados, ya que los tiempos planeados se han extendido más de lo previsto lo cual genera incertidumbre.

Dada la evidencia presentada en este capítulo, se apunta como hipótesis que, en el caso de la emergencia sanitaria y la complejidad de las soluciones demandadas, el sistema de ciencia y tecnología respondió de manera poco coordinada y careció de inclusión ante la diversidad de actores en el sistema. En términos de la escala de Guttman se trataría sobre todo de coordinación negativa, lo que implica que las instituciones simplemente se reconocen entre sí y no interfieren directamente con los programas o herramientas de política pública, lo que refleja un bajo nivel de coordinación administrativa y nula coordinación política. Ello se puede observar entre las dos instancias más relevantes: Conacyt y SRE con la poca comunicación y casi inexistente colaboración que destaca en el tema del financiamiento y la articulación en las acciones de uno y otro.

La toma de decisiones en torno a las acciones científicas y tecnológicas muestran mayor verticalidad en el caso del Conacyt y cierta horizontalidad en el caso de la SRE, sobre todo considerando que esta última integró formalmente un Consejo Científico Asesor que contribuyó en distintos procesos. Dicho lo anterior, vale la pena recalcar que no se tienen los elementos suficientes para evaluar el actuar de uno y otro, ya que no hay información suficiente para ello, pero sí para identificar cómo en la coyuntura por la emergencia sanitaria se

han articulado o no ciertas decisiones. Pero se observa que al no considerar a una mayor diversidad de actores y al concentrar la toma de decisiones, por lo menos en el caso de Conacyt se puede estar construyendo un sistema de toma de decisiones que no es democrático.

Para cerrar este capítulo, la principal recomendación en términos de política de ciencia y tecnología gira en torno al tema de la coordinación. Ya que como puede observarse en el país se llevaron a cabo distintas políticas por medio de instituciones diversas para enfrentar la enfermedad por COVID-19 y la crisis sanitaria que de allí se desprendió, pero su articulación fue casi nula, no se complementaron los programas y en algunos casos la continuidad de proyectos que pudieron ser exitosos, como la producción de una o más vacunas con tecnología mexicana, se han visto obstaculizados por la falta de continuidad en los apoyos financieros; situación que no es nueva, ya que constantemente se observa que en el país la ciencia y la tecnología adolecen y cada vez más de recursos económicos que permitan desarrollar capacidades científicas y tecnológicas sostenibles en el tiempo.

En este sentido, más allá de la pandemia y de las acciones coyunturales que se requirieron y se siguen demandando, se necesita la articulación de una política científica y tecnológica de largo plazo que más allá de los objetivos planteados en cada sexenio, se brinde certidumbre sobre los programas y mecanismos que incentivan y fomentan este tipo de actividades, sobre todo reconociendo que la ciencia, la tecnología y la innovación son fenómenos de largo plazo que requieren de amplios periodos para poder desarrollarse adecuadamente y así formar un cúmulo de conocimientos disponibles ante cualquier tipo de eventualidad como la enfermedad causada por COVID-19.

REFERENCIAS

- Bañuelos, Cecilia y Esther Orozco (2020). “La biotecnología en la diplomacia científica mexicana y la lucha contra la COVID-19”. *Revista de la Sociedad Mexicana de Biotecnología y Bioingeniería A.C.* 24 (3): 11-28.
- Boston, Jonathan (1992). “The problems of policy coordination: the New Zealand experience”. *Governance: an International Journal of Policy and Administration* 5 (1): 88-103.
- Braun, Dietmar (2008). “Organizing the political coordination of knowledge and innovation policies”. *Science and Public Policy* 35 (4), mayo: 227-239. DOI: 10.3152/030234208X287056.
- Casalet, Mónica (2005). “New institutional dynamics for the creation of a favorable environment for competitiveness: Hope or reality?”. *Innovation* 7 (2-3): 321-335. DOI: 10.5172/impp.2005.7.2-3.321.
- Casas, Rosalba (2021). “Las complejas relaciones entre ciencia, tecnología y sociedad: dilemas a propósito de la epidemia de COVID-19”. En Jorge Cadena Roa (coord.). *Las ciencias sociales y el coronavirus*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C.
- Casas, Rosalba y Jorge Dettmer (2003). “Hacia la definición de un paradigma para las políticas de ciencia y tecnología en el México del siglo XXI”. En María Josefa Santos (coord.). *Perspectivas y desafíos de la educación, la ciencia y la tecnología*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cejudo, Guillermo. M., David Gómez-Álvarez, Cynthia L. Michel, Damián Lugo, Humberto Trujillo, Calep Pimienta y Juvenal Campos (2020). *Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia?* CIDE, Versión Final. [en línea] Disponible en <<https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCOVID/>> (consulta: 4 de abril de 2022).
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (2020a). *Acciones del Conacyt para combatir al COVID-19*. Comunicado 152 [en línea]. Dispo-

- nible en <<https://conacyt.mx/acciones-del-conacyt-para-combatir-al-covid-19/>> (consulta: 25 de enero de 2022).
- Conacyt (2020b). *Convocatoria 2020-1 Programa de apoyos para el fortalecimiento de capacidades para el diagnóstico de COVID-19*. Dirección Adjunta de Desarrollo Tecnológico, Vinculación e Innovación [en línea] Disponible en <<https://conacyt.mx/convocatorias/convocatorias-programa-de-apoyos-para-las-actividades-cientificas-tecnologicas-y-de-innovacion/convocatoria-2020-2-programa-de-apoyos-para-el-fortalecimiento-de-capacidades-para-el-diagnostico-de-calidad-de-covid-19/>> (consulta: 15 de abril de 2020).
- Conacyt (2020c). *Primer, Segundo, Tercer y Cuarto Corte de Publicación de Resultados, Convocatoria 2020-1 Apoyo para proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación en salud ante la contingencia por COVID-19* [en línea]. Disponible en <https://conacyt.mx/wp-content/uploads/convocatorias/programa_apoyos_actividades_cientificas_tecn/2020-2_programa_apoyos_fortalecimiento_covid19/Anuncio%20Resultados%20Convocatoria%20COVID-19.pdf> (consulta: 04 de abril de 2022).
- Conacyt (2020d). *Resultados de la Convocatoria 2020-2 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de Capacidades para el diagnóstico de COVID-19*. México: Dirección Adjunta de Desarrollo Tecnológico Vinculación e Innovación.
- Conacyt (2020e). *Resultados de la Convocatoria 2020-2*. Convocatoria para proyectos de acceso universal al conocimiento ante la emergencia COVID-19. México.
- Conacyt (2020f). *Primer, Segundo, Tercer y Cuarto Corte de Publicación de Resultados*. Convocatoria de estancias posdoctorales por México en apoyo por SARS-COV-2 (COVID-19). México.
- Conacyt (2021). *Primer, Segundo, Tercer y Cuarto Corte de Publicación de Resultados*. Convocatoria de estancias posdoctorales por México en apoyo por SARS-COV-2 (COVID, 19). México.
- Díaz-Castro, Lina, María Guadalupe Ramírez-Rojas, Héctor Cabello-Rangel, Armando Arredondo y Ernesto Pablo Báscolo (2021). “Gobernanza en el

- sistema de salud ante la pandemia por COVID-19”. *Salud Pública de México* 63 (5): 672-681 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.21149/12956>> (consulta: 15 de diciembre de 2021).
- Diercks, Gijs, Henrik Larsen, y Fred Steward (2019). “Transformative innovation policy: Addressing variety in an emerging policy paradigm.” *Research Policy* 48 (4): 880-894 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.10.028>> (consulta: 13 de diciembre de 2021).
- Irepoglu, Yasemin (2019). “Problem-Solving Across Literatures: Comparative Federalism and Multi-Level Governance in Climate Change Action”. *European Policy Analysis*, 5 (1): 117-134.
- Lara, Jahaira (2020). “UAQ en espera de resultados del CEPI para desarrollo de vacuna”. *Portal Noticias de Querétaro*, 27 de julio de 2020 [en línea]. Disponible en <<https://noticiasdequeretaro.com.mx/2020/07/27/uaq-en-espera-de-resultados-del-cepi-para-desarrollo-de-vacuna/>> (consulta: 25 de enero de 2022).
- Maggetti, Martino y Philipp Trein (2019). “Multilevel governance and problem-solving: Towards a dynamic theory of multilevel policy-making?” *Public Administration* 97 (2): 355-369.
- Martínez, Dolores (2021). “UAQ busca apoyo para desarrollo de vacuna, lanza el “Vacunatón”. *El Sol de San Juan del Río*, 04 de marzo de 2021 [en línea] Disponible en <<https://www.elsoldesanjuandelrio.com.mx/local/uaq-busca-apoyo-para-desarrollo-de-vacuna-lanza-el-vacunaton-vacuna-contra-covid-mexicana-quivax-17.4-6433250.html>> (consulta: 01 de abril de 2022).
- Navarro, Alejandro (2021). “Divergencias en la coordinación intergubernamental para la gestión del COVID-19”. En Carmen Medel, Abigail Rodríguez, Giovanni Jiménez y Ricardo Martínez (coords). *México ante el COVID-19: Acciones y retos*. México: Cámara de Diputados LXIV Legislatura, Consejo Editorial H. Cámara de Diputados y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2021) [en línea]. Disponible en <<https://www.paho.org/es/noticias/28-5-2021-su-segundo-envio-mexi>

- co-mecanismo-covax-entrego-22-millones-vacunas-contra-covid> (consulta: 01 de abril de 2022).
- Painter, Michael (1981). “Central agencies and the coordination principle”. *Australian Journal of Public Administration* 40: 265-280.
- Pacheco, Carlos (2005). *Políticas públicas, intereses y articulación política: cómo se gestaron las recientes reformas al sistema de ciencia y tecnología en Brasil*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: Cepal, Naciones Unidas.
- Peters, B. Guy, Andrew Jordan y Jale Tosun (2017). “Over-reaction and under-reaction in climate policy: an institutional analysis.” *Journal of Environmental Policy & Planning* 19 (6): 612-624.
- Rodríguez, Roberto (2021). “La desinversión en ciencia”. Blog de educación *Revista Nexos*, 28 de abril de 2021 [en línea]. Disponible en <<https://educacion.nexos.com.mx/la-desinversion-en-ciencia/#:~:text=Con%20el%20recorte%20previsto%20en,baja%20consecutivos%20en%20t%C3%A9rminos%20reales>> (consulta: 01 de abril de 2022).
- Sáenz, Claudia (2021). “Patria, vacuna mexicana, estaría lista para su aplicación en diciembre 2021: Conacyt”. *Capital* 21. 13 de abril de 2021 [en línea]. Disponible en <<https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=18302>> (consulta: 1 de abril de 2022).
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2020a). *México impulsa en Naciones Unidas propuesta para garantizar el acceso a medicamentos, vacunas y equipo médico para hacer frente al COVID-19*. Comunicado núm. 126 [en línea]. Disponible en <<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-impulsa-en-naciones-unidas-propuesta-para-garantizar-el-acceso-a-medicamentos-vacunas-y-equipo-medico-para-hacer-frente-al-covid-19>> (consulta: 1 de abril de 2022).
- SRE (2020b). *Nota Vacuna Oxford, AstraZeneca* [en línea] Disponible en <<https://transparencia.sre.gob.mx/gestion-diplomatica-vacunas-covid/>> (consulta: 3 de abril de 2022).
- SRE (2021a). *Canciller Marcelo Ebrard participa en el 76° periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU*. Boletín del 22 de septiembre [en línea]. Disponible en <<https://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/boletines/1886-canciller-marcelo-ebrard-participa-en-el-76-periodo->

ordinario-de-sesiones-de-la-asamblea-general-de-la-onu> (consulta: 24 de enero de 2022).

SRE (2021b). *Donaciones internacionales* [en línea] Disponible en <<https://transparencia.sre.gob.mx/plataforma-donaciones-internacionales>> (consulta: 4 de abril de 2022).

Villavicencio, Daniel (2008). “Cambios institucionales y espacios para la investigación científica y la innovación en México”. En Giovanna Valenti (coord.). *Ciencia, tecnología e innovación. Hacia una agenda de política pública*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

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

6

José Antonio Sevilla Sevilla
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

INTRODUCCIÓN

La pandemia causada por el virus SARS-COV-2 puso en jaque a todos los gobiernos del mundo, incluido el mexicano. La manera en que se buscó salir de la crisis que se suscitó muchas veces fue a tientas, sin una idea clara, bajo prueba y error (Martí y Alcántara, 2021). De hecho, podemos señalar que hubo decisiones tanto arriesgadas (confinamiento obligatorio punitivo, minimización de actividades económicas) como vitales (evitar eventos masivos, vacunación universal, fomentar trabajo a distancia).

En el momento en que se escribe este texto (febrero de 2022), México está saliendo de una cuarta ola de contagios, ocasionada por la variante Ómicron del virus SARS-COV-2. En comparación con la primera y segunda olas, ya existe información y experiencias que se pueden usar para evitar episodios de crisis profunda, por ejemplo, se sabe que el papel de las instituciones públicas en los niveles subnacionales es básico para asegurar la provisión de los servicios necesarios para la población (Braig, 2021).

En países con una organización federal, las peculiaridades regionales al interior de éstos adquieren mayor relevancia (Braig, 2021), debido a que cada

unidad subnacional¹ goza de autonomía en sus decisiones, las cuales deberían tomarse acorde con sus realidades específicas. Por ello, la pandemia se vivió de manera heterogénea en las diversas jurisdicciones que conforman un país. Este escenario brinda una oportunidad metodológica para comparar las diversas formas de actuar ante una crisis (Snyder, 2001), controlando ciertos contextos y marcos institucionales que establece el país en cuestión.

De hecho, ya hay trabajos que han aprovechado este escenario para realizar análisis al respecto, como los de Díaz (2021), quien compara las medidas punitivas y coercitivas que se usaron para atender la emergencia sanitaria en el ámbito subnacional en México; también están Martínez-Hernández y Pérez (2021) quienes contrastan cómo las entidades federativas gestionaron la crisis social derivada de la pandemia; y Cruz y Culebro (2020) que comparan los liderazgos y la gestión de la crisis pero sólo se concentran en la Ciudad de México y los estados de México y Jalisco.

En este trabajo también se comparan las diversas formas de actuar de los gobiernos subnacionales a la luz de la pandemia que trajo el virus SARS-COV-2, pero enfocado en la política de comunicación digital. Debido a que la enfermedad por COVID-19² es sumamente contagiosa,³ desde el inicio de la pandemia, el uso de tecnologías de la información fue una de las principa-

¹ El término “subnacional” no cuenta con una definición concreta. No obstante, el prefijo *sub* hace referencia a una indicación de inferioridad o subordinación. En este sentido, lo subnacional es aquello que se encuentre al interior de un país y que esté subordinado al mismo. Una unidad subnacional es parte de un país y que está reconocida por sus respectivas instituciones, como pueden ser: estados, entidades, departamentos, provincias, municipios. Para fines de este texto, son las entidades federativas mexicanas.

² Si bien pueden existir diferencias conceptuales entre los términos “virus SARS-COV-2” y la “enfermedad por COVID-19” en este texto se usan indistintamente, ya que nos referimos a ellos como los causantes de la pandemia.

³ Para mayo de 2021 la tasa de contagio era que cada persona infectada puede a su vez infectar a dos o tres personas (Sarukhan, 2021). Para inicios de 2022, con la variante Ómicron, la tasa de contagio es que cada persona puede infectar a diez personas (López Lluch, 2021).

les soluciones para atender un sinnúmero de situaciones ante la necesidad de confinamiento y distanciamiento social (Contreras, 2020; Vera, 2021).

Un instrumento importante de la política de comunicación digital son las páginas web gubernamentales; herramienta (entre muchas otras) que fortalece el gobierno electrónico ya que, por un lado, tienen una capacidad de expansión distintiva al llegar a una cantidad importante de personas de forma rápida y ágil (Nacke *et al.*, 2012); por otro lado, debido a que son una ventana para dar certidumbre y medios de apoyo a la población durante épocas de crisis (Contreras, 2020), como fue en los puntos más álgidos de la pandemia.

Las páginas web diseñadas por los gobiernos pueden ser un punto de acceso a la transparencia y aumentar la eficiencia de la gestión pública (Andrade y Yedra, 2007), incluso, hasta pueden fomentar mecanismos de gobernanza generando sistemas de participación y retroalimentación (Fernández *et al.*, 2011; Seo *et al.*, 2018). Es decir, en teoría, es una herramienta que puede generar una mayor democratización ya que es un medio que promueve la rendición de cuentas y fomenta la participación ciudadana. No obstante, esto no es homogéneo, principalmente porque se requiere de una inversión importante (de tecnológica y recursos humanos), aspecto que no todos los gobiernos subnacionales pueden o quieren realizar.

Derivado de lo anterior, este capítulo tiene cuatro objetivos específicos. El primero es establecer la importancia de una página web gubernamental en el marco de una política de comunicación digital; si bien esta política no se limita a la creación de un sitio web, en este espacio se pueden concentrar todos los contenidos que posteriormente se difunden en las diversas redes sociales, además, tiene la capacidad de concentrar y ordenar toda la información difundida sobre un tema en específico (López, 2022). Esta herramienta también es un medio para transparentar decisiones y difundir información, acciones necesarias dentro de un régimen democrático. Así se da legalidad a los actos de gobierno (Rosanvallon, 2015) y se legitiman los procesos gubernamentales internos (Contreras, 2020). Lo anterior cobra relevancia en épocas de crisis y confinamiento social.

El segundo objetivo es evaluar las páginas web que los gobiernos subnacionales diseñaron sobre el virus SARS-COV-2. Los referentes de evaluación

se enfocan en la transparencia y acceso a la información, valores democráticos que durante la pandemia se vieron amenazados (Avaro y Sánchez, 2021).⁴ Ya que la pandemia trajo mucha incertidumbre, por ejemplo: ¿qué era esta nueva enfermedad?, ¿cómo actuar si alguien se contagiaba?, ¿cómo van las cifras de contagio?, ¿la tendencia va a la baja o a la alta?, una página web puede ser la ventana para disipar estas dudas; además, este medio de comunicación no requiere de interacción humana directa, por lo cual, su uso implicaba un nulo riesgo de contagio.

Una vez realizada esta evaluación, el tercer objetivo de este capítulo es comparar los resultados de dicho ejercicio. Así, es posible distinguir a los sitios web que tienen un mejor diseño para difundir de información sobre la enfermedad por COVID-19, generar interacción entre el gobierno y la población y vincular a quienes estén en una situación de emergencia. El análisis es simple, pero nos muestra el grado de importancia que los gobiernos le dan a esta herramienta.

El cuarto objetivo es proponer recomendaciones a la política de comunicación digital de los gobiernos subnacionales en México; de manera específica, en lo referente al diseño de sus páginas web donde la temática principal es el virus SARS-COV-2. Para esto se consideran los resultados de la evaluación de estas páginas, así como la tasa de usuarios que utilizan internet para vincularse con el gobierno. De esta manera, es posible hacer recomendaciones acorde con el nivel de interés que tiene la población de cada estado para vincularse con el gobierno por medio de internet.

Cabe señalar que, para lograr estos objetivos, la recopilación de datos se delimitó a un período donde fuera posible obtener información para la evaluación. Entonces, a la luz de la emergencia sanitaria que trajo la cepa Ómicron del virus SARS-COV-2, los datos recabados abarcan el lapso de diciembre de 2021 a febrero de 2022. El nivel de contagios durante la cuarta ola nos recordó

⁴ Si se desea profundizar en estas amenazas, en el capítulo de Monsiváis Carrillo contenido en este volumen, se evidencia que algunas acciones del gobierno mexicano representaron violaciones a los estándares democráticos.

que la pandemia aún no termina, por ello, los gobiernos deben seguir en alerta y pendientes para orientar a la ciudadanía si es que así se requiere.

El presente capítulo se compone de cinco apartados, en el primero se profundiza sobre por qué una página web, en la actualidad, es una parte importante de la política de comunicación de cualquier gobierno. En el segundo apartado, se establece la importancia que los sitios web gubernamentales tienen en puntos álgidos de la pandemia, ya que son una ventana a la transparencia y funcionan como canal de apoyo a la población. Ello aporta a generar certidumbre ante los desafíos de una nueva enfermedad y ayuda a erradicar la discrecionalidad de las decisiones en situaciones de confinamiento.

En tercer lugar, se repasan experiencias de evaluación a sitios web en el ámbito subnacional y, derivado de ello, se establecen los elementos para llevar a cabo la evaluación de las páginas web diseñadas sobre el virus SARS-COV-2. En cuarto lugar, y considerando información de cada entidad de la república mexicana, se muestran los resultados de la evaluación, tanto a escala general como en cada elemento que la conforma. En quinto lugar, se formulan recomendaciones a la política de comunicación digital, pero de manera focalizada, acorde con la tasa de usuarios, por estado, que utilizan el internet como medio de vínculo con el gobierno. El texto cierra con reflexiones finales y una síntesis de los principales hallazgos.

LAS PÁGINAS WEB GUBERNAMENTALES DENTRO DE LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN

Las políticas públicas demandan la solución de problemas públicos, la comunicación del gobierno con la población es una problemática que implica resolver aspectos sobre: los medios que se utilizan para enviar un mensaje, el diseño del mensaje y, en el mejor de los casos, la retroalimentación que puede dar la población (Rísolo, 2020). Con la llegada del internet, la vida de las sociedades se modificó y los gobiernos no quedaron exentos de ello (Fernández *et al.*, 2011; Quiroz, 2008). Derivado de lo anterior surgió la problemática específica sobre la comunicación digital gubernamental.

En este apartado se ahonda en el significado de la comunicación digital y lo que implica el diseño de una política pública sobre ésta. De manera específica, lo referente al diseño y uso de una página web y lo que se esperaría que debe comunicar. Por último, se establece la importancia de abordar este marco desde el ámbito subnacional. Entonces, de inicio cabe cuestionar ¿qué es la comunicación digital en el ámbito gubernamental? Es una manera de comunicación que implica el uso de nuevas tecnologías por parte de los gobiernos, mediante el diseño de plataformas virtuales o el uso de redes sociales para compartir cierta información o contenidos. Y, por parte de la población, usando dispositivos electrónicos con los cuales accede a la información o contenido que el gobierno emitió (Calero, 2021; López, 2022).

La comunicación digital no es la única vía de contacto de un gobierno con la población.⁵ También existen los llamados medios tradicionales, como la televisión, la radio o el periódico impreso. Éstos también son medios masivos, como los digitales, no obstante, en años recientes han caído en una crisis de credibilidad por sus conflictos de interés o la manera en que presentan la información (Haidar, 2018).

A pesar de lo anterior, aún un sector importante de la población se informa por estos medios (Andreau-Sánchez y Martín-Pascual, 2021; López, 2022). Entonces, ¿por qué la necesidad de abrir nuevas vías de comunicación gubernamental? Una de las razones ya fue expuesta y es la falta de credibilidad de los medios tradicionales. Pero la principal, es la practicidad en el acceso a la información.

A saber, la información contenida en las plataformas virtuales o los contenidos en redes sociales, están disponibles las 24 horas del día, se puede ahondar en una temática en específico e incluso puede existir retroalimentaciones (o canales para ello) por parte de la ciudadanía (Pérez *et al.*, 2015: 7). Es decir, hay posibilidades de interacción entre el gobierno y la población, la comunicación no se limita a un solo interlocutor.

⁵ Para profundizar en la temática de la comunicación institucional, en este tomo Sosa Hernández aborda las estrategias de comunicación que el gobierno federal mexicano implementó frente a la emergencia sanitaria por COVID-19.

Aunado a lo anterior, el número de usuarios de internet aumenta año con año,⁶ de ahí que los gobiernos deben considerar seriamente este tipo de comunicación, sin que ello implique olvidarse de los medios tradicionales.⁷ Entonces, ¿qué implica una política pública de comunicación gubernamental digital? Implica la toma de decisiones en al menos dos aspectos: el tecnológico y la información que se pretende comunicar.

Desde el aspecto tecnológico podemos hablar de la necesidad de una inversión para que, por un lado, los gobiernos puedan establecer sus plataformas de información de manera digital y, por otro lado, que existan los medios necesarios para que la población pueda vincularse a dicha plataforma.

Parecerían aspectos simples que hoy en día se dan por sentados; no obstante, a pesar de que en México 67% de la población tiene acceso a internet (INEGI, 2021), aún hay espacios que no, generando brechas en el acceso a la tecnología y, por ende, desigualdades (López, 2022).

Por ejemplo, cuando se compara el porcentaje de usuarios de internet urbanos (78.3%) frente a rurales (50.4%), se puede observar claramente que en México existe una brecha de acceso tecnológico (CEPAL y Naciones Unidas, 2020; INEGI, 2021). Para disminuirla no sólo deben de participar los gobiernos, también los/as ciudadanos/as, con su disponibilidad para aprender sobre el uso de estas tecnologías, así como el sector privado, para ofrecer y consumir este tipo de servicios (Pérez *et al.*, 2015).

Ahora bien, la otra decisión por tomar es ¿qué tipo de información van a comunicar los gobiernos por la vía virtual? La respuesta a esta pregunta

⁶ De 2015 a 2020 el número de usuarios incrementó en un 34.7%, es decir, la cifra pasó de 62.4 a 84.1 millones de usuarios (INEGI, 2021). Incluso se habla de una migración de medios, pues la población sigue leyendo periódicos pero ha cambiado el consumo en papel por la vista en la página web del periódico (Andreu-Sánchez y Martín-Pascual, 2021).

⁷ No se puede dejar de lado la comunicación por medios como televisión, radio o periódico impreso ya que la población, principalmente mayores de 30 años, aún se informan por esas vías (López, 2022). Por ello, para la población más joven o para quienes el mundo digital ya es parte de su vida, se deben realizar una política de comunicación digital.

depende de los alcances y recursos con que un gobierno cuenta. Ya que, su uso puede ser meramente figurativo o, por el contrario, por medio de la vía digital se pueden llevar a cabo mecanismos más sofisticados y de interacción con la ciudadanía.

La gama de acciones varía bastante, de ahí que se estableciera el término de gobierno electrónico; es decir, el uso, desarrollo e implementación de las tecnologías de la información y comunicación en el sector público, con el fin de mejorar y hacer más eficientes los procesos organizacionales, proveer más y mejores servicios públicos, promover la transparencia y la rendición de cuentas y generar mecanismos más eficientes de participación democrática (Andrade y Yedra, 2007; Arguelles, 2022; Contreras, 2020; Mora *et al.*, 2017; Pérez *et al.*, 2015).

Lo que un gobierno comunica por la vía digital implica mayores aspectos que la comunicación tradicional, ya que la interfaz (internet) permite innovar en varias cuestiones y no se limita en sólo transmitir un mensaje generalizado. Es decir, se debe contemplar que el espectador ya no es pasivo y hay usuarios que seleccionan, interpretan y comprenden los contenidos, por ello en ocasiones éstos ya son focalizados (López, 2022).

Más allá de las diversas estrategias que fomenten o delimiten a un gobierno electrónico, este concepto tiene una característica de fondo que es elemental y no debe perderse de vista en una política de comunicación digital: la transparencia, que puede definirse como el libre acceso a toda información política que registran los distintos poderes del Estado, dicha información incluye procesos y funcionamientos internos (Calero, 2021); el objetivo de lo anterior es mantener informada a la ciudadanía y rendirle cuentas (Díez-Garrido y Renedo, 2020).

Entonces, una política de comunicación digital, en el mejor de los casos, fomenta que los gobiernos usen las tecnologías de la información con el propósito de realizar sus funciones sustantivas⁸ y, al mismo tiempo, promuevan

⁸ La comunicación virtual, reflejada en un gobierno electrónico, permite mejoras en el desempeño de los gobiernos, por ejemplo: se incrementa en la eficiencia de las operaciones y los procesos, mejorando la gestión pública; se reduce la distancia geo-

su crecimiento y desarrollo para mejorar la disponibilidad e interoperabilidad de la información y sus servicios (Pérez *et al.*, 2015).

Y es que la transparencia le da legalidad a todos los actos de gobierno (Rosanvallon, 2015) ya que legitima los procesos que se llevan al interior del mismo (Contreras, 2020). De esta manera, la transparencia se encarga de evitar actos de corrupción, además de generar inclusión en el desarrollo de las instituciones (Gilli, 2017). En este sentido, la transparencia, como parte fundamental de un gobierno electrónico promueve mayor apertura, comunicación y acercamiento con la sociedad (Contreras, 2020: 414).

Es importante hacer hincapié en esto, ya que la transparencia puede ser mal entendida, es decir, a la luz de sus objetivos se pueden publicar datos incomprensibles o poco confiables que dañan la confiabilidad de la institución que lo divulga (Ruijter *et al.*, 2020). Esto puede ser con o sin dolo y, en el peor de los casos, la transparencia puede servir para maquillar opacidad (Díez-Garrido y Renedo, 2020).

Entonces, cualquier política de comunicación digital, reflejada en un gobierno electrónico, debe poner especial atención en la información que transmite, para brindar certidumbre, no lo contrario. Ésta se fincará en la certeza, calidad y confiabilidad de las fuentes y, sobre todo, en el reconocimiento ético de que la sociedad es dueña de la información, los gobiernos sólo la manejan y guardan (Calero, 2021), y deberán hacerlo de la mejor manera.

Ahora bien, el gobierno electrónico, como ya se mencionó, hace uso de todas las herramientas tecnológicas a su alcance para lograr sus objetivos; esto implica el uso de redes sociales, diseño de aplicaciones para celular, diseño de

gráfica y mejora la movilidad urbana al evitar que el ciudadano se traslade; los/as ciudadanos/as tienen fácil acceso a los servicios públicos y a la información pública; existe una rapidez y calidad en los servicios ofrecidos; hay un ahorro de recursos operativos del gobierno; se da una modernización de la administración pública; y, se fomenta la confianza entre el gobierno y los/as ciudadanos/as mediante la rendición de cuentas (Pérez *et al.*, 2015: 7).

software y la puesta en línea de páginas web con objetivos en específico. Para los fines de este texto, nos concentramos en las últimas.

Las páginas web institucionales son uno de los canales de comunicación oficial de los gobiernos con los ciudadanos y las empresas, ya que por medio de éstas se puede obtener información, realizar gestiones e interactuar con personal de la administración pública para aclarar dudas. Por ende, los sitios web incrementan la transparencia al brindar un espacio para la participación ciudadana (Pérez *et al.*, 2015: 9).

Como ya se mencionó, esta herramienta (parte del gobierno electrónico) permite que los gobiernos y ciudadanos tengan un canal de comunicación directa. De esta manera, es posible que brinden, accedan y soliciten información de manera bidireccional, mejorando la gestión y la administración de los territorios que gobiernan, haciendo más eficientes los tiempos y costos y acercando las políticas públicas a la ciudadanía (Genaut *et al.*, 2013; Nacke *et al.*, 2012).

De hecho, no es la única herramienta que los gobiernos tienen para desarrollar una comunicación virtual, también se encuentran las llamadas redes sociales, las cuales en gran medida tienen los mismos beneficios que las páginas web (Calero, 2021). No obstante, cada red social tiene medios de comunicación específica⁹ y el alcance de los contenidos que comparten se diversifica (López, 2022).

Si bien éstas tienen alcances amplios, hay aspectos que generan limitantes si es que un/a ciudadano/a pretende acceder a cierto tipo de información. Por ejemplo, para utilizar una red social debes tener una cuenta, en caso de que un usuario no cuente con ésta, difícilmente podrá acceder a la información. Aunado a ello, por la cantidad de contenidos que se publican y la forma

⁹ Por ejemplo, *Facebook* es una plataforma flexible que permite compartir información e imágenes, casi sin limitantes, *Twitter* tiene una limitante en cuanto al número de caracteres para transmitir información, *Instagram* se enfoca en fotos y videos de corta duración, *Tik tok* ve más hacia los videos de corta duración y *YouTube* abarca videos que pueden ser cortos o hasta con duración de varias horas.

en que se organiza la información, muchas veces es difícil encontrar un dato focalizado en las redes sociales.

Eso no significa que los gobiernos no deban utilizar redes sociales, más bien, la propuesta es que todos los contenidos que se realizan y comparten en estas redes tengan como fuente la información que se publica en una página web institucional; de esta manera, hay un respaldo y control de toda la información que se maneja (López, 2022).

Lo repasado hasta ahora nos muestra la importancia que tiene una página web dentro del gobierno electrónico y, a su vez, que mucho de lo que se puede transmitir por medio de esta vía queda enmarcado en la política de comunicación digital de los gobiernos, en lo referente al tratamiento de la información. Antes de culminar con este apartado es preciso reflexionar sobre la necesidad de ver este análisis desde la dimensión subnacional porque es importante evidenciar la diversidad que hay al interior de los países, misma que puede generar ciertas desavenencias, como las brechas de acceso a la información (CEPAL y Naciones Unidas, 2020) pero, también, puede generar soluciones específicas antes las necesidades particulares que hay a lo largo de un mismo país (Contreras, 2020).

Otro aspecto que también se puede observar es que no todas las unidades subnacionales que conforman a un país tienen los mismos recursos y capacidades para lograr todos los objetivos que conlleva un gobierno electrónico y abarca el diseño de sus páginas web gubernamentales (López, 2022); tener presente este aspecto nos ayudará a dimensionar la manera en cómo se toman decisiones en el ámbito subnacional.

Sin más, hasta aquí la importancia de realizar una evaluación a las páginas web de los gobiernos subnacionales, en el marco de su política de comunicación digital. En el siguiente apartado nos concentraremos de manera específica en el contexto que genera este análisis, es decir, en cómo esta herramienta fue vital durante la pandemia causada por el virus SARS-COV-2.

EL USO DE PÁGINAS WEB DURANTE LA PANDEMIA Y SU IMPORTANCIA EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL EN MÉXICO

En este apartado se contextualiza qué implicó la pandemia causada por el virus SARS-COV-2 en México, posteriormente se reflexiona en la importancia de la transparencia ante este contexto, derivado de ello, se analiza el papel que tuvieron las páginas web para la comunicación entre los gobiernos y la población. Al final se da un análisis subnacional donde se observa cómo en algunas entidades fue más proclive el uso de esta herramienta y en otras no.

La nueva enfermedad COVID-19 fue declarada una pandemia el 11 de marzo de 2020 (OMS, 2020) y, el 23 de marzo del mismo año en México se hizo la declaratoria de la Jornada Nacional de Sana Distancia, con lo cual inicia un confinamiento en gran parte de la población (Enciso, 2020). Para febrero de 2022, México está saliendo de la cuarta ola de contagios producto de la variante Ómicron, misma que es 70% más contagiosa que la variante principal de la tercera ola (Delta) (Kay, 2021). Incluso, Ómicron puede burlar a los anticuerpos de muchas de las vacunas o de la desarrollada por contagio (Izquierdo, 2022).

Quizá la “buena noticia” es que los síntomas ya son más parecidos a una gripe común y que es 25% menos agresiva que la variante Delta (Gallagher, 2021). No obstante, no debe de tomarse a la ligera ya que las complicaciones persisten ante la presencia de comorbilidades y de la población que no se ha vacunado. Para el caso de México esto último es una problemática latente.

Si bien, para febrero de 2022 60.58% de la población mexicana ya ha sido vacunada con un esquema completo (Our World in Data, 2022), la problemática se intensifica debido a los porcentajes de comorbilidades que hay en el país,¹⁰ lo cual agrava los efectos del virus SARS-COV-2 (Plasencia-Urizarri *et al.*, 2020).¹¹

¹⁰ En el trabajo de Ghilardi (2021) se desagregan las defunciones por estado de la República, señalando el porcentaje de éstas que se relacionaron con la presencia de comorbilidades.

¹¹ Este estudio considera como comorbilidades a: la enfermedad renal crónica, la enfermedad cardiovascular, la hipertensión arterial y la diabetes mellitus.

Con este contexto es claro que el inicio y la evolución de la pandemia causada por el virus SARS-COV-2 generó nuevos retos en varios frentes.¹² Uno de ellos fue el acceso a información y la demanda de rendición de cuentas (Avaro y Sánchez, 2021), principalmente porque la población buscaba datos que le brindaran certidumbre y rangos de acción ante la enfermedad de COVID-19.

Como ya se mencionó, la comunicación de los gobiernos por la vía digital brinda procesos de legitimación ya que permite una mayor apertura y acercamiento con la población (Contreras, 2020); de hecho, en los puntos más álgidos de la pandemia, este medio se volvió fundamental ante la incertidumbre de la enfermedad y la existencia de un sinnúmero de fuentes de poca confiabilidad.¹³

Y es que, la comunicación de la población con el gobierno se complejizó por la pandemia, por ejemplo, los medios de comunicación tradicionales mandaban mensajes de manera masiva, pero no permiten una respuesta, retroalimentación o interlocución con la población. Aunado a ello, la mayoría de las instituciones gubernamentales, derivado de la jornada de sana distancia, cerraron sus servicios de manera presencial, lo cual paralizó muchos trámites en proceso. A esto se sumaron las demandas de información para atender las problemáticas propias de la pandemia.

En este contexto, el incremento de uso de las tecnologías de la información se convirtió en la solución para atender todas estas situaciones (Contreras, 2020).¹⁴ Es decir, si un gobierno había invertido lo suficiente en su comunicación

¹² Si se desea ahondar sobre fechas clave y los principales efectos de la pandemia en países de América Latina, incluido México, se puede consultar el texto de Martí i Puig y Alcántara Sáez que se encuentra en este tomo.

¹³ Las denominadas *Fake news* estuvieron muy presentes, sobre todo al inicio de la pandemia. Para mayor información sobre esta cuestión se pueden revisar los textos de Martí y Alcántara (2021) y Sainz y colaboradores (2021).

¹⁴ Durante el confinamiento el uso de la tecnología fue la respuesta para muchas problemáticas, desde actividades gubernamentales hasta económicas, educativas, recreativas y sociales. Es decir, hubo un cambio significativo en la manera en cómo la sociedad interactúa, de ahí la importancia de la innovación en materia digital por parte de los gobiernos (Contreras, 2020).

por la vía virtual, la posibilidad de interlocución con la población era factible y la solución a trámites también. Incluso, se podían diseñar espacios donde se disiparían dudas sobre la pandemia, por ejemplo: información sobre qué era el virus SARS-COV-2, cuáles eran los principales síntomas, la canalización ante episodios de emergencia, por mencionar algunos.

Centrándonos en lo referente a la pandemia, conforme fue pasando el tiempo de confinamiento, se empezó a exigir información sobre número de contagios, recuperados, defunciones¹⁵ (López, 2022); esto con el fin de dimensionar ¿cómo se estaba encarando la pandemia? El acceso a esta información respondía a dos cuestiones, por un lado, la búsqueda por reducir la incertidumbre ante una enfermedad desconocida, por otro, la sensación de llamar a cuentas a los/as funcionarios/as que estaban al frente de la emergencia sanitaria y que habían promovido todas las estrategias puestas en marcha (cubrebo-cas obligatorio, confinamiento, sana distancia).

El reclamo era legítimo, ya que existieron gobiernos que ocultaron información sobre la crisis sanitaria, otros más, trataron de crear una falsa percepción minimizando las consecuencias de la pandemia; todo ello con el fin de demostrar que las medidas que habían tomado eran las mejores (Avaro y Sánchez, 2021). Es preciso ahondar en este aspecto ya que la falta de transparencia termina debilitando las bases de un régimen democrático.

Entonces, durante etapas de crisis la opacidad puede degenerar en abusos mediante la toma de decisiones arbitrarias (Avaro y Sánchez, 2021). En el contexto de la pandemia, la falta de transparencia no aporta a erradicar el sentimiento de inestabilidad que se incrustó en la sociedad y sólo ahonda en la desconfianza de la ciudadanía con el gobierno (Martínez-Hernández y Pérez, 2021). De ahí la importancia de que la información brindada por los gobiernos deba ser accesible, clara y oportuna.

En democracia la transparencia le da legalidad a todos los actos de gobierno (Rosanvallon, 2015) ya que permite el libre acceso de la pobla-

¹⁵ Estos datos también le sirven a la comunidad científica, ya sea para que se elaboren estudios independientes o para que los gobiernos realicen autoevaluaciones y mejoren sus procesos (Díez-Garrido y Renedo, 2020).

ción a toda la información política de las diversas instituciones del Estado (Calero, 2021). De esta manera, la transparencia se encarga de evitar actos de corrupción, además de generar inclusión en el desarrollo de las instituciones (Gilli, 2017).¹⁶

Ahora bien, uno de los vehículos para establecer esa certidumbre y abrir puertas a la transparencia fueron las páginas web que los gobiernos desarrollaron sobre la enfermedad de COVID-19. En un primer momento la respuesta fue por medio de las páginas institucionales de salud (Castañeda, 2020), no obstante, el problema era tan grande que no pasó mucho para que se diseñaran sitios específicos sobre dicha enfermedad.

Como ya se señaló en el apartado previo, los sitios web gubernamentales tienen la capacidad de cumplir con la mayoría de los objetivos de un gobierno electrónico, son de fácil acceso, se pueden revisar en cualquier momento del día, hay posibilidad de interacción social e incluso el usuario puede tener respuesta en tiempo real (Calero, 2021). Al final, una plataforma web integral termina promoviendo la participación ciudadana, el acceso a la información y la libertad de expresión, es decir, valores democráticos. Además de ello, su operación en el largo plazo disminuye costos operacionales (Pérez *et al.*, 2015).

En la realidad, para alcanzar estos objetivos deben controlarse varios factores como la inversión tecnológica realizada,¹⁷ la accesibilidad de la población

¹⁶ Como ya se mencionó en el apartado anterior, la publicación de información no necesariamente significa transparencia. Es decir, pueden existir problemáticas como la saturación de información, el uso distinto de estos medios (propaganda, manipulación), la falta de veracidad en la información (Calero, 2021). De ahí que no sólo importa que existan datos e información, sino también la calidad de los mismos.

¹⁷ Por ejemplo, dependiendo de la inversión que hayan realizado o del presupuesto que tengan disponible, algunos gobiernos sólo pueden utilizar servicios de la Web 2.0, es decir, al diseño de páginas web basada en comunidades de usuarios y una gama especial de servicios, como las redes sociales, los blogs, los chats, foros, álbumes de fotografía, presentaciones en red, que fomentan la colaboración y el intercambio ágil de información entre los usuarios de una comunidad o red social, mientras otros ya incursionan en la Web 3.0, es decir, cuando la información se gestiona

a estas tecnologías, el uso y entendimiento de este medio, así como la calidad de información y la apertura que los gobiernos tienen por esta vía.

Para hacer tangible estas limitantes sobre los alcances que pudo tener una página web gubernamental durante la pandemia por COVID-19, en este texto nos centramos en un análisis subnacional en México. Esto, debido a que Braig (2021), retomando la experiencia alemana, menciona que para evitar episodios de crisis profunda a inicios de la pandemia fue decisivo el papel de las instituciones públicas en los ámbitos subnacionales, que abarca su política de comunicación digital.

Y es que los gobiernos subnacionales ya no se limitan a un reducido núcleo de funciones básicas y han incursionado favorablemente en el uso de tecnologías de la información (Contreras, 2020: 414), sobre todo para encarar los diversos retos que la pandemia representó. Quizá su principal valía es que pueden dar respuestas puntuales acorde con sus contextos (López, 2022).

Debido a que en países de gran extensión persisten diferencias regionales que una política generalizada no siempre puede vislumbrar (Contreras, 2020); como las diferencias en climas, infraestructura hospitalaria, caminos, tipos de empleo y, por supuesto, acceso a la comunicación digital. Es decir, que los gobiernos subnacionales generan o deberían generar, políticas sectorizadas considerando sus peculiaridades regionales (Braig, 2021) y su cercanía con la población (Contreras, 2020).

Una manera de observar estas diferencias es identificando a la población que utiliza internet en cada una de las 32 entidades de la república mexicana.¹⁸ No obstante, esta cifra es engañosa ya que, por un lado, no toda la población que utiliza internet lo hace para interactuar con los gobiernos¹⁹ y, por otro

desde una nube y se ejecuta desde cualquier dispositivo con una alto grado de complejidad y personalización, es decir, ofrece un flujo de información y de contenidos adaptados a nuestros gustos y preferencias (Arguelles, 2022; Latorre, 2018; Seo *et al.*, 2018).

¹⁸ En el Anexo 1 se observa el número de usuarios de internet por cada estado de la República.

¹⁹ En el Anexo 2 se observa el número de usuarios de internet por cada estado de la República que usa internet para vincularse con el gobierno.

lado, la población de las entidades difiere bastante, por ello hay un sesgo si se quiere comparar en número brutos.

Para solventar lo anterior, en la Gráfica 1 se observa la tasa sobre el número de usuarios que utilizan internet para interactuar con los gobiernos, por cada mil habitantes, en cada entidad federativa de México. Con esta información es posible distinguir en cuáles estados la población usa más el internet como medio de comunicación, sobre todo, para vincularse con el gobierno;²⁰ como esta información data de 2020 es plausible decir que es contemporánea al momento en que se escribe este texto.

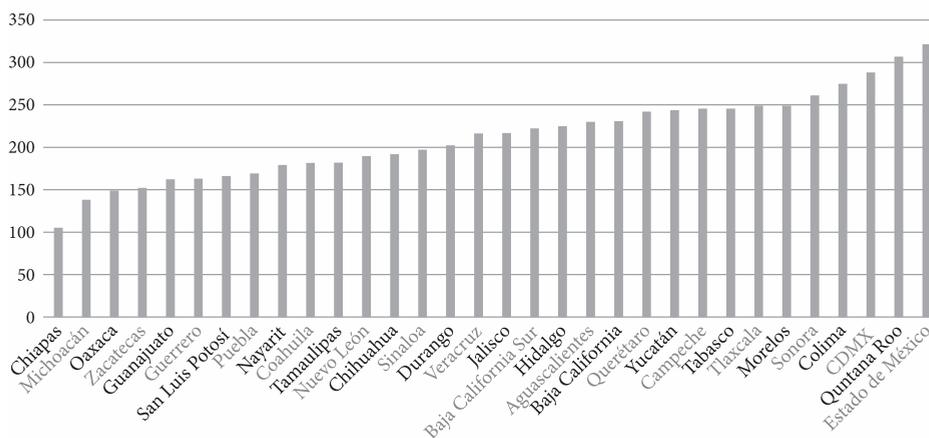
Se observa que las entidades donde la población interactúa menos con el gobierno por medio de internet son Chiapas, Michoacán, Oaxaca y Zacatecas. Las razones de ello pueden ser diversas, desde la falta de infraestructura, el analfabetismo digital o por limitantes de acceso a tecnologías de la información. Si no hay un sector importante de la población que use internet para vincularse con su gobierno, se comprende el porqué una política de comunicación digital no es prioridad.

En el otro extremo se encuentran los estados en donde la población tiene una mayor interacción con los gobiernos por medio del internet. Los primeros lugares son México y Quintana Roo; unos peldaños abajo se encuentran la Ciudad de México, Colima y Sonora. Llama mucho la atención que la capital del país esté en un tercer lugar; también que los otros dos estados referentes en cuanto a desarrollo económico se encuentran a mitad de tabla (Jalisco y Nuevo León), ello nos habla de que la productividad no implica que la población use el medio virtual para comunicarse e informarse, o al menos no, para interactuar con los gobiernos.

Esta gráfica nos da un referente respecto de la importancia que los gobiernos subnacionales le debieron dar a su política de comunicación virtual durante la pandemia, de manera específica, si hay mayor población interesada

²⁰ Esta información no distingue si el vínculo es con gobiernos locales o federales. Para los fines de este texto, lo importante es que el dato refleja a la población que usa de manera cotidiana el internet para interactuar con los gobiernos, por lo cual, es muy factible que sea usuaria de las páginas web gubernamentales.

GRÁFICA 1
 USUARIOS QUE USAN INTERNET PARA INTERACTUAR CON EL GOBIERNO,
 POR CADA MIL HABITANTES



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2020, 2021).

en vincularse con el gobierno por internet, debió ser prioridad para las administraciones un buen diseño de la página que abarcaba la información referente al virus SARS-COV-2. Por el contrario, si la población, por las razones que sea, no usa tanto esta vía de enlace, los gobierno podrían privilegiar otros medios de comunicación acorde a su contexto. Ahora bien, ¿cómo sabríamos que una página web está bien diseñada? De eso trata el siguiente apartado.

¿CÓMO SE EVALÚA UNA PÁGINA DE INTERNET?

La evaluación de páginas web no es un ejercicio novedoso, incluso en el nivel subnacional. Aquí la cuestión es ¿qué se evalúa de una página web gubernamental? En este apartado exponemos las experiencias que ya existen para este ejercicio, rescatando aspectos que pueden servir para los fines de este texto. Con base en lo anterior, se establecen los elementos que se utilizaron para eva-

luar a las páginas web que los gobiernos subnacionales mexicanos diseñaron sobre el virus SARS-COV-2.

Hay varias experiencias de evaluación de sitios web gubernamentales en el ámbito subnacional. Por ejemplo, en Nacke y colaboradores (2012) se evalúan los portales web de municipios argentinos de más de 500 mil habitantes, considerando los indicadores de presencia, información, interacción, transacción y transformación. Mora y colaboradores (2017) trataron de diseñar una propuesta de evaluación de las webs municipales considerando características de las principales urbes a nivel mundial como la intensidad de participación de la población, las áreas de participación, la accesibilidad y facilidad de uso y las herramientas disponibles para ello.

Quiroz (2008) se ocupó de evaluar la organización y los contenidos de los portales de transparencia de los gobiernos regionales en Perú; enfocándose en la normatividad que había en ese momento, buscaba observar si en estas páginas existía el organigrama de la institución, la publicación de un texto de procedimientos administrativos, las remuneraciones, adquisición de bienes y servicios y el contacto de quién o quiénes eran responsables de organizar la información.

Por otro lado, Genaut y colaboradores (2013) analizan páginas web de pequeños municipios dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para ello consideran el nivel de información general que éstas tienen, las herramientas de comunicación con que cuentan, la actualización en la información de quienes conforman el ayuntamiento y si tiene la posibilidad de dar servicios en línea.

Como se puede observar, cada evaluación retoma indicadores que logren los objetivos de cada texto. No obstante, hay indicadores que se repiten en dos o más evaluaciones, como la presencia de información focalizada, la accesibilidad al sitio web, la posibilidad de interacción-participación de los usuarios, lo cual va de la mano con la posibilidad de dar servicios en línea. ¿Qué buscaría un usuario en la página web gubernamental que se diseñó para ofrecer información sobre el virus SARS-COV-2?

Un referente de esto nos lo brinda Castañeda (2020), quién desarrolló un *ranking* de portales estatales de salud en abril de 2020, es decir, recién iniciada

la pandemia. Esta medición se formó considerando 82 reactivos que se agrupaban en siete elementos, mismos que son los componentes del *ranking* final. Los elementos son:

- 1) Usabilidad. La capacidad de que el sitio sea navegado de manera intuitiva y familiar.
- 2) Accesibilidad. La posibilidad de que el sitio pudiera traducirse a otros idiomas o que tuviera videos.
- 3) Transparencia. Existencia de acceso a información presupuestal, sobre hospitales y tratamientos médicos.
- 4) Estadísticas y datos abiertos. Existe información sobre derechohabencia, mortalidad, morbilidad y otros temas relacionados.
- 5) Trámites y servicios. Se pueden tramitar permisos o pedir comisiones sanitarias.
- 6) Atención ciudadana. Facilidades que la página web ofrecía para satisfacer dudas u ofrecer soluciones sobre la contingencia sanitaria.
- 7) COVID-19. Información sobre medios de contacto, instrumentos de autodiagnóstico y atención de emergencias (Castañeda, 2020:18-20).

Los elementos anteriores, así como los indicadores considerados en las mediciones previamente descritas, son la base de la evaluación que se realiza en este texto. No se retoma literalmente la evaluación de Castañeda (2020) por dos aspectos, el primero ya que una página de Salud debe reflejar la información de una institución estatal, con lo cual hay indicadores específicos sobre presupuestos y organigramas que no necesariamente se requieren en un sitio sobre la COVID-19. El segundo aspecto es que la pandemia avanzó, y la información que se requería para 2020 no es la misma que se demanda para finales de 2021.

Derivado de lo anterior, a continuación, se proponen cinco elementos para identificar si las páginas web que los gobiernos subnacionales diseñaron sobre el virus SARS-COV-2 brindan accesibilidad, certidumbre y fomentan vínculos con la población, aspectos necesarios para asegurar la transparencia

y rendición de cuentas. Con ello es posible vislumbrar la importancia que los gobiernos le dieron a su política de comunicación digital; éstos son:

- 1) Información focalizada. ¿En la página web existe información clara y concisa del virus, recomendaciones, síntomas, primeras reacciones?
- 2) Estadística y datos abiertos. ¿En la página web es clara la información sobre contagios, muertes, camas disponibles, por mencionar algunas, y ésta se encuentra actualizada?
- 3) Trámites y servicios. De cara a la nueva normalidad, la reactivación económica es fundamental, por ello son necesarios protocolos de apertura de las diversas industrias propias de la región ¿éstos se encuentran disponibles en la página web?
- 4) Atención ciudadana. ¿Existe un medio de contacto directo y especializado para atender dudas sobre el virus SARS-COV-2 y la pandemia?
- 5) Usabilidad, utilidad y accesibilidad. ¿Fue fácil e intuitivo encontrar la información de los indicadores anteriores en la página web?, ¿la página cuenta con los elementos mínimos?, ¿la página considera a personas que hablan alguna lengua indígena?

Para la evaluación, a cada indicador se le dio un peso por igual. Las fuentes de información y la manera en cómo se les asignó una puntuación pueden observarse en el Anexo 3 al final del texto. En el siguiente apartado se describen los resultados que cada entidad obtuvo en cada elemento y de manera general.

EVALUANDO LAS PÁGINAS WEB SUBNACIONALES DISEÑADAS PARA INFORMAR SOBRE EL VIRUS SARS-COV-2

En este apartado se muestra la evaluación hecha a las páginas web que cada entidad de la República diseñó sobre el virus SARS-COV-2. Antes de ello se repasan los resultados que se obtuvieron al momento de calcular cada elemento que constituye la evaluación. Cabe señalar que la información para cada elemento

fue recabada entre diciembre de 2021 y febrero de 2022, es decir, en el pico de la cuarta ola de COVID-19, ocasionada por la variante Ómicron.

En un principio se ideó otra delimitación temporal pero los cambios de gobierno en el ámbito subnacional,²¹ así como de las condiciones de la pandemia, modificaron las medidas implementadas y los actores que tomaban las decisiones; de ahí que se optó metodológicamente por analizar las páginas web²² en el período de tiempo referido.

Información focalizada

Para este elemento se revisó un dato muy básico: la existencia de información clara y concisa sobre el virus SARS-COV-2 o la enfermedad por COVID-19. Mediante las páginas web de los gobiernos subnacionales mexicanos cualquier ciudadano/a puede informarse sobre qué es este virus, las implicaciones que tiene, cuáles son los síntomas y obtener recomendaciones en caso de contagio.

Lo anterior es básico para cualquier página web gubernamental (Genaut *et al.*, 2013), es el punto mínimo de información que cualquier gobierno debería comunicar (López, 2022). A pesar de que es un elemento esencial, 19% de las entidades no tiene esta información.

Se podría especular que ya no existe la necesidad de difundirla debido a que ya ha sido replicada en muchos espacios; en ese rubro están los estados de Aguascalientes, Coahuila, Querétaro y Quintana Roo. No obstante, hay estados en donde la falta de información es por la ausencia de una página web

²¹ Con la llegada de nuevos gobiernos pueden darse cambios en las estrategias que se utilizaban para enfrentar a la pandemia, entonces llegamos a la disyuntiva si analizar sobre la primera y segunda olas de contagios (2020-2021) o información más actual (2021-2022). Optamos por la segunda opción debido a la factibilidad para obtener datos.

²² En el Anexo 4 están los enlaces de las páginas web de cada entidad que se revisaron. Cabe señalar que se accedió a éstas en tres ocasiones para corroborar los datos aquí presentados: la primera vez el 20 de diciembre de 2021, la segunda vez el 23 de enero de 2022 y la última el 15 de febrero de 2022.

diseñada en específico para tratar este asunto, como es el caso de Guerrero. También están los casos de Campeche y San Luis Potosí, quienes tienen un sitio web muy limitado en cuanto a la información que se proporciona.

Estadísticas y datos abiertos

Otro punto para abordar la transparencia radica en el tratamiento de los datos referentes a la pandemia, número y ubicación de contagiados/as, las defunciones, los/as recuperados y lo referente a espacios en hospitales; toda esa información da certidumbre sobre la forma en cómo se está afrontando la pandemia o los desafíos que se pueden gestar. Más allá de causar una situación de alarma o calma en la sociedad, la numeraria sirve para hacer análisis y tomar decisiones.

La difusión de esta información de manera constante y veraz es uno de los puntos elementales para saber si un gobierno tiene capacidad de transparencia o no y, al mismo tiempo, refrendaría su compromiso con los valores democráticos. Es decir, la opacidad bien puede ser la base de arbitrariedades (Calero, 2021; Díaz, 2021; Rosanvallon, 2015). Aunado a ello, ocultar información necesaria para la población sólo refleja que tampoco se está contemplando al ciudadano/a como parte de la solución (Contreras, 2020). Así que es preciso que esa información esté disponible de manera clara y actualizada. Un dato por resaltar es que 84% de las páginas web tenían este dato con información al día. De los casos que no tienen dicha información se pueden diferenciar dos grupos: en el primero están los que no muestran ninguna información estadística, como en Puebla y San Luis Potosí. En el segundo están los que no tienen actualizada la información, el último dato corresponde a diciembre de 2021, y son Chiapas y Campeche.²³

²³ Como se mencionó en el elemento anterior, Guerrero no dispone de una página web específica para tratar el tema del virus SARS-COV-2. De ahí que tampoco cumple con éste ni con los siguientes elementos.

Trámites y servicios

El confinamiento provocado por la pandemia también dejó efectos económicos que se reflejaron principalmente en una caída importante del PIB de todas las naciones y el aumento en los niveles de desempleo y pobreza (CEPAL, 2020; Esquivel, 2020; Hernández, 2020; Olivera y Olivera, 2021). Por ello, una de las exigencias de cara a la “nueva normalidad” era la reapertura de las diversas actividades productivas, pero ésta debía ser con nuevas especificaciones ya que los efectos del virus SARS-COV-2 seguían (siguen) presentes.

Por ello son necesarias múltiples estrategias con el fin de generar una reactivación económica que disminuyera el impacto del confinamiento. Aunque hay estrategias y apoyos en el ámbito nacional (Guerrero, 2020), cada entidad federativa vivió de diferente manera el declive económico debido a la diversificación de actividades económicas (Hualde, 2020), es decir, aquellas entidades que viven de la industria turística tuvieron un mayor impacto por las restricciones sociales en comparación con aquellas que no necesitan de grandes aglomeraciones para sus actividades económicas.

Entonces, más allá de los programas y la efectividad de los mismos para lograr la reactivación económica, uno de los servicios que un gobierno subnacional podría ofrecer es el diseño de protocolos de sanidad que, por un lado, permitan la reapertura de la gran mayoría de las industrias en sus territorios y, por otro lado, establezcan pautas para disminuir al mínimo los contagios del virus SARS-COV-2 ante la reapertura de las actividades comerciales.

Derivado de lo anterior, revisamos si en las páginas web sujetas a evaluación se ofrecía este tipo de manuales o protocolos, con el fin de brindar herramientas para que todo tipo de empresas pudieran reactivarse. Los resultados obtenidos muestran que 44% de las entidades publicaron este tipo de documentos. Por el contrario, 50% no cuenta con esta información en su sitio; si bien pudieron realizar esta tarea, no se accede a estos materiales por la página

web. El 6% restante sí realizó estos manuales, pero sólo para actividades muy focalizadas.²⁴ Sin duda lo anterior es mejor que nada.

Atención ciudadana

La atención ciudadana durante la pandemia se volvió toda una problemática en específico. Como se planteó párrafos arriba, el uso de las tecnologías de la información facilitó la comunicación de los gobiernos hacia la ciudadanía (Calero, 2021; Contreras, 2020; López, 2022; Vera, 2021), no obstante, no todas las entidades de la República tenían esta *expertise*, porque la comunicación por la vía virtual requiere de inversiones y conocimiento previo (Andrade y Yedra, 2007; Pérez *et al.*, 2015; Rodríguez *et al.*, 2015).

Derivado de lo anterior, es muy factible que no todas las entidades hayan puesto en marcha innovaciones para la comunicación con su población para atender las diversas dudas o necesidades que surgieron en épocas de pandemia. No obstante, los esfuerzos de unas entidades respecto de otras son distintos. En este sentido, investigamos sobre los medios a través de los cuales la ciudadanía podía resolver sus dudas sobre el virus SARS-COV-2; esta conectividad debía observarse en alguna parte de la página web.

Luego de revisar las 32 páginas web de cada entidad, distinguimos cuatro grupos. En el primero se encuentran los sitios web donde no hay ningún medio de conectividad: Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Hidalgo, Guerrero, Morelos, Sinaloa y Tlaxcala (25%). En un segundo grupo están aquellos sitios donde sólo hay un número telefónico de atención y es general, es decir, no necesariamente habrá personal especializado para atender las dudas que la población puede tener: Chiapas, Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas (13%).

²⁴ En esta situación están dos estados. Morelos que sólo realizó manuales para el regreso a actividades en oficinas gubernamentales, no hay nada sobre la reapertura de privados. Por otro lado, está Querétaro, que sólo ofrece aspectos muy generales para la reapertura de negocios.

Después están las entidades que tienen un sistema telefónico diseñado para atender temas relacionados con la pandemia, incluso, pueden estar delimitadas por región o para atender aspectos específicos sobre el virus: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, México, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz (38%). Por último, un grupo que fue más allá, porque además de teléfonos específicos, diseñaron aplicaciones de celular para atención en tiempo real (vía *Zoom*, sms o *WhatsApp*): Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Yucatán (25%).

Usabilidad, utilidad y accesibilidad

En este último elemento se recaban dos datos; el primero es referente a la usabilidad de cada página web para obtener la información respectiva sobre el virus SARS-COV-2, es decir, la capacidad de que el sitio sea navegado de manera intuitiva y familiar (Castañeda, 2020). Esta métrica es importante debido a que la información, datos o vínculos bien pueden estar en las páginas web, pero no significa que sea fácil acceder a las mismas. Cabe la posibilidad que los/as ciudadanos/as tuvieran que entrar en un laberinto de *clicks* para vislumbrar la información.

Lo anterior no cumple con las características que debe tener el gobierno electrónico (Rodríguez *et al.*, 2015), en el caso específico de la página web, como parte de esta plataforma, debe ser una fuente de transparencia no una barrera para el acceso a la misma (Gilli, 2017). Ahora bien, para obtener esta métrica se identificó la sencillez para acceder a cada uno de los cuatro indicadores ya presentados; si sólo implicó un *click* nos habla de una página que es sencilla de utilizar, no obstante, cada *click* extra que se dé sólo refleja lo difícil que es acceder a la información.²⁵

²⁵ Es decir, si una página tiene un acceso sencillo al indicador 1 tiene un puntaje de 0.25; si el indicado 2 se encuentra, pero es de difícil acceso podría tener entre 0.20 o 0.10, depende de la dificultad para hallar la información; si no hay información del

Por otro lado, está la utilidad del sitio web, es decir, aquellos sitios que no tienen información de alguno de los cuatro elementos anteriores están en desventaja, ya que su ausencia le da una calificación de 0 para ese indicador. De poco sirve un sitio web que no brinda la información que un ciudadano/a podría requerir.

Por último, el aspecto de la accesibilidad se considera donde las páginas web muestran información en otras lenguas, acorde con los grupos indígenas que se encuentran en sus territorios. Si se da esta situación, se agrega un puntaje extra de 0.1,²⁶ como en Chiapas, México, Michoacán, Oaxaca y Yucatán.

De esta manera, se observó que los sitios web sobre la COVID-19 de los estados de Durango y Guanajuato son los más completos en cuanto a usabilidad y utilidad. También lo son Michoacán, México, Oaxaca y Yucatán, quienes obtuvieron una alta calificación ya que en su página web brinda información en otros lenguajes además del español.

En el lado opuesto se encuentran los estados de Campeche, San Luis Potosí, Tlaxcala, Guerrero; de los primeros tres podemos decir que debe existir una reingeniería en sus sitios web ya que su usabilidad no es la óptima. En cuanto a Guerrero, cabe recordar que esta entidad no cuenta con un sitio web diseñado para atender los temas de la pandemia.

Evaluación general

En este apartado se muestran los resultados obtenidos al evaluar las páginas web que cada entidad de la república mexicana diseñó sobre el virus SARS-COV-2.

indicador 3 entonces tiene una calificación de 0. Así, se calificó el acceso para cada indicador y al final se suman el puntaje de cada uno. La definición específica de esta métrica se encuentra al final en el Anexo 3.

²⁶ Esto debido a la multiculturalidad que hay en el país, por ello, la traducción de la información en otras lenguas es de vital importancia (Cortez-Gómez *et al.*, 2020). No hay una penalización a quién no aborda este punto, no obstante, hay varios estados que también debieron haber adoptado dicha medida.

Esta evaluación considera los elementos de: información focalizada, estadísticas y datos abiertos, trámites y servicios, atención ciudadana, y usabilidad, utilidad y accesibilidad. Con base en lo anterior y en la asignación de valores reflejada en el Anexo 3, en el Mapa 1 se observan los resultados.

Esta evaluación nos permite destacar las entidades donde la política de comunicación digital no tiene gran peso, al menos considerando la información que la población necesitó ante la pandemia ocasionada por el virus SARS-COV-2. Los estados de San Luis Potosí y Campeche tienen un sitio básico que no puede brindar certidumbre, información o conectividad a la población. Se destaca el caso de Guerrero que, como ya se había mencionado, no cuenta con un sitio web diseñado para atender dicha situación.²⁷

En el lado contrario están los casos que alcanzaron la máxima calificación, como Oaxaca, Guanajuato y Michoacán. Un peldaño más abajo se encuentran Yucatán, Jalisco, Ciudad de México, Durango y el Estado de México.²⁸ En estos casos se encontraron los mejores diseños de páginas web para la pandemia, en el entendido de que contaban con información sobre el virus, datos y estadísticas actualizadas, manuales para la reapertura económica, medios para establecer comunicación y que las páginas no tenían trabas (o no había tantas) para el acceso a estos datos.

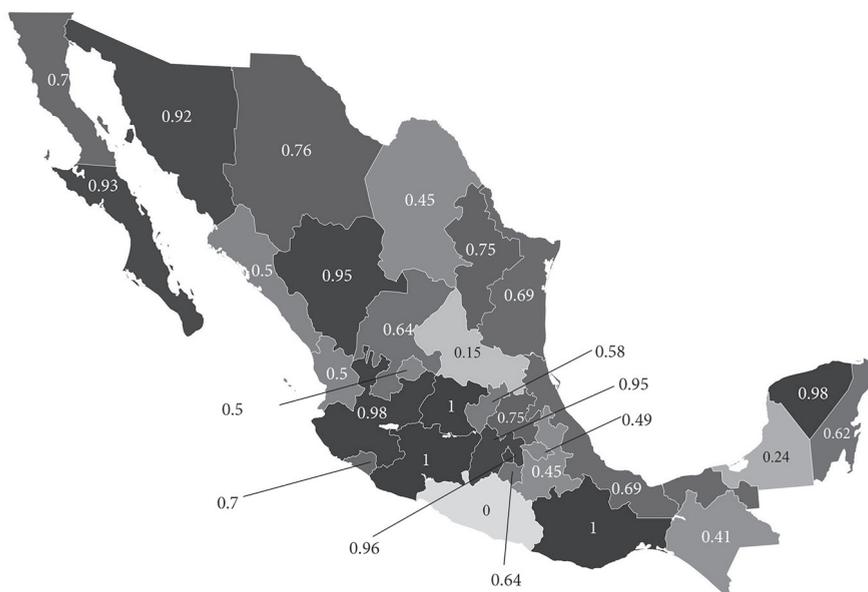
Esta evaluación nos permite distinguir aquellos estados en donde la política de comunicación digital fue un tema importante en la pandemia, por ello era sustancial que la página web tuviera lo necesario para el/la ciudadano/a que buscaba: disminuir la incertidumbre, saber cómo iba la pandemia, conocer los vínculos para obtener ayuda y, sobre todo, que accediera a esa infor-

²⁷ Si bien proporciona información sobre la pandemia desde la página de *Facebook* de la Secretaría de Salud estatal, ésta termina mezclándose con mucha más información. Como ya se mencionó, el uso de redes sólo llega a una parte de la población y lo idóneo es que exista un sitio donde toda la información esté concentrada y ordenada (López, 2022).

²⁸ Si bien los estados de México, Michoacán, Oaxaca y Yucatán se vieron favorecidos por el puntaje extra al contar con información en lenguas indígenas, al final lo que se adhiere al puntaje final sólo es un 0.02. Es decir, aún sin ese puntaje hubieran obtenido una evaluación alta.

mación sin trabas. No obstante, para dar recomendaciones sobre cómo llevar a cabo esta política es necesario dimensionar el interés que cada entidad tiene sobre el rubro de la comunicación digital. De eso trata el último apartado de este capítulo.

MAPA 1
EVALUACIÓN DE LAS PÁGINAS WEB SOBRE EL VIRUS SARS-COV-2, POR ESTADOS



Fuente: Elaboración propia.

RECOMENDACIONES SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE COMUNICACIÓN DIGITAL EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL, EN EL MARCO DE LA PANDEMIA CAUSADA POR EL VIRUS SARS-COV-2

Para dimensionar la importancia que cada gobierno subnacional tiene sobre su política de comunicación digital, es primordial saber si este medio de comunicación es esencial en los diversos estados de la República. Si bien, la página web, como herramienta del gobierno electrónico, genera ventajas en

gestión pública, disminuye costos y establece comunicación las 24 horas del día, de poco sirve si no hay una población que sepa usar estas tecnologías o si hay trabas para el acceso a internet o luz eléctrica.

Lo que tratamos de dimensionar es que, la política de comunicación digital no es la misma para todos los espacios subnacionales. A continuación, se muestra el cruce entre la evaluación realizada a las páginas web que los gobiernos subnacionales diseñaron para abordar el tema de la pandemia y la tasa de usuarios que utilizan internet para interactuar con el gobierno por cada mil habitantes.²⁹ De esta manera, es posible observar si en las entidades donde un número significativo de población utiliza internet para vincularse con el gobierno se diseñó una página web sensible, abierta y útil o si, por el contrario, los gobiernos respectivos no le dieron importancia a este medio de comunicación a pesar de tener usuarios que demandan información por esa vía.

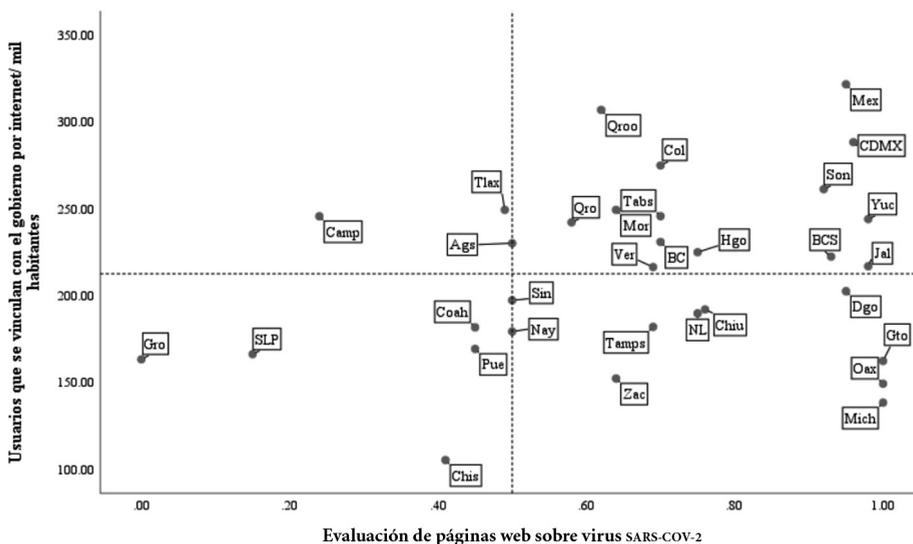
Así pues, en la Gráfica 2 se observa el cruce de ambos indicadores; está colocada una línea horizontal que refleja la media de los usuarios que se vinculan con el gobierno vía internet (212), mientras que, la línea en vertical está colocada en 0.50, es decir, en el punto medio del rango de evaluación de las páginas web. De esta manera se crean cuatro cuadrantes.

A continuación, describiremos qué implica cada cuadrante y las posibles recomendaciones de política pública que se le podrían sugerir a los casos que ahí se encuentren.

- *Cuadrante 1 (esquina superior izquierda)*. En este espacio están los estados que no aprovecharon las posibilidades que les da la comunicación digital. Es decir, las entidades de Campeche, Tlaxcala y Aguascalientes tienen una tasa de usuarios que acceden a internet para vincularse con el gobierno por encima de la media, pero su página web está mal evaluada. En estos casos se recomienda destinar mayores recursos para atender al interés que su población le da al inter-

²⁹ La generación de tasas permite hacer comparativas equitativas, ya que si se considera el número bruto de usuarios existe un sesgo ante las entidades que concentran la mayoría de la población.

GRÁFICA 2
 CRUCE DE LA TASA DE USUARIOS QUE SE VINCULA CON EL GOBIERNO
 POR INTERNET Y LA EVALUACIÓN DE LAS PÁGINAS WEB SUBNACIONALES
 SOBRE EL VIRUS SARS-COV-2



Fuente: Elaboración propia.

net como medio de comunicación. De hecho, en términos prácticos, la comunicación digital les permitiría disminuir costos y lograr una comunicación directa, ya que existe público que está interesado en el uso de esta vía de comunicación.

- *Cuadrante 2 (esquina superior derecha)*. En esta zona se encuentran los estados que mejor aprovecharon las posibilidades que les da la comunicación digital, es decir, tiene una tasa de usuarios que se vinculan con el gobierno vía internet por encima de la media y sus páginas web sobre la enfermedad por COVID-19 son las que mejor calificación tienen. Los casos que aquí se encuentran pueden dividirse en dos grupos, el primero conformado por: el Estado de México, Ciudad de México, Sonora, Yucatán, Baja California Sur y Jalisco; estados que lo han hecho de lo mejor. Otros estados deberían observar el diseño que tienen para

replicar algunas de sus estrategias. El segundo grupo está conformado por: Quintana Roo, Colima, Querétaro, Tabasco, Morelos, Baja California, Hidalgo y Veracruz; estos casos los han hecho bien pero siempre pueden mejorar, de ahí que también podrían seguir algunas de las estrategias del primer grupo. En general, a este cuadrante la principal recomendación es que, si no mejoran, al menos mantengan lo que han desarrollado en términos de comunicación digital.

- *Cuadrante 3 (esquina inferior izquierda)*. Si bien, lo idóneo es que los estados desarrollen políticas de comunicación digital que logren los objetivos del gobierno electrónico, en los casos que caen en este recuadro, se entiende el desinterés por diseñar una página web integral. A saber, en Guerrero, San Luis Potosí, Coahuila, Puebla y Chiapas la tasa de población que se vincula con el gobierno vía internet está por debajo de la media, es decir, la población se informa por otras vías o simplemente no cuenta con los medios para el uso de tecnologías de la información. Por ello, se entiende que estos casos no den prioridad al diseño de una página web más útil. No obstante, no significa ignorar que hay población que potencialmente puede usar esta vía para informarse, como lo hizo Guerrero al no invertir en un sitio propio sobre la COVID-19. Por el contrario, está el caso de Chiapas; si bien su página web no es la mejor, cuenta con información elemental a pesar de que, en el ámbito nacional, tiene la tasa más baja de usuarios que se vinculan con el gobierno por internet. Derivado de lo anterior, la recomendación para estos casos es que primero analicen por qué su población no usa el internet como medio de comunicación con el gobierno. A partir de esa información es posible diseñar soluciones focalizadas para mejorar la interactividad y el diseño de las páginas web.
- *Cuadrante 4 (esquina inferior derecha)*. En este apartado se encuentran los estados que tuvieron buenas calificaciones en la evaluación de sus páginas web, pero donde la tasa de la población que se vincula con el gobierno por internet está por debajo de la media. Para estos casos la primera recomendación es que analicen por qué su población no usa el internet como medio de comunicación con el gobierno. Si bien, este

texto señala la importancia de la política de comunicación digital, de poco sirve si persisten desigualdades estructurales que no le permiten a la mayoría de la población el uso de las tecnologías de la información. Ahora bien, aquí también se pueden distinguir dos grupos de entidades, el primero conformado por Durango, Guanajuato, Oaxaca y Michoacán, quienes tienen una página web sobre el COVID-19 bastante funcional, por lo cual sólo les corresponde seguir la primera recomendación. El segundo grupo lo conforman: Sinaloa, Nayarit, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas, para estos casos, además de la primera recomendación, también valdría la pena reflexionar sobre el diseño de sus páginas web, ya que apenas cumplen con lo elemental. Debido a la escasez de recursos y a la diversidad de objetivos que cada entidad tiene, a estos casos les toca decidir, acorde con sus contextos, si mejoran el diseño de su página web o fomentan que los usuarios vean en el internet un nuevo medio de comunicación con los gobiernos y de acceso a la información que del mismo emana.

CONCLUSIONES

Las páginas web gubernamentales resultan muy útiles ya que, como parte del gobierno electrónico, tienen la ventaja de estar disponibles las 24 horas del día, pueden existir retroalimentaciones (o canales para ello) por parte de la ciudadanía, no se requiere de una interacción directa para brindar servicios y su costo es mínimo en comparación con una atención directa. Por estas razones resulta muy útil en comparación con medios de comunicación tradicionales, mismos que pasan por una crisis de credibilidad.

Aunque existen más vías de comunicación digital, como las diversas redes sociales, lo idóneo es que exista una página web gubernamental donde se concentren la información y los contenidos que después se distribuyen para tener un orden y control en la información que un gobierno produce.

En el marco de la pandemia, causada por el virus SARS-COV-2, las páginas web gubernamentales fueron de suma importancia, ya que por medio de las mismas fue posible la difusión de información sobre la nueva enfermedad, se propició la interacción entre el gobierno y la población en la etapa de confinamiento y se proporcionaban referencias sobre dónde acudir/llamar en caso de emergencia, sin que existiera riesgo de contagio.

Estas ventajas existen y pueden ser palpables, no obstante, no son la norma. Un análisis desde la dimensión subnacional nos muestra que no todos los gobiernos subnacionales tienen el mismo desarrollo tecnológico, ni el personal capacitado para el diseño de una página web integral; incluso hay diferencias en el número de población que usa internet para vincularse con su gobierno.

Para discernir estas diferencias, en primer lugar, se desarrolló una evaluación de las páginas web que las entidades federativas mexicanas realizaron sobre el virus SARS-COV-2. Los resultados de este ejercicio arrojaron que los sitios mejor calificados son los de: Oaxaca, Guanajuato, Michoacán, Yucatán, Jalisco, Ciudad de México, Durango y el Estado de México. Por el contrario, los sitios de San Luis Potosí y Campeche son los peores evaluados. Mención especial para el caso de Guerrero, que no tiene un sitio web específico para dar información sobre la pandemia.

Los resultados anteriores se cruzaron con la tasa de personas que utilizan internet como vínculo con el gobierno y fue posible observar si en las entidades donde un número significativo de población utiliza internet para vincularse con el gobierno se diseñó una página web sensible, abierta y útil. En este caso, la recomendación principal es que no cambie lo hecho hasta el momento.

También fue posible observar si los gobiernos respectivos no le dieron importancia a la página web como medio de comunicación a pesar de tener usuarios que demandan información por esa vía. Para estos casos, la recomendación fue destinar mayores recursos para atender al interés que su población le da al internet como medio de comunicación, ya que, en el largo plazo, le representarán ahorros en varios sentidos.

Asimismo, hay casos en donde la población que utiliza internet para vincularse con el gobierno no es significativa ni la página web diseñada sobre la COVID-19 fue útil. La recomendación para estos casos es que analicen por qué su población no usa el internet como medio de comunicación con el gobierno, esto para establecer posibles acciones que fomenten el aumento de usuarios antes de mejorar los contenidos de una página web. Si bien, este texto señala la importancia de la política de comunicación digital, de poco sirve si persisten desigualdades estructurales que no le permiten a la mayoría de la población el uso de las tecnologías de la información.

Lo realizado en este capítulo buscó evidenciar dos aspectos. El primero es la importancia de la transparencia en épocas de crisis. Por desgracia, hay muchos indicios de que se avecinan más: sanitarias (agua), ecológicas (calentamiento global), económicas (guerras). La comunicación digital permite que los gobiernos tengan facilidad de comunicación con la población y viceversa, por ello las administraciones no deberían escatimar en este medio.

Las páginas web son una manera de aplicar este tipo de comunicación; pueden ser una herramienta que fomente o aminore la opacidad en las decisiones gubernamentales, fortaleciendo con ello a las instituciones democráticas. Sin embargo, también pueden ser un medio que anime la desinformación o la manipulación, generando con ello el encubrimiento de arbitrariedades o la falta de responsables ante decisiones públicas. En épocas de crisis las tentaciones autoritarias pueden estar a la orden del día,³⁰ en ello radica la importancia de que los sitios web gubernamentales publiquen información veraz, clara y sin trabas, que fomente el acceso a la información y la rendición de cuentas y no lo contrario.

El segundo aspecto por resaltar es que, si se mantienen desventajas estructurales como la falta de condiciones mínimas para acceder a los medios digitales (luz, internet y medios electrónicos) o la falta de información para utilizarlos (analfabetismo digital), de poco servirá tener una página web funcional si no hay usuarios que las puedan aprovechar.

³⁰ Los trabajos de López Leyva y Monsiváis Carrillo en este tomo ahondan en las tentaciones autoritarias a la luz de la pandemia por SARS-COV-2.

Como se observó, en algunos estados mexicanos aún persisten brechas para acceder a las tecnologías de la información; casos en donde las políticas deberían enfocarse en facilitar que un mayor porcentaje de población puede acceder a este medio de comunicación, antes del diseño de una página web. Cabe señalar que lo aquí mostrado sólo considera información de las entidades federativas, la brecha de acceso a tecnologías de la información aumentaría si se consideran gobiernos municipales.

REFERENCIAS

- Andrade Castro, Jesús Alberto y Yaskell y Yedra Hernández (2007). “Sistemas transparentes para gobiernos electrónicos eficientes”. *Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento* 4 (2): 81-95 [en línea]. Disponible en <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1690-75152007000200006&lang=pt> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- Andreau-Sánchez, Cecilia y Miguel Ángel Martín-Pascual (2021). “Fuentes de información y estado de ánimo durante la primera pandemia del COVID-19. Cambios de hábito y consumo informativo”. En Belén Puebla-Martínez y Raquel Vinader-Segura (eds.), *Ecosistema de un pandemia. COVID-19, la transformación mundial*. Madrid: Dykinson: 476-91.
- Arguelles Taoche, Eugenio (2022). “Las etapas de desarrollo del gobierno electrónico: revisión de la literatura y análisis de las definiciones”. *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento* 10 (24): 1-16.
- Avaro, Dantey Carlos Luis Sánchez (2021). “Nuevos desafíos para la rendición de cuentas en tiempos de pandemia: populismo y algoritmocracia”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* LXVI (242): 167-87.
- Braig, Marianne (2021). “COVID-19 En Alemania, ¿un Milagro?”. *Desacatos* (65): 54-65.
- Calero, Katherine M. (2021). “Comunicación digital e imagen del gobierno ecuatoriano en el contexto del COVID-19. Una reflexión desde los principios éticos”. En Belén Puebla-Martínez y Raquel Vinader-Segura (eds.),

- Ecosistema de un pandemia. COVID-19, La transformación mundial*, 754-774. Madrid: Dykinson.
- Castañeda, Carlos (2020). “Ranking de portales estatales de salud 2020. La respuesta ante la contingencia”. *U-Gob (especial de cuarentena)*, 1632 [en línea]. Disponible en <<https://u-gob.com/ranking-de-portales-estatales-de-salud-2020-la-respuesta-ante-la-contingencia/>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- CEPAL (2020). *Informe especial COVID-19 América Latina y El Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales* [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/3DLUyIv>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- CEPAL y Naciones Unidas (2020). *Informe especial COVID-19: universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19* [en línea]. Disponible en <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45938-universalizar-acceso-tecnologias-digitales-enfrentar-efectos-covid-19>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- Contreras, Leticia (2020). “La innovación pública, los medios digitales y los desafíos de los gobiernos subnacionales ante el COVID-19”. En Roberto Moreno (ed.), *Las Ciencias Políticas y Sociales ante contingencias de amplio impacto. Incógnitas y propuestas*, 411-431. México: IAPAS
- Cortez-Gómez, Renata, Rubén Muñoz-Martínez y Patricia Ponce-Jiménez (2020). “Vulnerabilidad estructural de los pueblos indígenas ante el COVID-19”. *Boletín sobre COVID-19* 1 (7-8): 7-10.
- Cruz, Pablo, Benjamín Méndez y Jorge Culebro (2020). “Liderazgo y la gestión de crisis en México: un área de prácticas improvisadas en gobiernos sub-nacionales”. *Revista Mexicana de Analisis Politico y Administracion Publica* 9 (2): 32-46.
- Díaz, Mariela (2021). “COVID-19 y castigo: medidas punitivas y coercitivas para atender la emergencia sanitaria a nivel subnacional en México”. *Regiones y Desarrollo Sustentable XXI* (41): 165-96.
- Díez-Garrido, María y Cristina Renedo (2020). “La transparencia institucional y mediática del coronavirus. Un análisis de los portales de datos y de los medios de comunicación digitales en Iberoamérica”. *Revista Latina de Comunicacion Social* (78): 393-418.

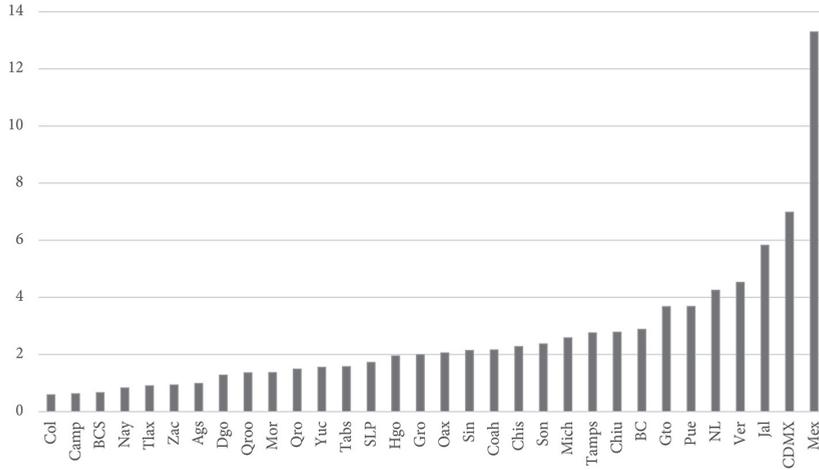
- Enciso, Angélica (2020). “Comienza la Jornada Nacional de Sana Distancia”. *La Jornada* [en línea]. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/03/23/comienza-la-jornada-nacional-de-sana-distancia-1056.html>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- Esquivel, Gerardo (2020). “Los impactos económicos de la pandemia en México”. *Economía UNAM* 17 (51): 28-44 [en línea]. Disponible en <<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/articulos-y-otras-publicaciones/%7BD442A596-6F43-D1B5-6686-64A2CF2F371B%7D.pdf>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- Fernández, Yolanda, Cristina Gutiérrez y José M. Fernández (2011). “E-gobierno en las entidades públicas: conocimiento, utilidad y valoración de las páginas web de los ayuntamientos. Un caso de estudio”. *Auditoría pública: revista de los Organos Autónomos de Control Externo* (53): 109-19 [en línea]. Disponible en <<https://asocex.es/e-gobierno-en-las-entidades-publicas-conocimiento-utilidad-y-valoracion-de-las-paginas-web-de-los-ayuntamientos-un-caso-de-estudio/>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- Gallagher, James (2021). “COVID: los síntomas de la variante Ómicron ‘parecen ser menos severos’, aunque el riesgo para los sistemas de salud continúa”. *BBC News* [en línea]. Disponible en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-59764970>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- Genaut, Aingeru *et al.* (2013). “Las TIC como altavoz de gobiernos locales. Análisis de las páginas web oficiales de ayuntamientos de los pequeños municipios de la CAPV”. *Mediatika* (14): 41-66.
- Ghilardi, Adrián (2021). “COVID-19 comorbilidades por estados”. *UNAM* [en línea]. Disponible en <<https://covid19.ciga.unam.mx/apps/CIGA-UNAM::-covid-19-comorbilidades-por-estados/explore>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- Gilli, Juan José (2017). “La transparencia como objetivo del desarrollo sostenible”. *Ciencias Administrativas* (9): 43-49.
- Guerrero, Luis José (2020). “La 4T frente a la situación económica en tiempos de la pandemia”. En *Análisis plural. COVID-19 en un país de alto riesgo*, 105-120. Guadalajara, México: ITESO [en línea]. Disponible en <<https:// analisisplu->

- ral.iteso.mx/wp-content/uploads/sites/107/2020/10/Análisis-Plural-1erSemestre2020.pdf> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- Haidar, Julieta (2018). “Las falacias de la posverdad: desde la complejidad y la transdisciplinariedad”. *Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política* (13): 1-16.
- Hernández, René A. (2020). *COVID-19 y América Latina y El Caribe: los efectos económicos diferenciales en la región*. Madrid: Instituto Universitario de Análisis Económico y Social [en línea]. Disponible en <www.iaes.es> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- Hualde, Alfredo (2020). “La pandemia y el mercado de trabajo en México: efectos graves, perspectivas inciertas”. En *Ciclo de conferencias las Ciencias Sociales y el nuevo coronavirus*. México: COMECOSO.
- INEGI (2020). “Cuéntame de México”. *Población total (número de habitantes)* [en línea]. Disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- INEGI (2021). *En México hay 84.1 millones de usuarios de internet y 88.2 millones de usuarios de teléfonos celulares: ENDUTIH 2020*. México [en línea]. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ENDUTIH_2020.pdf> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- Izquierdo, Noelia (2022). “¿Qué vacunas son efectivas contra Ómicron?”. *Gaceta Médica* [en línea]. Disponible en <https://gacetamedica.com/investigacion/omicron-dosis-vacunas-refuerzo-proteccion-inmunologica-variante/> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- Kay, Chris (2021). “La ‘superpotencia’ de Ómicron: infecta 70 veces más rápido que Delta, revela estudio”. *El Financiero* [en línea]. Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/salud/2021/12/15/la-superpotencia-de-omicron-infecta-70-veces-mas-rapido-que-delta-revela-estudio/> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- Latorre, Marino (2018). “Historias de la Web 1.0, 2.0, 3.0 y 4.0”. *Universidad Marcelino Champagnat* [en línea]. Disponible en <https://eva.fing.edu.uy/pluginfile.php/209687/mod_resource/content/4/Historia%20de%20la%20Web.pdf> (consulta: 28 de febrero de 2022).

- López Lluch, Guillermo (2021). “COVID: por qué están comparando a la variante Ómicron del coronavirus con el sarampión”. *BBC News* [en línea]. Disponible en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-59741569>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- López, María Isabel (2022). “Comunicación digital y otros cambios producidos en comunicación política tras la pandemia del COVID-19”. *Revista Más Poder Local* (47): 27-48.
- Martí, Salvador y Manuel Alcántara (2021). “América Latina y COVID-19: democracias fatigadas en tiempos de pandemia”. *Revista Mexicana de Sociología* 83: 11-37.
- Martínez-Hernández, Aldo Adrián y José de Jesús Pérez (2021). “La doctrina del shock y la acción de gobierno en México: La capacidad de respuesta ante la COVID-19 y las dinámicas subnacionales”. *Política. Revista de Ciencia Política* 59 (1): 105-34.
- Mora, Leonor, María Luisa Delgado, Emilio Navarro y José Ángel Rivero, (2017). “Una propuesta de evaluación para los gobiernos locales de la e-participación”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (67): 69-94.
- Nacke, Melina, Marina Calamari, Nicolás Fernández y Diego Pando (2012). *Índice nacional de páginas web municipales 2012*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- Olivera, Fidel y Guillermo Olivera (2021). “Efecto crítico de la pandemia por COVID-19 en el empleo de México”. *Carta Económica Regional* 34 (128): 27-58.
- OMS (2020). “COVID-19: cronología de la actuación de la OMS”. *Comunidades de prensa* [en línea]. Disponible en <<https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- Our World in Data (2022). “Coronavirus (COVID-19) vaccinations.” *Coronavirus* [en línea]. Disponible en <<https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=~MEX>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- Pérez, Ricardo, Osvaldo Camacho, Ernesto Mena y Gloria Arroyo (2015). “Análisis general del gobierno electrónico”. *PAAKAT: Revista de Tecnología y Sociedad* 5 (9) [en línea]. Disponible en <<http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/253/376>> (consulta: 28 de febrero de 2022).

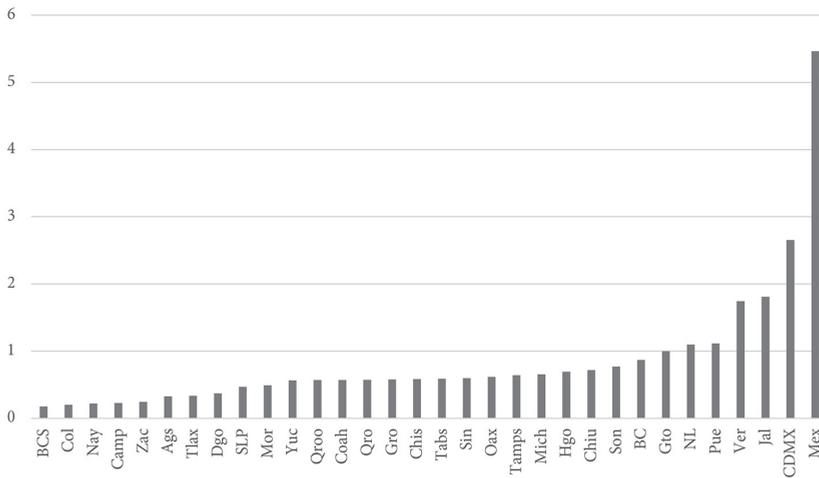
- Plasencia-Urizarri, Thais, Raúl Aguilera-Rodríguez y Luis Almaguer-Mederos (2020). “Comorbilidades y gravedad clínica de la COVID-19: revisión sistemática y meta-análisis”. *Revista Habanera de Ciencias Médicas* 19 (1): 1-18.
- Quiroz, Rosalía (2008). “El acceso a la información pública. Evaluación de la organización y los contenidos de las páginas web de las entidades del estado peruano”. *Crítica Bibliotecológica* 1 (1): 81-91.
- Ríspolo, Florencia (2020). “El campo de la comunicación política: el lugar de la comunicación de gobierno”. *POSTData* 25 (1): 99-135.
- Rodríguez, Rocío *et al.* (2015). “El gobierno electrónico y la implementación de las TIC para brindar nuevos canales de comunicación.” *Revista Latinoamericana de Ingeniería de Software* 3(5): 187-96.
- Rosanvallon, Pierre (2015). *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial.
- Ruijter, Erna *et al.* (2020). “The politics of open government data: understanding organizational responses to pressure for more transparency”. *American Review of Public Administration* 50 (3): 260-74.
- Sainz, Clara, Eva Herrero y Roberto Ruiz (2021). “El papel de las emociones en las *fake news* durante la crisis del COVID-19”. En Belén Puebla-Martínez y Raquel Vinader-Segura (eds.), *Ecosistema de una pandemia COVID-19, la transformación mundial*. Madrid: Dykinson.
- Sarukhan, Adelaida (2021). “Un nuevo coronavirus, una nueva epidemia, muchas incógnitas”. *IS Global* [en línea]. Disponible en <<https://www.isglobal.org/coronavirus>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- Seo, Inhee, Yonghee Kim y Jeongil Choi (2018). “Assessment of Efficiency in Public Service-Focused on Government 3.0 Case in Korea”. *Total Quality Management and Business Excellence* 29 (9-10): 1161-84.
- Snyder, Richard (2001). “Scaling down: The Subnational Comparative Method”. *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 93-110.
- Vera, Martín (2021). “Políticas públicas de accesos a la información y datos abiertos durante la emergencia sanitaria. Situación en México (marzo a julio de 2020)” En Belén Puebla-Martínez y Raquel Vinader-Segura (eds.), *Ecosistema de una pandemia COVID-19, la transformación mundial*. Madrid: Dykinson.

ANEXO 1
 USUARIOS DE INTERNET POR ESTADO DE LA REPÚBLICA MEXICANA
 (MILLONES DE USUARIOS)



Fuente. Elaboración propia con base en (INEGI, 2021).

ANEXO 2
 USUARIOS DE INTERNET QUE INTERACTÚAN CON LOS GOBIERNOS,
 POR ESTADO DE LA REPÚBLICA MEXICANA (MILLONES DE USUARIOS)



Fuente. Elaboración propia con base en (INEGI, 2021).

ANEXO 3
OPERACIONALIZACIÓN DE ELEMENTOS PARA EVALUAR LAS PÁGINAS WEB
SOBRE EL VIRUS SARS-COV-2

Elementos	Indicador	Peso	Asignación de valores
Información focalizada	Información sobre el virus	20%	¿En la página web existe información clara y concisa del virus, recomendaciones, síntomas, primeras reacciones? Sí = 1 No = 0
Estadísticas y datos abiertos	Existencia de datos actualizados	20%	¿En la página web es clara la información sobre contagios, muertes, camas disponibles, por mencionar algunas, y ésta se encuentra actualizada? Sí = 1 No = 0
Trámites y servicios	Existencia de protocolos de actuación para la reactivación económica	20%	¿En la página web están disponibles los protocolos de apertura de las diversas industrias propias de la región?
Atención ciudadana	Conectividad para información o en caso de enfermedad	20%	¿En la página web existe un medio de contacto directo y especializado para atender dudas sobre el virus SARS-cov-2 y la pandemia? No = 0 Un medio, pero general = 0.5 Sólo teléfonos, pero específicos = 0.75 Teléfonos, aplicaciones de celulares y medios personalizados = 1 Medición por indicador. ¿El indicador se encuentra en la página web? No = 0 Sí = pasar a la siguiente pregunta ¿Qué tan accesible estuvo la información del indicador? Está en el cuerpo de la página o accedes por un <i>click</i> = 0.25
Usabilidad, utilidad y accesibilidad	Accesibilidad a los cuatro indicadores anteriores	20%	Accedes después de dos <i>clicks</i> : 0.20 Accedes después de tres <i>clicks</i> : 0.15 Accedes después de cuatro <i>clicks</i> : 0.10
			Al final se suma el puntaje de los cuatro indicadores.
			Se dio un puntaje de 0.1 en aquellas páginas en donde hay información disponible en otras lenguas que también se hablan en la entidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Castañeda (2020).

ANEXO 4
PÁGINAS WEB EVALUADAS POR CADA ENTIDAD FEDERATIVA.

Entidad	Página Web
Aguascalientes	https://www.aguascalientes.gob.mx/coronavirus/
Baja California	https://www.bajacalifornia.gob.mx/coronavirus
Baja California Sur	https://coronavirus.bcs.gob.mx/
Campeche	https://www.campeche.gob.mx/coronavirus
Chiapas	https://coronavirus.chiapas.gob.mx/
Chihuahua	https://transparencia.chihuahua.gob.mx/covid-19/
Ciudad de México	https://covid19.cdmx.gob.mx/
Coahuila	https://www.saludcoahuila.gob.mx/COVID19/
Colima	https://www.saludcolima.gob.mx/coronavirus/
Durango	http://covid.durango.gob.mx/
Guanajuato	https://coronavirus.guanajuato.gob.mx/
Hidalgo	https://coronavirus.hidalgo.gob.mx/
Jalisco	https://coronavirus.jalisco.gob.mx/
México	https://salud.edomex.gob.mx/salud/covid
Michoacán	https://michoacancoronavirus.com/
Morelos	https://salud.morelos.gob.mx/covid-19
Nayarit	https://covid19.nayarit.gob.mx/
Nuevo León	https://www.nl.gob.mx/coronavirus
Oaxaca	https://coronavirus.oaxaca.gob.mx/
Puebla	https://previenecovid19.puebla.gob.mx/
Querétaro	https://www.queretaro.gob.mx/covid19/
Quintana Roo	https://qroo.gob.mx/inicio/index.php/covid/
San Luis Potosí	https://slp.gob.mx/ssalud/Paginas/Indexe-Coronavirus.aspx
Sinaloa	http://saludsinaloa.gob.mx/index.php/coronavirus_/
Sonora	https://sonora.gob.mx/coronavirus/inicio/
Tabasco	https://covid19.sstabasco.gob.mx/
Tamaulipas	https://coronavirus.tamaulipas.gob.mx/
Tlaxcala	https://www.saludtlax.gob.mx/
Veracruz	http://coronavirus.veracruz.gob.mx/
Yucatán	https://coronavirus.yucatan.gob.mx/
Zacatecas	https://covid19.zacatecas.gob.mx/

Fuente: Elaboración propia.

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

COVID-19 y las limitaciones del sistema electoral mexicano

7

Víctor Morales Noble*
Instituto Nacional Electoral

*Dios se ríe de las plegarias que hacen
para aliviar las penurias públicas
quienes se oponen a todo aquello
que se requiere para resolverlas.*

JACQUES BÉNIGNE BOSSUET

INTRODUCCIÓN

Las elecciones son condición necesaria de un régimen democrático ya que por medio de ellas se expresa la voluntad popular, la cual otorga legitimidad al ejercicio de autoridad del poder público. En democracia, toda representación o función de gobierno deriva de la designación hecha por las personas con derecho a sufragar, en tanto que la autoridad y la representación derivan del sufragio, de manera directa o indirecta, que les habilita para designar autoridades en atención a las atribuciones que el nombramiento faculta.

* Las consideraciones realizadas en este texto son de carácter estrictamente individual y no representan de ninguna manera a la institución electoral.

En un régimen democrático, los procesos electorales deben cumplir un conjunto de requisitos para ser considerados como expresión de la voluntad popular, los cuales son enunciados de manera genérica en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948, artículo 21, numeral 3).

En primer lugar, deben ser elecciones “auténticas”: todo proceso electoral es susceptible a la constancia pública de los actos propios de la organización, realización y validación de resultados. El orden legal establece de manera genérica y abstracta el tiempo, el lugar, las modalidades y las condiciones para la emisión válida del sufragio para la asignación de cargos.

Otra característica de las elecciones consiste en su celebración periódica. En un régimen democrático, la designación de un cargo de autoridad o representación corresponde a un tiempo perentorio legalmente establecido, así que la elección de las personas ocurre en tiempos recurrentes de manera ordinaria.

En democracia se convoca universalmente al sufragio. El sufragio universal refiere al derecho a votar para toda persona sin exclusión cuando ejerza derechos ciudadanos en atención al orden legal establecido.

El sufragio es igual para todas las personas, elemento consustancial en un régimen democrático: cada persona es un voto. La mayoría de los votos, por lo general, es el criterio para determinar la designación del cargo; un solo voto emitido valida el proceso de elección, pero las democracias se preocupan por la participación de, al menos, la mayoría de la población con derecho a sufragar.

Por último, las personas son libres para votar. La voluntad de la persona no debe ser coaccionada y debe disponer de alternativas susceptibles todas ellas de acceder al cargo. Se asume que el voto es secreto o se emite por “cualquier otro procedimiento que garantice la libertad del voto”, como advierte la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), lo cual requiere la necesidad de garantía para una competencia equitativa entre alternativas que compiten por el escrutinio de la población votante.

Cada uno de estos aspectos constitutivos de elecciones democráticas fueron ponderados ante el reto que significó la pandemia de la enfermedad de COVID-19 en el contexto de la preocupación mundial sobre los efectos

que pudieren implicar el deterioro de los regímenes democráticos, pues ponía en duda la realización de procesos electorales auténticos, particularmente en los rubros de organización, realización y periodicidad. México no fue ajeno a esa preocupación.

La pandemia por COVID-19 representa el reto más relevante para la democracia en el ámbito mundial, pues ha sido una situación de emergencia para la salud pública de las poblaciones de todas las naciones y soberanías del planeta. La mecánica del contagio y la letalidad de la enfermedad establecieron razones de política pública que debatían sobre la jerarquía de dos derechos humanos fundamentales: el derecho a un nivel de vida que asegure la salud y el bienestar, por una parte, ante el derecho a la participación en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

METODOLOGÍA

Si bien era motivo de preocupación, el incremento de casos de COVID-19 en el mundo no fue considerado un reto especial para la organización y realización de elecciones en los regímenes democráticos desde el primer reporte de contagio por un nuevo coronavirus el 31 de diciembre de 2019 emitido por China a la Organización Mundial de la Salud (OMS) hasta el 11 de marzo de 2020, cuando este organismo internacional caracteriza el contagio de SARS-COV-2 como pandemia. Con esta declaración y el desconocimiento de la mecánica del contagio, la organización y la realización de elecciones comenzaron a ser tema de debate; en consecuencia, la periodicidad de éstas fue susceptible a medidas de emergencia que justificaban su posposición.

La suspensión generalizada de procesos electorales alteraba el referente establecido por la DUDH —por el consenso internacional reconocido por los Estados del mundo desde 1948— en cuanto a las características de procesos electorales que permiten ejercer el derecho humano de las personas a participar en el gobierno de sus países por sí mismas o a través de representantes.

En primer lugar, establecía la posposición de procesos electorales, alterando la periodicidad, ampliando los límites de mandato de los cargos sujetos a elección popular. Además, en caso de que se organizaran elecciones, la preocupación se centró en la garantía de equidad en la contienda, la garantía de poder emitir el sufragio en condiciones de igualdad y, además, la validez del resultado, en la medida en que pudieren verse afectadas las condiciones de sufragio universal, libre y secreto.

Este capítulo se enfoca a evaluar los aspectos de la organización, realización y validación de resultados de los procesos electorales realizados por el organismo constitucional mandatado en México, el Instituto Nacional Electoral (INE) durante el período de pandemia en los años de 2020 a 2022. Este análisis se enfoca en la organización, realización y validación de los resultados electorales. Respecto de la organización, destaca la integración de las mesas directivas de casilla y su operación durante la jornada electoral por ser las instancias esenciales para la recepción y primer conteo de votos. En cuanto a la realización, se concentra en los elementos relevantes para posibilitar el ejercicio del sufragio universal, libre y secreto a la población en condiciones de igualdad; atiende también lo concerniente a la validación de los resultados en primera instancia a través de los cómputos que sustentan la entrega de las constancias de mayoría a las candidaturas ganadoras o bien remiten la documentación a las autoridades jurisdiccionales para la sanción definitiva. El análisis recupera las resoluciones del órgano principal de la autoridad electoral (el Consejo General del INE), los lineamientos instruidos para su cumplimiento y, además, los resultados de los cómputos de la votación emitida en los distintos procesos electorales celebrados durante los años de 2020 a 2022.

De esta manera, el texto pretende valorar algunos de los aspectos necesarios señalados por la DUDH para la expresión de la voluntad popular por medio de elecciones auténticas y periódicas con sufragio universal, igual y libre. En términos de autenticidad, resulta relevante consignar el ámbito de la rendición de cuentas porque implica la transparencia durante proceso para la organización electoral, la emisión del sufragio y la difusión de los resultados.

PROBLEMATIZACIÓN

La democracia, en general, ha sido concebida como un régimen que ocurre en condiciones “normales”, sin excepción, pues por definición es la transmisión pacífica de la autoridad del poder estatal entre contendientes que compiten mediante procesos de elección por los cargos de representación y autoridad. Los órdenes constitucionales establecen como excepcionales aquellas situaciones que impiden integrar los órganos de gobierno mediante elecciones, por lo que asume regímenes especiales únicamente en espacios geográficos acotados durante un tiempo perentorio y con atribuciones limitadas sancionados por los poderes del Estado, siempre en consideración de la restauración del orden constitucional. En el caso de una contingencia generalizada, esto es que abarcaré todo el territorio de dominio del Estado, se asume la suspensión del régimen democrático, hipótesis que comparte nuestra Constitución en su artículo 136. En otras palabras, las democracias modernas no conciben su suspensión; a lo más, aceptan una situación de emergencia en áreas delimitadas y únicamente por un tiempo acotado sometido a la aprobación del órgano representativo.

Incluso la motivación para invocar regímenes de excepción también es limitada, pues apela a situaciones de alteración del orden público por cuestión de conflicto armado, sea interno o con otras naciones. En las tres últimas décadas, la situación inestable en algunos países africanos por conflictos bélicos generó la necesidad de que fuera incorporada la noción de “seguridad humana” como factor a considerar para el ejercicio, la implantación o la restauración de regímenes democráticos, es decir, la adopción de medidas centradas en el ser humano que, de acuerdo con el contexto, “privilegiaran la prevención, reforzaren la protección y la capacidad de acción individual y colectiva” (IDEA, 2020b: 10). En Pakistán, durante 2018, no fueron realizadas elecciones por cuestiones de la inseguridad pública en algunas regiones; en este caso no fue por motivos de un conflicto bélico formal, sino por motivos de criminalidad (IDEA, 2020a).

Antes del año 2020 sólo se conoce un caso de suspensión parcial de elecciones por motivos de salud. En 2014, determinadas áreas urbanas de Liberia

fueron excluidas de participar en las elecciones legislativas debido a la epidemia de ébola (IDEA, 2020a). No obstante, prevalecen los criterios restrictivos en términos geográficos y temporales, por lo que los regímenes democráticos asumen su continuidad y consolidación en la medida que se cumpla, al menos, con la condición básica y necesaria de su operación: la participación de las personas en los gobiernos de sus países a través de elecciones. Este fundamento fue puesto en duda con la pandemia de COVID-19 ante la gravedad en términos de morbilidad y mortandad a nivel mundial, pero además ante la necesidad del confinamiento y la elusión del espacio público para evitar concentración de personas y la comunicación cara a cara por un tiempo indeterminado.

La pandemia por la enfermedad de COVID-19 significó para los gobiernos representativos no sólo un problema de salud pública, sino también un problema de legitimidad para la autoridad del poder público por las amplias dimensiones que adquirió en un breve lapso la propagación del virus SARS-COV-2 en términos geográficos, demográficos, de morbilidad y de mortandad. Un mes después de la detección de “un nuevo tipo de coronavirus” en la ciudad de Wuhan, China, se había reportado la presencia de la enfermedad en 25 países que concentraban 54% de la población mundial; al finalizar el primer trimestre ya incluía 204 naciones y soberanías con 99% de la población de todo el mundo; en la actualidad se han reportado casos de COVID-19 en 225 naciones, soberanías y regiones del mundo en los seis continentes del mundo, incluida la Antártida (Johns Hopkins University, 2020). Así, la pandemia de COVID-19 es la primera de carácter plenamente universal en la historia de la humanidad.

La mecánica del contagio (desconocida aún durante el primer trimestre del año 2020), la acelerada propagación y la alta letalidad en todos los territorios del mundo trascendía la magnitud de cualquier otro conflicto bélico o emergencia de salud ocurrido con anterioridad. Los regímenes democráticos en el mundo expresaron preocupación respecto de la afectación en términos de legitimidad, pues el alto riesgo para la salud de la población ponía en duda la realización de elecciones auténticas y periódicas; se imponía la necesidad de posponerlas por un lapso indefinido y sin alcance preciso, aspectos necesarios para declarar un régimen de excepción.

La pandemia podía convertir a la democracia un cascarón vacío, al ser ésta un régimen político que invoca la concurrencia de toda la ciudadanía en el espacio público para participar en el gobierno. De febrero a junio de 2020 se contabilizan 114 procesos electorales, de los cuales fueron pospuestos 72 por causa de la pandemia por COVID-19; durante el segundo semestre de 2020, de los 72 programados, fueron diferidos 23 pero no por la pandemia (Asplund, 2020). Después del año 2020, la enfermedad por COVID-19 no fue invocada para postergar elecciones, sino la inestabilidad política (como fue el caso de Haití), los conflictos bélicos o el incumplimiento de los acuerdos de transición (Libia, Palestina o Mali). Desde febrero de 2020 a febrero de 2022 hemos contabilizado 291 procesos electorales; 113 han sido pospuestos, 90 por la pandemia, de los cuales 72 ocurrieron durante el primer semestre de 2020, el resto durante el segundo semestre de ese año; ninguno desde 2021.

Al menos durante el primer semestre del año 2020 se consideró que la elección de autoridades era amenazada ante la necesidad de establecer jerarquía entre diversos derechos humanos, por principio universales, indivisibles e interdependientes; en este caso, excusaba la primacía del derecho a la salud anulando los derechos políticos. La situación de emergencia mundial parecía imponer un oxímoron, pues en los organismos multilaterales se asume que la democracia es el régimen de gobierno más propicio para la vigencia plena de los derechos humanos (OEA, 2001: artículo 7; ONU, 2000: numerales 6 y 24; 2012: preámbulo y numeral 1), pero con la pandemia requería restringir derechos políticos, lo que implicaba una contradicción basal.

Este desafío se presentaba, además, en el escenario de regresión democrática a nivel mundial. La pandemia de COVID-19 emergía como el argumento providencial para las tendencias autoritarias proclives a la restricción de los procesos de democratización o, definitivamente, de claudicación.

Durante la primera mitad del año 2020 aparecía un horizonte ominoso para la democracia en el mundo. El balance que hacía el equipo editor de la revista *Democratic Theory* en junio de 2020 destacaba cuestiones preocupantes como efecto corrosivo de la pandemia sobre las instituciones democráticas al recurrir a políticas de emergencia aprovechadas por los poderes ejecutivos para asumir el control de los Estados; el incremento de la desigualdad y la

injusticia en los regímenes democráticos, así como el predominio de los Estados-nación en detrimento de los organismos multilaterales y de cooperación internacional; al mismo tiempo observaron factores positivos impelidos por el fenómeno. Destacaban la ampliación de alternativas democráticas al emerger los poderes locales que adquirieron notoriedad para operar la atención de la emergencia de manera pronta y focalizada. Subrayaban también que la emergencia de salud hizo ver las políticas exitosas de contención sustentadas en la preexistencia de infraestructura institucional para una solidaridad prolongada, donde la sociedad civil y la población tenían acceso a alternativas de participación y a servicios de bienestar y salud (Afsoun *et al.*, 2020).

La reflexión sobre la vulnerabilidad democrática en situaciones de emergencia continúa vigente después de dos años de pandemia, pues debemos anticipar las acciones necesarias para que prevalezca en condiciones de emergencia de cualquier tipo que se presenten en los años por venir (seguridad pública, conflicto bélico, salud pública, cambio climático o desplazamientos masivos de poblaciones enteras, por señalar los retos más evidentes) sin socavar la integralidad de derechos humanos; la democracia deja de serlo en el momento que renuncia a su más alta apuesta: la plena vigencia de los derechos humanos.

La pandemia de COVID-19 urge a dejar de pensar la democracia desde el cristal optimista de la “normalidad” que supone inmutabilidad y progresividad, para reconocerse en una realidad de conflicto, desigualdad, pauperización, discriminación y amenaza permanente a la humanidad y al planeta.

DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

¿México contó con los recursos institucionales pertinentes para que su democracia prevaleciera en una situación de emergencia generalizada sin demeritar la vigencia de los derechos humanos? Este texto intenta responder a esta pregunta en el ámbito de la organización electoral analizando las resoluciones de la autoridad encargada de organizar los procesos electorales a nivel nacional y coadyuvar a aquellos de las entidades federativas, depositada en el Consejo

General del Instituto Nacional Electoral (INE), y las acciones relativas a la colaboración con la Secretaría de Salud (ss). Se observa, además, el número de contagios de SARS-COV-2 reportados por la ss y la sincronía con las etapas del proceso electoral que implican eventos de mayor concentración pública de personas (las campañas y la jornada electorales). Este apartado intenta responder a dos preguntas: en una primera parte, acerca de los procedimientos institucionales a los que se recurrió para determinar la jerarquía entre derechos humanos o su indivisibilidad; en una segunda parte, se intenta destacar la dinámica de la enfermedad de COVID-19 con los hitos de la organización electoral para poder valorar si la realización de procesos electorales sugiere concurrencia entre ambos eventos.

En México es posible observar aspectos positivos y recesivos en cuanto a los procedimientos institucionales implicados. Podríamos hablar de una tesitura provechosa en la medida que la emergencia urgió a la autoridad electoral a adoptar procedimientos innovadores que, en otras circunstancias, los actores políticos difícilmente hubiesen obsequiado. No obstante, la pandemia develó algunas limitaciones de los procedimientos electorales acordados durante el período de transición desde 1991 a la fecha: un modelo que no responde ya eficientemente a una sociedad cada vez más compleja y diversa que enfrentará en los años por venir retos nunca conocidos en el ámbito mundial (calentamiento climático, crisis sanitarias y desplazamiento de poblaciones) y limita la capacidad en términos de sufragio universal y libre. Estas restricciones son consecuencia del acuerdo entre los competidores políticos, específicamente los partidos políticos, para consensuar un sistema electoral que propicia el clientelismo y la crispación política. Desafortunadamente, desde 2008 a la fecha, las reformas electorales han profundizado esa dinámica. La alternativa propuesta recientemente por el gobierno en turno no propone un modelo de mayor democratización; al contrario, pugna por la reconstrucción del sistema electoral de partido hegemónico que prevaleció durante el siglo pasado en nuestro país.

Al revisar las atribuciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente fue posible detectar que 70 corresponden al poder Ejecutivo federal, 90 son materia del Congreso de la Unión, 35 son

exclusivas de la Cámara de Diputadas y Diputados, 62 son materia única para la Cámara de Senadoras y Senadores, 23 de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, 29 para el poder Judicial de la Federación. Ciertamente, el poder Ejecutivo continúa teniendo una fuerte preeminencia entre los tres poderes de gobierno, pero no es posible soslayar que el Congreso de la Unión adquirió una fuerte presencia durante las últimas dos décadas, sea de manera conjunta, provisional o por cada una de sus cámaras. El poder Judicial, aunque aparece con el menor número de atribuciones, tiene capacidad para sancionar la constitucionalidad de las medidas de los otros dos poderes e incluso las acciones de otros niveles de gobierno. Lo anterior permite considerar que es factible, en el papel, el equilibrio de poderes.

No obstante, el equilibrio entre poderes fue visto como oneroso para la gobernabilidad del país por quienes convinieron en 2012 el *Pacto por México*. El documento asume como premisa la necesidad de trascender gobiernos divididos ante lo que consideró la imposibilidad de que “ninguna fuerza política puede, por sí sola, imponer su propia visión ni un programa único” (Poder Ejecutivo Federal *et al.*, 2012). De esta forma, diseñó una reforma constitucional que estableciera límite a la oposición hacia el poder Ejecutivo, al tiempo que pretendía procurar que éste asumiera la conducción del gobierno. Así, el equilibrio y la necesidad del consenso era moneda de cambio imprescindible mientras no hubiere una fuerza hegemónica; el efecto fue una Constitución que profundizó la preeminencia del poder Ejecutivo cuando contare con la mayoría en el Legislativo a través de la figura del gobierno de coalición, con la pretensión de asimilar la dinámica de un sistema parlamentario en un sistema presidencialista. Se pretendió que el poder Ejecutivo podría acceder al apoyo de la mayoría en el Congreso por medio de la negociación y consenso entre las principales fuerzas políticas.

Una de las atribuciones relevantes en el ámbito del tema que abordamos consiste en la atribución del poder Ejecutivo para sancionar las medidas preventivas indispensables dictadas por la Secretaría de Salud en “caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país”, además que el Comité de Salubridad General depende directamente del presidente de la República “sin intervención de ninguna Secretaría de Estado,

y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país”. La Constitución establece que “la autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país” (Congreso de la Unión, 2021, artículo 73, fracción XVI, numerales 1 a 3). Estas atribuciones del poder Ejecutivo federal se encuentran establecidas, curiosamente, en el artículo que habla de las facultades del Congreso de la Unión.

La pandemia por COVID-19 parecía anunciar el escenario propicio para la ‘hora del Ejecutivo’ en atención a que, por medio de las medidas para combatir la pandemia, pudiere establecer los lineamientos que debían atender todas “las autoridades administrativas del país”. Esto hizo posible, en un primer momento, determinar los niveles de emergencia para dictar las medidas restrictivas para combatir la pandemia, algo que después debió acordarse con las entidades federativas y los municipios. Asimismo, ha permitido hasta la fecha dictar unilateralmente la política de adquisición y administración de las vacunas contra la enfermedad por COVID-19.

El INE se ajustó a la norma constitucional; fundamentó primero la suspensión de sus actividades en la Ley General de Salud como una acción de cooperación con la Secretaría de Salud y el Comité de Salubridad General (INE, 2020c: 7). Al establecer esa medida aún no contemplaba la suspensión de los procesos electorales en las entidades de Coahuila e Hidalgo, ocurrido el 1 de abril de 2020 (INE, 2020f).

La acción de suspender procesos electorales tiene un impacto en la conformación de los órganos de representación y autoridad constitucionales, en esa ocasión de las autoridades municipales en Hidalgo y del Congreso del estado de Coahuila. La justificación de la medida se originó, en primera instancia, por el comunicado de los órganos públicos locales electorales (OPLE) de esas entidades por el que dan a conocer al Consejo General del INE la petición de los partidos políticos para aplazar la fecha de los comicios, que debían realizarse el primer domingo de junio de 2020. Posteriormente, como lo establece la ley electoral, quienes integran el Consejo General del INE ejercieron la facultad de atracción para, de esa manera, poder asumir la responsabilidad de suspender los procesos electorales en esas entidades:

La medida que se adopta por parte de este Consejo General, en el sentido de suspender el desarrollo de los procesos electorales en curso y posponer la Jornada Electoral, así como las etapas asociadas a ella, lejos de restringir o suspender el ejercicio de los derechos político-electorales, permitirá su libre ejercicio en interdependencia con el resto de los derechos humanos protegidos por el régimen democrático constitucional mexicano, de manera tal que en el ejercicio de armonización que se realiza por parte de esta autoridad, en este momento se prioriza el ejercicio del derecho humano a la salud, posponiendo en el tiempo el relativo al derecho al sufragio (INE, 2020f: 36).

Así, la autoridad electoral asumió que, en materia electoral, contaba con facultad para determinar la realización o no de un proceso electoral por razones de salud pública, en tanto que la declaratoria de emergencia sanitaria emitida el 31 de marzo de 2020 por la autoridad federal establecía la suspensión de actividades que implicaren la concentración de personas o pudieren impedir mantener la distancia entre personas en lugares públicos; en ese contexto, priorizó el derecho humano a la salud. No obstante, este argumento resulta endeble, pues al invocar el artículo 1 de nuestra Constitución que establece la obligatoriedad de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, contradujo lo establecido por los artículos 28 y 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establecen que las personas tienen derecho a un orden social donde los derechos y libertades proclamados “se hagan plenamente efectivos” y que ningún Estado puede realizar acciones “tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos”, lo que se entiende como las características esenciales de los derechos humanos: universalidad, indivisibilidad e interdependencia, esto es que deben ser tratados “en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso” (ONU, 1993: numeral 5).

A pesar de esta inconsistencia argumentativa, debemos ubicarnos en el contexto cuando dicha medida fue establecida, pues aún era incierta la forma en que se transmitía el virus SARS-COV-2 y los alcances que podría tener, no se diga en los meses por venir, sino en las siguientes semanas. La resolución para

ejercer la facultad de suspender las elecciones asumía que era por un plazo perentorio y focalizado a dos entidades federativas.

Más de dos meses después del primer reporte del “nuevo coronavirus”, el 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) había catalogado como pandemia el contagio de la enfermedad por COVID-19 en el mundo (WHO, 2020b). En el ámbito nacional, el 23 de marzo el Consejo de Salubridad publicaba en el *Diario Oficial* que la pandemia por COVID-19 era un evento de atención prioritaria y, al día siguiente, declaró la Fase 2 de emergencia, que dio inicio a las medidas restrictivas. Las autoridades de Salud declaraban a la prensa que el pico del contagio ocurriría a finales de abril, cuando en realidad ocurrió en la última semana del mes de julio de 2020, lo que ahora conocemos como la primera ola (Secretaría de Salud, Dirección General de Epidemiología, 2020).

Desde el mes de abril de 2020, en el ámbito internacional se consideraba que el virus SARS-COV-2 se contagiaba como aerosol, que confirmó el estudio publicado en junio (Zhang *et al.*, 2020), algo reconocido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) desde el mes de marzo (WHO, 2020a). En resumen, era un periodo de incertidumbre sobre los alcances del contagio fue entonces cuando iniciaron los procesos de producción de vacunas que pudieren combatir la enfermedad que estarían disponibles al final del año.

El 30 de junio, precisamente en la semana que sería el apogeo de la primera ola, el Consejo General del INE decide restablecer las actividades para la organización de los procesos electorales locales. En esa ocasión ya existía la experiencia de elecciones realizadas en otros países con medidas de prevención y cuidado con una alta concurrencia de votantes, sin incremento significativo del contagio imputable al evento, como fue el caso de las elecciones en Corea del Sur en el mes de abril de 2020 (Spinelli, 2020).

La urgencia del órgano electoral mexicano era que, si bien se arrogó la atribución de establecer medidas de emergencia en el ámbito electoral, se encontraba ante el hecho de que la posposición podría afectar la integración de los órganos de Estado, lo que vulneraría el orden constitucional. Desde esta perspectiva, una medida de excepción se convertiría en una acción de trasgresión del Estado de derecho.

[...] este Consejo General asume que es deber constitucional del Instituto Nacional Electoral garantizar la regularidad del Pacto Democrático y el Estado Constitucional en cuanto a garantizar la periodicidad de las elecciones en la renovación de los órganos del poder público a través del voto universal, libre, secreto y directo, [...] lo que conlleva adoptar las decisiones administrativas y jurídicas que aseguren el cumplimiento de esos fines, aun en contextos extraordinarios como el generado por la contingencia sanitaria por la pandemia causada por el COVID [...] (INE, 2020d: 16).

El 18 de octubre fue la fecha acordada para las elecciones en esas entidades federativas, pues era un tiempo suficiente para permitir los actos de campaña en el supuesto de la remisión del contagio, por una parte, y otorgaba un lapso suficiente para la calificación de los resultados y la adecuada integración de la Cámara de Diputados en Coahuila.

También consideró la autoridad electoral que, con esos plazos, era posible el cambio de autoridades municipales sin necesidad de alterar el orden legal en el estado de Hidalgo. La constitución de esa entidad establecía que los ayuntamientos debían tomar protesta durante el mes de septiembre; si no estuvieren las autoridades electas ese mes, el Congreso Estatal procedería a integrar Concejos Municipales con las personas más destacadas de las comunidades, quienes transmitirían el cargo a las personas electas en un proceso electoral extraordinario.

En este caso, destaca el hecho de que ambas autoridades electorales (el INE y el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo) señalaban que no procedía convocar a elecciones extraordinarias pues las ordinarias estarían en curso. Si bien el caso concreto no estaba establecido en la legislación estatal, el Consejo General de INE argumentó, mediante jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que procedía cambiar la fecha de toma de protesta de los nuevos ayuntamientos para el 5 de diciembre de 2020 pues “las leyes contienen hipótesis comunes, no extraordinarias”, ya que la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* “y demás instrumentos normativos que rigen la materia electoral no prevén supuesto alguno relativo a la suspensión de actividades electorales y lo correlativo a su reanudación, por

causas de fuerza mayor como es el contexto de la actual contingencia sanitaria de pandemia causada por COVID-19” (INE, 2020d: 20 y ss).

Ahora bien, la atribución para cambiar la fecha de toma de posesión de nuevos ayuntamientos es atribución de la autoridad electoral local, según lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo. El Consejo General del INE fundó su facultad para establecer la fecha de toma de protesta de los ayuntamientos en el hecho de que había ejercido la facultad de atracción establecida por una ley general, de manera que las atribuciones del OPLE eran transferidas al INE.

Así, desde el 1 de abril al 30 de junio de 2020, el INE pasó de una argumentación de jerarquía de derechos humanos para posponer las actividades de organización de los procesos electorales, a una visión de integralidad de derechos humanos enmarcada en el estricto apego a las normas legales vigentes, apoyada por criterios jurisprudenciales. Esto significa que el marco normativo mexicano, en conjunto, posibilitó la adopción de medidas de emergencia sin trastocar el orden constitucional vigente.

Además, hay que destacar un hecho relevante que está en el sustrato de todas las actividades que pudieron realizar tanto el INE como los OPLE de Coahuila e Hidalgo: la existencia de un marco normativo electoral propicio para realizar las labores conjuntas en una situación de emergencia como lo es la pandemia de la enfermedad por COVID-19. La reforma electoral de 2014 estableció un sistema nacional electoral que posibilitó la organización de los procesos electorales con alternativas para adecuarse a situaciones cambiantes con decisiones facultadas por la ley al establecer los mecanismos de coordinación de los poderes locales con los nacionales.

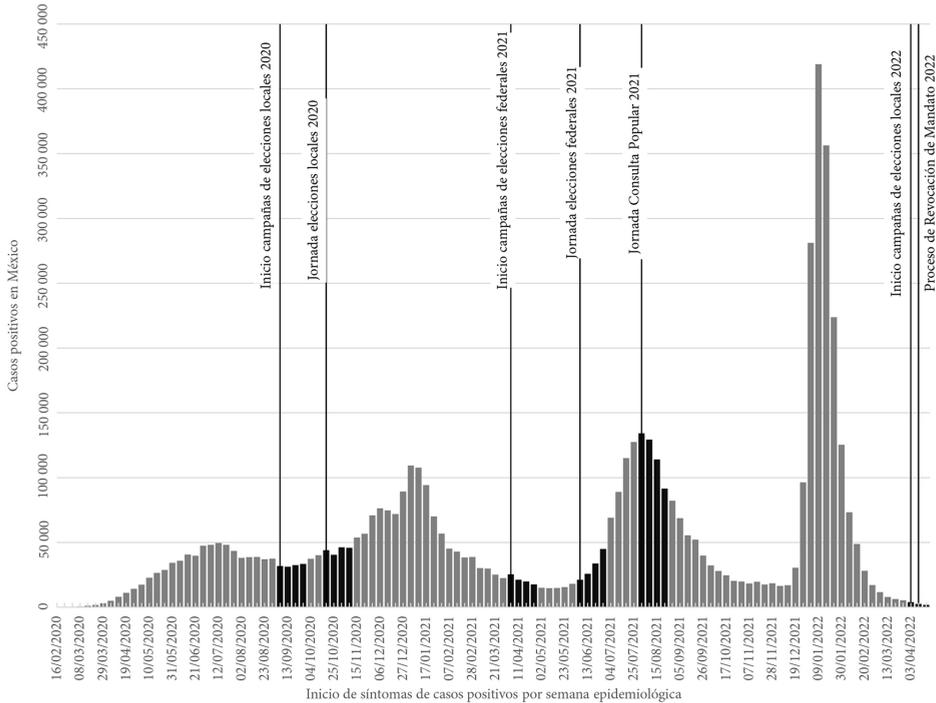
De haber sido el caso que los procesos electorales locales se hubiesen organizado en atención a la legislación anterior, las instituciones electorales estatales habrían encontrado mayores limitaciones normativas, pues debían atender cada constitución estatal. La reforma electoral de 2014 resultó de alguna manera providencial en la medida que posibilitó una coordinación de labores de los diversos niveles de gobierno bajo criterios homogéneos para la adopción de medidas de prevención y cuidado en un contexto de emergencia sanitaria. Asimismo, la facultad de atracción ejercida por el INE facilitó la

elaboración de protocolos de protección y cuidado homogéneos, acordes con la norma general de salubridad, lo cual a su vez permitió generar la experiencia necesaria para la preparación de los procesos electorales federal y locales concurrentes del año 2021, así como de la Consulta Popular, el Procedimiento de Revocación de Mandato y los procesos electorales locales del año 2022.

Queda pendiente otro aspecto: ¿los procesos electorales realizados en México en 2020 y 2021 provocaron incremento de contagio de COVID-19? La respuesta parece ser un contundente no. Recuperamos la base de datos proveída por las autoridades mexicanas de Salud para enfocarnos en el reporte de casos positivos de COVID-19 según la fecha del inicio de síntomas declarada por las personas, lo cual nos permite ubicar con mayor precisión la dinámica del contagio. Se reconoce que el tiempo de inicio de síntomas y de transmisibilidad se ubican en un lapso de dos a cuatro semanas (OMS, 2020). De esta forma, es necesario observar el reporte de casos en dos a cuatro semanas posteriores a la fecha del evento para poder considerar la incidencia en el contagio. De esta manera, si ubicamos la semana del inicio de campañas electorales y de las jornadas electorales, podemos observar en qué magnitud se incrementó el contagio durante las cuatro semanas posteriores. La Gráfica 1 muestra los casos positivos de COVID-19 acumulados por semana según la fecha de inicio de síntomas declarado en los centros de atención hospitalaria por quienes padecieron la enfermedad (cada barra representa la cifra de contagios reportados a la semana a nivel nacional de acuerdo con la fecha de inicio de síntomas y las barras más oscuras corresponden al lapso de cuatro semanas posteriores a cada evento).

Para el caso de los procesos electorales del año 2020, podemos ver que durante el tiempo de campañas electorales el ritmo de contagio se estabilizó y que, después de la jornada electoral, se mantuvo el mismo nivel durante las cuatro semanas posteriores. Para el proceso electoral del año 2021 podemos ver que durante el período de campañas incluso el acumulado semanal se redujo y que el incremento significativo de casos ocurre después de las cuatro semanas posteriores al día de la jornada electoral. Con la Consulta Popular de 2021, vemos que se realizó al inicio de la semana de mayor contagio, para descender en el lapso de dos a cuatro semanas. El Proceso de Revocación de

GRÁFICA 1
CASOS POSITIVOS DE COVID-19 REPORTADOS EN MÉXICO
AL 23 DE ABRIL DE 2022 DE ACUERDO CON LA FECHA DE INICIO DE SÍNTOMAS

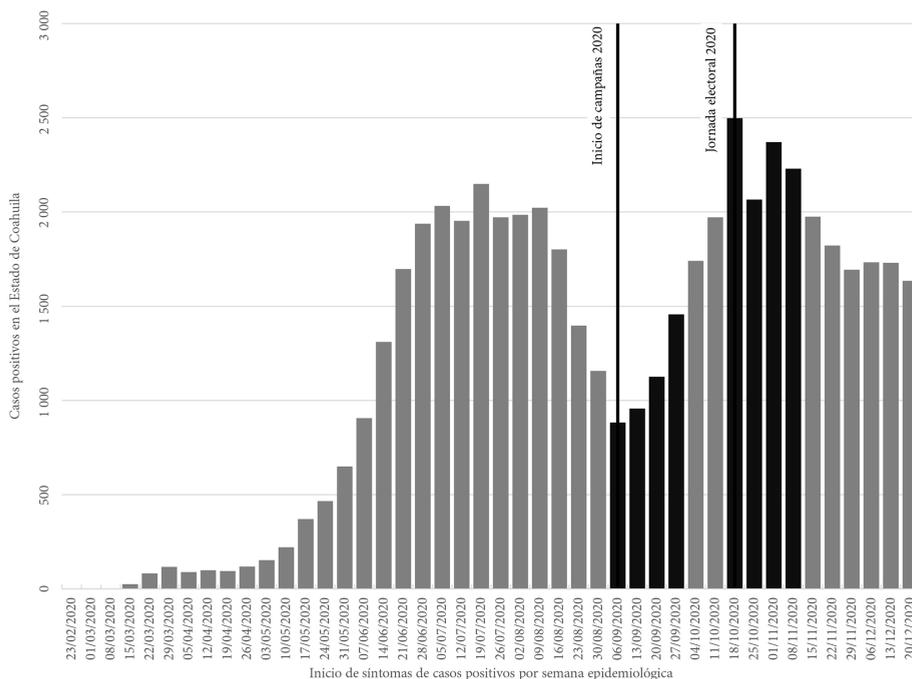


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Salud (Dirección General de Epidemiología, 2020).

Mandato de 2022 ocurrió en el período de remisión del contagio del mes de abril. No es posible, entonces, imputar a la organización y celebración de elecciones el incremento del contagio de COVID-19 durante esos dos años.

El reporte en las entidades con procesos electorales locales en el año 2020 se presenta con una secuencia similar. En Coahuila se observa que las elecciones ocurrieron en la semana de mayor número de contagios, los cuales disminuyeron en las dos a cuatro semanas posteriores (Gráfica 2). En Hidalgo la jornada electoral ocurre apenas al inicio del incremento de contagios que llegará a su ápice ocho semanas después (Gráfica 3).

GRÁFICA 2
CASOS POSITIVOS DE COVID-19 REPORTADOS EN COAHUILA HASTA LA ÚLTIMA SEMANA DEL AÑO 2020 SEGÚN FECHA DE INICIO DE SÍNTOMAS

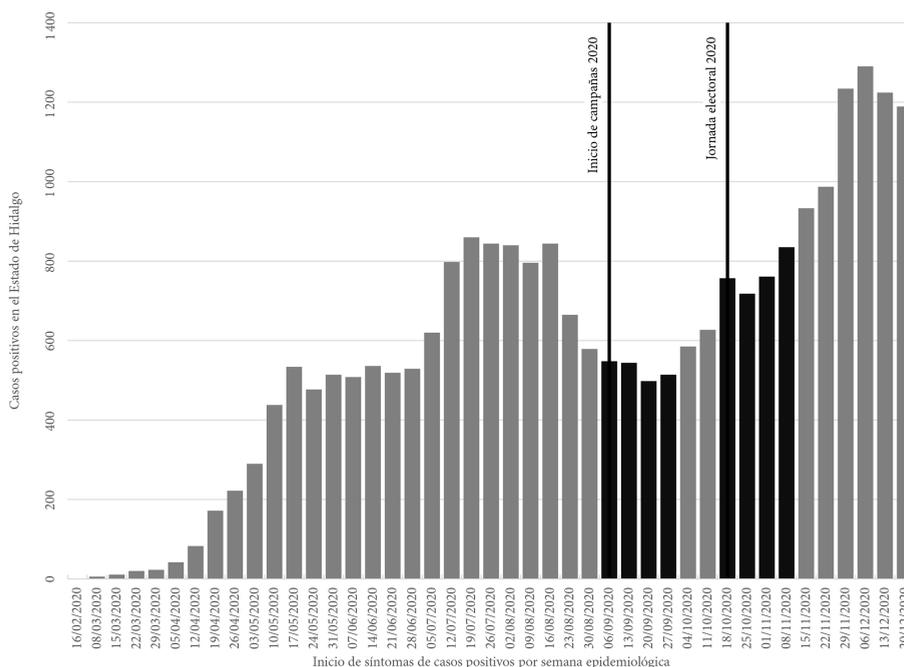


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Salud (Dirección General de Epidemiología, 2020).

No existe evidencia concluyente de que los procesos electorales incrementen el contagio de COVID-19 en los países que los han realizado. Un estudio basado en una encuesta realizada en la República Checa encuentra cierta correlación entre procesos electorales y contagio entre la población adulta mayor. No obstante, este análisis reseña diversos estudios al respecto y advierte que no hay evidencia contundente al respecto (Palguta *et al.*, 2022).

El contagio de COVID-19 es multifactorial y no puede ser atribuido a un solo factor; puede hablarse de contextos de riesgo que dependen del tipo de votación, el medio de transporte para llegar al centro de votación, de la ventilación del lugar, de la densidad de personas y otras consideraciones en las

GRÁFICA 3
CASOS POSITIVOS DE COVID-19 REPORTADOS EN HIDALGO HASTA LA ÚLTIMA SEMANA DEL AÑO 2020 SEGÚN FECHA DE INICIO DE SÍNTOMAS



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Salud (Dirección General de Epidemiología, 2020).

instalaciones que posibiliten el contagio; además, debemos considerar la dinámica en el territorio: densidad poblacional, actividades económicas, movilidad poblacional o el tipo de medios de transporte público.

Ante ello, la pandemia por COVID-19 urgió a que los países establecieran nuevos procedimientos y medidas en sus procesos electorales con la intención de aminorar el riesgo de contagio. Muchos países contaban con mecanismos alternativos a la votación presencial, como el voto anticipado, voto electrónico, voto postal, voto por representación o el voto para personas en tránsito al interior del país o residentes en el extranjero; incluso se propuso la alternativa de urna portátil (IDEA, 2021). La Organización de los Estados Americanos (OEA)

promovió este tipo de acciones como recomendaciones para los países de la región (OEA, 2020). Para países con menos alternativas para la emisión del voto, la pandemia generó severas limitaciones; sin embargo, en la actualidad ya no se puede adjudicar a la pandemia o a cualquier situación de emergencia el riesgo latente para que los regímenes democráticos realicen elecciones auténticas, periódicas, de sufragio universal, igual y libre: la pandemia de COVID-19 evidenció, antes que provocar, las limitaciones preexistentes de los procesos electorales en los regímenes democráticos.

BALANCE DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO EN EL CONTEXTO DE LA ENFERMEDAD POR COVID-19

La celebración de elecciones auténticas implica la vigencia de un marco normativo para organizar procesos electorales y establecer las obligaciones para transparentar los actos de autoridad ante la ciudadanía y los contendientes, así como su validación por las instancias jurisdiccionales correspondientes. Asimismo, establece los procedimientos de toma de decisiones, la supervisión de las acciones y la rendición de cuentas.

Si bien existió el temor de que hubiere alteración del orden constitucional, el marco normativo vigente evitó dicha contingencia. En términos normativos, la capacidad de la autoridad electoral para organizar elecciones auténticas, tanto la nacional como aquellas a nivel estatal, no enfrentó riesgos insalvables para cumplir con el mandato constitucional, a no ser aquellas de carácter presupuestal derivadas de la discrecionalidad que puede otorgar el ejercicio de la mayoría en los órganos legislativos en los ámbitos federal y estatal, lo cual es ajeno a las restricciones sustentadas en las exigencias de la emergencia sanitaria.

Incluso las atribuciones para dictar las medidas ante emergencias de salud pública, concentradas en el poder Ejecutivo federal, debieron adecuarse ante la resistencia de los gobiernos estatales. La autoridad de Salud, además, determinó no contemplar los actos en materia electoral entre las actividades esenciales sobre las cuales dictar medidas, “justamente por no ser dicha pre-

visión de la competencia de dicha autoridad federal”, como destaca el Consejo General del INE (INE, 2020d: 12).

Las autoridades electorales atendieron la normatividad conducente para ejercer sus atribuciones, lo cual permitió emitir procedimientos idóneos para el ejercicio de sus funciones en atención a la protección y salvaguarda del personal y de quienes participan en las diversas etapas de la organización electoral y la operación de las instancias de supervisión. La integración de los órganos de Estado pudo estar en riesgo cuando no cumpliera con el tiempo asignado para el ejercicio del cargo, como ocurría en el caso de los ayuntamientos en Hidalgo, pero las adecuaciones realizadas con base en la normatividad vigente coadyuvaban a cumplir con la temporalidad establecida en la ley y la toma de protesta de las nuevas autoridades de acuerdo con lo previsto en la norma. Así, la exigencia de elecciones auténticas y periódicas fue atendido sin alterar el orden constitucional establecido.

ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

En términos de transparencia y rendición de cuentas, la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* es muy puntillosa respecto de los plazos para la organización de las elecciones. Un proceso electoral contempla tres etapas principales: 1) la organización, que parte desde la sesión inaugural de los consejos general y estatales hasta el día previo de la jornada electoral, comprende todas las acciones para la preparación de la jornada electoral; 2) la jornada electoral misma, y 3) el cómputo de la votación, la emisión de los resultados, la declaración de validez y la distribución de cargos en atención a los resultados.

Entre las acciones preparatorias del proceso electoral, destaca en primer lugar, aquellas concernientes a la validación de quienes se postularían a los cargos sometidos a la votación de la ciudadanía.

El registro de partidos políticos, de sus plataformas electorales, del otorgamiento del financiamiento público, del ejercicio de sus derechos en cuanto a acceso a la propaganda en espacio del Estado en los medios de comunicación

de radio y televisión y, en general, de todas las prerrogativas que otorga la ley, se rigen por procedimientos que han sido llevados a cabo rutinariamente, y ahora integran protocolos de seguridad sanitaria tanto en las sesiones de los consejos y comisiones como en las labores administrativas para la recepción de documentación y escritos de litigio electoral.

Durante la pandemia se establecieron mecanismos para sesiones virtuales que permitieron validar los actos de la autoridad en presencia de las representaciones de los partidos políticos, de candidaturas independientes y del poder Legislativo. En la actualidad siguen vigentes, aunque en la modalidad híbrida, es decir, con los integrantes presentes en el lugar de las sesiones o bien vía remota.

Otro aspecto importante es que el INE intensificó las labores para certificar la firma electrónica con el objeto de autenticar documentos oficiales y desarrollar esquemas de comunicación vía remota de documentación electoral.

La fiscalización de gastos de campaña de los partidos políticos, de candidatas y candidatos ya contaba con el antecedente de un importante desarrollo tecnológico que permitía el uso de plataformas electrónicas para el reporte en tiempo real.

Todas las actividades previas para la realización de la jornada electoral son supervisadas por comités *ad hoc* donde participan las representaciones de los partidos políticos, de las candidaturas independientes y del poder Legislativo, de manera que supervisan permanentemente e incluso participan en las labores concernientes al Registro Nacional de Electores, fiscalización, prerrogativas, organización electoral (destinado a la ubicación y equipamiento de las mesas de votación, así como la producción y distribución de todo el material electoral) y capacitación electoral (con la tarea de visitar a todas las personas registradas en el listado nominal seleccionadas por insaculación para ser integrante de la mesa directiva de casilla, su entrenamiento y apoyo permanente, así como la instrucción a las personas que realizan labores de observación electoral). La pandemia implicó la adecuación de los procedimientos para la realización de estas labores.

Si bien el 27 de marzo de 2020 se declaró la suspensión de las actividades en el INE (INE, 2020c), para finales de junio se habían reestablecido todas

las funciones con las modalidades de prevención sanitaria. Fue integrado un equipo de expertas y expertos en materia de salud, denominado C19, el cual asesoraría las acciones que realiza el INE en el contexto de la pandemia para determinar los protocolos conducentes en cada una de las tres etapas durante el proceso electoral, en coordinación con las autoridades de salud en el ámbito federal y estatal (INE, 2020a, 2020b).

Las labores del INE cuentan con al menos 23 protocolos para las actividades más destacadas de organización electoral, además de las incluidas en la *Estrategia Nacional de Capacitación Electoral* y las recomendaciones para la realización de campañas electorales (INE, 2020e) a los que se agregan las recomendaciones y protocolos específicos establecidos por los órganos electorales de las entidades federativas.

En la segunda etapa del proceso electoral, la jornada electoral propiamente, la pandemia de la enfermedad por COVID-19 propició que hubiera adecuaciones en la ubicación de casillas. La ley establece que cada casilla debe atender cuando más a 750 personas registradas en la lista nominal; cuando la sección excede ese número, se ubican tantas casillas como sean necesarias con un número de cuotas alícuotas de personas con derecho a votar. Así, si hay más de una casilla, a la primera se le denomina “Básica” y a las subsecuentes “Contiguas”. Existe otra modalidad de casilla que es la “Extraordinaria”, que corresponde a mesas de votación para lugares que, por accidentes geográficos o de comunicación, requieren una instalación en localidades apartadas. Por último, están las casillas “Especiales” que corresponden a personas que no pueden votar en la casilla correspondiente a su lugar de residencia.

Antes de la pandemia, las casillas básicas y contiguas se concentraban en una misma ubicación (preferentemente instalaciones públicas). De acuerdo con los nuevos protocolos, la ubicación de casillas ahora estableció su separación, de manera que básicas y contiguas se ubican en espacios distintos, aunque lo más cercanas posible unas de otras. Esto tuvo un efecto positivo en tanto que se evitó la concentración de personas en un mismo punto, permitiendo a la ciudadanía sufragar en menor tiempo. Por otra parte, significó una labor más intensa, pues requirió acordar el acceso a lugares amplios y ventilados en mayor número, ya que eran necesarias instalaciones

que cumplieran con los protocolos de salubridad para cada sección electoral. Respecto de la jornada electoral de 2018, en el año 2021 aumentaron la ubicación de casillas en lugares públicos (de 16 a 17% del total de ubicaciones) y en domicilios particulares (de 24 a 25%), mientras se redujo la cifra para escuelas y oficinas públicas, a pesar de que aumentó el número de mesas de votación (INE, 2018, 2021).

Esto nos lleva a otro de los aspectos que la pandemia impactó: concierne a la distribución del mobiliario en la casilla electoral y del procedimiento para ingreso de votantes. Se estableció la necesidad de que las instalaciones de la mesa de casilla fueren espacios ventilados, pero resguardados ante la exposición a la lluvia, el frío o el calor. Además, significó un mayor control para el acceso a la mesa de casilla, pues se debía constatar que portara mascarilla (o se entregase una), la aplicación de gel antibacterial y se mantuviera la distancia mínima de metro y medio entre las personas. A diferencia de procesos anteriores, se permitió que las personas marcaran la boleta electoral con su propio bolígrafo. Además, significó mantener la distancia entre quienes realizan las funciones de autoridad electoral: el simple hecho de cumplir con la distancia mínima entre las personas implicó disponer de espacios más amplios y más mobiliario, más aún si consideramos que en cada casilla están presentes, además de los cuatro o seis integrantes de la mesa, dos representantes por cada partido político y cada candidatura independiente, sin olvidar de las personas encargadas de la observación electoral y el personal de supervisión y capacitación electoral que asiste a los funcionarios durante toda la jornada hasta la entrega del paquete electoral al consejo distrital correspondiente.

En cada casilla deberán estar presentes las figuras de presidencia, secretaría y dos de escrutinio, además de tres suplencias generales, cuando se trata de elecciones federales. Cuando concurren elecciones federales y locales, cada casilla deberá agregar una secretaría y una de escrutinio. Así, en elecciones federales deberá haber siete personas disponibles para asumir la tarea de autoridad electoral y nueve en procesos electorales concurrentes.

Para el reclutamiento de las personas que integrarán la autoridad electoral en casilla, la ley electoral establece dos etapas de selección aleatoria. La

primera etapa consiste en la insaculación de 13% de las personas registradas en el listado nominal en cada sección electoral, quienes deben ser visitadas para saber si están en disposición de ser voluntarias y cumplen con los requisitos de ley. Esto implica la visita a más de 13 millones de personas en los casi dos millones de kilómetros cuadrados del territorio nacional. Una vez integrado un listado con las personas con disposición para participar y con el perfil requerido por ley, éste es sometido a una segunda insaculación que determina aquellas que reciben el nombramiento oficial como funcionaria o funcionario de casilla para el día de la jornada electoral; todas estas personas reciben una segunda capacitación, que incluye varias sesiones de instrucción, práctica y simulacro. Pues bien, todas esas labores de visita y capacitación la realizan equipos de asistentes de Supervisión y Capacitación Electoral.

Las acciones para la integración del grupo de Supervisión y Capacitación electorales, los procedimientos de las visitas y el entrenamiento, así como los materiales para la instrucción se consigna en un documento denominado *Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral*, el cual debe ser elaborado para cada proceso electoral y sometido a la aprobación del Consejo General del INE, siempre tomando en cuenta las opiniones de los OPLE de las entidades federativas.

Derivado de la necesidad de adoptar medidas de prevención sanitaria, fue necesario intensificar la capacitación a distancia por medio de equipos electrónicos. Fue ineludible también establecer procedimientos para la visita a los domicilios y proveer del equipo adecuado a quienes realizan esas visitas. Uno de los resultados fue que las personas invitadas a participar encontraban más adecuado realizar la capacitación a distancia, antes que hacerlo en su propio domicilio. En contraparte, la realización de prácticas y simulacros debieron multiplicarse con el fin de no concentrar personas en esas actividades.

La tercera etapa del proceso electoral consiste en el cómputo de los sufragios para la asignación de los cargos electivos, la cual ocurre una vez que cierra la votación el día de la jornada electoral, en cada casilla los integrantes de la mesa directiva proceden al escrutinio de los votos emitidos. Este proceso puede ser tortuoso, pues la ley electoral permite diversas modalidades para la

realización de coaliciones entre partidos, por lo que la suma de votos para un partido u otro puede variar de una sección a otra dependiendo de la coalición válida en el distrito electoral (federal o local) o el municipio correspondiente y el cargo de elección.

Para las labores de escrutinio en casilla, así como para la concentración de paquetes electorales y la realización de los cómputos distritales, las autoridades electorales tanto la nacional como las estatales emiten protocolos específicos para cada actividad, pues recordemos que, si bien el escrutinio en casillas es genérico, la entrega de paquetes y los cómputos dependen del tipo de elección que corresponda (poder Ejecutivo estatal, congresista local o ayuntamiento).

EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO A PARTICIPAR EN EL GOBIERNO

México es uno de los pocos países en el mundo que requieren una identificación para poder votar (Mendoza *et al.*, 2014) con la particularidad de que este documento funciona como cédula de identidad. En otros países es exactamente en sentido inverso: la cédula de identidad habilita para emitir el sufragio. Además, la credencial para votar en México tiene una vigencia de diez años, lo cual obliga a su actualización una vez transcurrido ese tiempo, mientras que en otros países es necesario que la persona se registre para cada proceso electoral donde desea participar y acredite su personalidad con cédula de identidad, pasaporte, licencia de manejo y una constancia de domicilio; en estos casos, la persona debe determinar si acudirá a un centro de votación o emitirá el sufragio por medio electrónico o postal.

En la actualidad, a diferencia de las épocas anteriores al año 2000, prácticamente toda la población de 18 años de edad o más en México está registrada en la lista nominal; únicamente se excluyen quienes no tramitan su incorporación al padrón electoral o bien no acuden a recoger la credencial o no la actualizan.

Así, en términos generales, existe la posibilidad de que todas las personas puedan ejercer su derecho al voto, más aún cuando consideramos que la sección electoral está diseñada de manera que la ubicación de las casillas sea lo más próxima al lugar de residencia. Las personas pueden verificar su adecuada incorporación al listado nominal realizando una llamada telefónica o haciendo la consulta en el portal electrónico del INE. El hecho de que la credencial para votar sea también un medio de identificación personal válido para transacciones bancarias o certificación de documentos legales, incrementa las medidas de seguridad que desincentiva la falsificación o alteración del documento.

La pandemia de la enfermedad por COVID-19 implicó, en un primer momento, un riesgo para el trámite de la credencial de elector. Por ser una actividad de atención al público fue necesario suspender las labores de registro durante tres meses en el año de 2020, ampliando la vigencia de las credenciales que caducarían en ese lapso o generando un código QR que habilitaba la identificación electrónica. Ante la reanudación de las actividades para la organización de los procesos electorales en Durango e Hidalgo, se restableció el servicio y ya no se considera como una de las medidas a tomar, pues existen también protocolos para la atención al público en los módulos de atención ciudadana del Registro Federal de Electores.

La garantía del sufragio universal prevalece en la medida de que prácticamente todas las personas con edades de 18 años o más cuentan con credencial para votar. No obstante que, en principio, toda persona está en posibilidad de emitir su voto el día de las elecciones, el sistema electoral mexicano adolece de una deficiencia básica: parte del principio de que las personas deben acudir a la casilla cercana a su domicilio para apersonarse ante las representaciones de los partidos políticos y candidatura independientes para emitir su voto. Dado que los partidos políticos pueden acceder a los datos personales como son la fotografía y el domicilio en cada sección electoral, durante las campañas electorales pueden reconocer aquellos domicilios donde el voto les puede ser favorable o no. Así, se facilita la labor de prospectiva para conocer incluso cuál es la situación de sus candidaturas el día mismo de la jornada electoral, pues basta ver quiénes acuden a la casilla a emitir su voto.

Antes de 2016, los organismos electorales estaban obligados a entregar a cada partido político la base de datos con todos los datos personales de las personas, incluido el domicilio, además de asegurarles contar con el listado nominal definitivo impreso, de la misma manera, con domicilio y fotografía en sección electoral. En 2016 el Consejo General del INE decidió que la entrega de esa base de datos y los impresos se harían sin la dirección. Por primera vez todos los partidos políticos se unieron para impugnar la medida que finalmente avaló el Tribunal Electoral. No obstante, el INE aclaró que los partidos políticos seguirían disponiendo de toda la información en sus propias oficinas en cada distrito electoral (INE, Consejo General, 2016). El representante del Partido de la Revolución Democrática fue bastante descriptivo al respecto en la sesión que se abordó esta resolución, por lo que considero adecuado hacer una cita extensa:

El Padrón Electoral sin domicilios no sirve absolutamente para nada, no tiene ningún sentido para nosotros. No lo podemos usar en nada [...] Los partidos políticos deben verificar si efectivamente la lista es genuina o está adulterada. [...] Entonces, tú llegas, sabes de esas cosas, llegas al predio, al domicilio que es importante. Tienes los nombres, sabes, los identificas, pero sin el domicilio no se puede. Pero, también es para realizar el proselitismo electoral. Yo sé que algunos partidos políticos utilizan esto también para la compra de votos y el control, pero no está tan relacionado con eso, [...] sino que, para el seguimiento de las campañas, las personas que visitan los domicilios hablan con los electores y les dan la propaganda y llevan la relación de visitas, para ellos es una herramienta fundamental. [...] A ver, no, no se hagan los inocentes o los ignorantes, no. En todas partes del mundo hay un intento, por lo menos de los partidos políticos, [de] tener control sobre la visita domiciliaria (INE, Consejo General, 2016: intervención del representante del PRD, Pablo Gómez Álvarez).

La visita domiciliaria no la impide no disponer del listado nominal impreso o en medio magnético con el domicilio de quienes votan. Ciertamente, en muchos países del mundo la visita domiciliaria es una regla para competir electoralmente, pero en ninguno de ellos existe, primero, una lista nominal definitiva (pues dependen del registro que hacen las personas con

antelación a cada elección) y mucho menos la autoridad electoral provee el servicio a los partidos para que accedan sin restricción a los impresos y a la base de datos. Este sistema de domiciliación del voto por sección electoral que limita el acceso al voto preferentemente en la casilla asignada a su domicilio permite a los partidos realizar transacciones, si bien no necesariamente fraudulentas o coercitivas, sí favorece la comercialización del voto.

Corea del Sur, antes del año 2000, tenía un sistema similar al mexicano para votar. En las últimas dos décadas ha realizado importantes cambios, como son el voto anticipado o para personas en tránsito. Así, las personas que por cualquier razón no puedan acudir a la casilla de su domicilio el día de las elecciones, pueden sufragar durante los siete días previos en una oficina de la autoridad electoral para que resguarde el sufragio, lo clasifique y lo remita al cómputo distrital correspondiente al final de la jornada electoral. También facilitaron las medidas para realizar el voto por medios electrónicos, lo cual habilitó que las personas en tránsito o en cualquier parte del mundo, puedan emitir su voto a distancia (KOCEI, 2017; National Election Commission, 2017). De esta manera, las autoridades electorales de Corea del Sur reportaron, en el año 2017, que la participación electoral se incrementó de 60 a 80 puntos porcentuales en las elecciones presidenciales como resultado de esta diversidad de alternativas.

México cuenta con un nivel superior a 60% de participación; de hecho, las elecciones presidenciales e intermedias de 2018 y 2021 son de más amplia participación desde el año 2000 (63.2 y 52.7%, respectivamente, según el concentrado de los cómputos distritales). No obstante, las alternativas para sufragar aún están restringidas. Las casillas especiales para personas en tránsito siempre han sido insuficientes; aún no se permite el voto anticipado ni el postal ni el electrónico para quienes residen en el territorio nacional, que no sólo limita el derecho al voto de las personas que no están cerca de su domicilio el día de la jornada electoral. Afecta a las personas postradas o con problemas de movilidad (especialmente entre la población adulta mayor), así como a las personas institucionalizadas, como en albergues, hospitales o las recluidas sin condena en recintos penitenciarios. El INE ha iniciado ensayos para que las personas en hospitales y centros penitenciarios puedan ejercer su derecho al voto con casillas en esos lugares.

La pandemia de COVID-19 evidenció que el sistema electoral mexicano debe partir de la premisa de que la ciudadana y el ciudadano puedan votar desde cualquier parte del mundo por las autoridades que le competan de acuerdo con el lugar de residencia. De esta manera se libera a la persona de la tutela o el cálculo de los partidos políticos, al dificultar el control del flujo de votantes, reduciendo de manera importante la cooptación de clientela o la coacción por militantes de partidos o grupos de interés en la sección electoral donde residen.

CONCLUSIONES

Las limitaciones del sistema electoral mexicano fueron evidenciadas por la emergencia sanitaria de la COVID-19, pero ella no las provocó; al contrario, hubo capacidad para cumplir con el marco normativo y las instituciones adecuadas para enfrentar el reto. Conforme el tiempo ha pasado, constatamos que la realización de procesos electorales no se contraponen al ejercicio pleno de derechos políticos si se toman las medidas adecuadas y pertinentes de prevención y cuidado. Tampoco afectó la participación electoral. Las elecciones intermedias del año 2021 representan el más alto nivel de participación electoral para procesos de ese tipo desde el año 2000 (52.7%). En Coahuila en 2020, si bien es la más baja desde 1991 (39.4%), es similar a la participación de los años de 2008 y 2014, cuando también hubo únicamente elecciones para Congreso estatal. En Hidalgo, hablando de elecciones sólo para ayuntamientos, en 2021 fue el tercer porcentaje de participación más alto desde 1990 (53.8%), cuatro puntos por debajo de los años previos de 2008 y 2011.

Así, el marco jurídico electoral vigente permitió que las autoridades electorales mantuvieran actuales los preceptos constitucionales en cuanto a elecciones auténticas y periódicas se refiere. Incluso, el sistema nacional electoral mantuvo vigente la forma en que se garantiza el sufragio universal y permitió una participación electoral de una magnitud similar o mayor a la de procesos electorales previos a la pandemia.

Significativamente, sus limitaciones proceden de los actos de los poderes de Estado, motivados por incentivos partidarios. La democracia mexicana se enfrenta hoy a las condicionantes impuestas por la inercia autoritaria que sustentó la transición a la democracia en la última década del siglo pasado.

El papel de los procesos electorales durante el régimen de partido hegemónico desde 1929 hasta 1988 consistió en ratificar el consenso adquirido al interior del partido oficial y las concesiones que otorgaba: la distribución de cargos era producto de la negociación entre los diversos poderes locales y sectoriales que integraban el partido en el poder y sus adláteres; la elección era la ratificación de esos acuerdos. A partir de la década de los años setenta, tales consensos sufrieron mella por el incremento de alternativas políticas externas al partido oficial, pero además por la rebelión de importantes sectores a su interior. La escisión en el año de 1987 y los resultados electorales de 1988 evidenciaron la profunda crisis del partido oficial para operar el consenso y, aún más, la imposibilidad del poder Ejecutivo para ser el fiel de la balanza que operó durante la época del presidencialismo para dirimir las controversias internas. El asesinato del candidato presidencial del partido en el gobierno en marzo de 1994 evidenciaba que nuestro país estaba al borde de una crisis de Estado, que no se había vivido, al menos, desde 1928 con el asesinato del presidente electo.

Al final de la década de los años noventa se abrió la oportunidad de la transición democrática, pero prevaleció el principio de que los partidos políticos son “entidades de interés público” (Congreso de la Unión, 2021: artículo 41, fracción I), categoría adquirida a partir de la reforma electoral de 1977, pues con anterioridad eran considerados “asociaciones de ciudadanos” (García, 1989). La figura de entidades de interés público les faculta el acceso a cuantiosos recursos públicos y que la organización de los procesos electorales atienda sus requerimientos de operación como maquinaria electoral, esto es, una estructura organizativa de cuadros remunerados orientada a adquirir la preferencia ciudadana por medio de la cooptación mediante la entrega directa de dinero o regalos, o bien con la promesa de gestión de beneficios provenientes del erario público una vez que asuman la autoridad para distribuir los bienes comunes; así, el principio democrático de evaluación retrospectiva (el

voto aprueba o reprueba la labor realizada *ex post*) se pervierte en una expectativa *ex ante*.

La reforma electoral de 2008 potenció la capacidad de la empresa electoral, pues eximió a los partidos políticos de los gastos en propaganda, pero continuaron disponiendo de los recursos públicos que antes se les otorgaba para ello. El *Pacto por México* profundizó esa tendencia, al asumir como principio que la gobernabilidad se funda en la prevalencia de una fuerza mayoritaria, rechazando el fundamento democrático de la no concentración del poder. Así, los partidos políticos han asumido que las elecciones son la validación del uso discrecional del poder una vez establecida la distribución de los cargos públicos, incluso con la posibilidad de alterar la composición de los órganos de representación una vez concluido el proceso electoral. Evidencia de ello es que los cuatro gobiernos de la transición, desde el año 2000, han asumido como una carga intolerable la división de poderes y la existencia de contrapesos al ejercicio gubernamental.

El sistema electoral mexicano atiende satisfactoriamente diversas asignaturas en términos de organización de procesos electorales y validación de los resultados. El modelo de integración del padrón electoral, la distribución de casillas en el territorio nacional, la participación de la ciudadanía como autoridad electoral el día de la jornada electoral, el cómputo de sufragios y su calificación, han demostrado ser eficientes durante situaciones excepcionales, no sólo en términos de salud como lo fue la pandemia por COVID-19, sino también ante injerencias de agentes de gobierno que podrían ser sancionadas como ilegales, como fue evidente durante el Proceso de Revocación del Mandato en 2022 o la calificación de la elección de 2006, hecha por el Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, aunque sin efecto en término de sanciones a los perpetradores de las irregularidades.

El sistema electoral es susceptible a dinámicas de clientelismo político y la crispación política por factores ajenos a sus atribuciones actuales. El clientelismo es propicio en la medida en que los partidos políticos, como entidades de interés público, cuentan con un sistema de protección que les exime de la sanción jurisdiccional y les permite acceder a importantes cantidades de recursos públicos para la operación ordinaria y en procesos electorales, a las que

se agregan las disponibles en cada entidad federativa. Esta combinación de recursos e impunidad posibilita distribuir dinero, regalos o comprar apoyos en redes sociales. El sistema electoral mexicano se vería fortalecido si se parte del principio de lo que todos sabemos que son los partidos políticos: empresas lucrativas, pero añadiendo lo que queremos que sean: de interés social. Desde esta perspectiva, muchos aspectos de la organización de las elecciones y su sanción jurisdiccional cambiarían de manera importante, empezando por el costo de las elecciones, pues una tercera parte del presupuesto del INE corresponde a los partidos políticos nacionales, sin considerar las prerrogativas que adquieren en cada entidad federativa. Habría que añadir, además, los recursos que manejan discrecionalmente en los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión y en los congresos estatales (Morales, 2017).

Aunado a la disponibilidad de cantidades importantes de recursos públicos (también de carácter privado) por los partidos políticos, tenemos aún un procedimiento de votación que atiende a sus necesidades para captar clientela. La ciudadanía debe acudir a votar, principalmente, a las casillas cerca del lugar de residencia. Los partidos políticos acceden a toda esta información y resulta factible detectar con antelación, durante las campañas políticas, aquellos votos que le serán o no favorables. Con ese diagnóstico, proceden, como cualquier empresa, a ver las posibilidades del mercado para incidir en las preferencias, sea con la compra o incluso la coacción. La posibilidad de funcionar como estructuras para la cooptación de votos ha sido el incentivo principal para que todos los partidos políticos eludan la diversificación de las modalidades para la emisión del sufragio. Ni la pandemia de la enfermedad por COVID-19 fue aliciente para asumir la necesidad de intensificar los procedimientos para la emisión del voto electrónico. Así, es necesario reforzar nuestro 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. Resulta imperante considerar la posibilidad del voto anticipado, el voto electrónico o la urna itinerante, al menos. De esta forma, cualquier mexicana y mexicano estaría en posibilidad de sufragar desde cualquier punto del planeta por la representación o autoridad que le corresponda votar según su lugar de residencia sin necesidad de apersonarse ante las representaciones de partidos

o candidaturas. Con las medidas adecuadas de seguridad y vigilancia en los órganos correspondientes de los organismos electorales, sería posible contar con la mayor inclusión para hacer efectivo la universalidad del sufragio.

Si bien la crispación política no es producto directo del proceso de elección, sí es producto del principio que ha prevalecido, desde la vigencia del régimen de partido hegemónico, consistente en la pretensión de que la acción de Estado debe estar concentrando en una fuerza política, de manera que el equilibrio de poderes se asume como lastre para la gobernabilidad. Si algo ha demostrado la historia de la política mexicana fue que la concentración del poder nunca ha dado buenos resultados para un Estado eficiente, la garantía de los derechos humanos y el bienestar de la población. Los cuatro gobiernos de la transición han operado de manera excluyente de la oposición. La disposición de la mayoría en el Congreso de la Unión en la actualidad que permite incidir determinadamente en la integración de la Suprema Corte de la Nación ha hecho notorio el fuerte talante autoritario que aún prevalece en nuestro orden constitucional.

Pongo a consideración, en este ámbito, tres asuntos para reflexionar y contrarrestar la crispación a la que impulsa nuestra norma constitucional vigente. Uno consiste valorar si la democracia aspira a una mayoría gobernante; las sociedades actuales son sumamente diversas en todos sentidos, por lo que la idea de una aspiración monolítica resulta difícil de asimilar como aspiración identitaria de una colectividad. Para empezar, cualquier cláusula de gobernabilidad altera la representación emitida en las urnas, por lo que debe ser erradicada para integrar fórmulas de gobernanza que incentive a los diversos actores políticos para llegar a consensos.

Erradicar la preponderancia que tiene el poder Ejecutivo para intervenir, eludir e impedir la integración de organismos autónomos especializados se impone como segundo tema para la reflexión, que sucede por valorar la manera en que se toman las decisiones en el Congreso de la Unión, pues es necesario que los criterios de mayoría simple o calificada debe ser con base en la totalidad de quienes integran las cámaras y no sólo a “los integrantes presentes”, de manera que no se creen mayorías artificiales, calificadas o simples;

en la actualidad, una ley podría ser aprobada con la cuarta parte de quienes integran una Cámara.

Por último, debemos atender una tercera tarea sistemáticamente eludida durante nuestra transición democrática: fortalecer los mecanismos de democracia directa que posibiliten la gobernanza. La forma de reducir la crispación, una vez clausurada la tentación de la imposición de la mayoría, consiste en que las minorías siempre cuenten con un mecanismo para apelar a la ciudadanía. Los mecanismos de democracia directa son la herramienta de la ciudadanía y de las minorías para incidir en la toma de decisiones, no como instrumentos de autoridad del gobierno en turno. Resulta imperante diseñar un esquema legal adecuado para hacer realidad la posibilidad de la realización de plebiscitos y del procedimiento de iniciativa ciudadana que permitan a las ciudadanas y a los ciudadanos colocar en la agenda legislativa los temas que les preocupan. En cualquier caso, sería importante ponderar la viabilidad de que toda reforma constitucional sea sometida a referéndum, de manera que sea desincentivada la aspiración de toda nueva administración a reinaugurar el país cada seis años.

La pandemia por COVID-19 en México ha dejado un saldo muy doloroso en términos de bienestar de la población: se han contabilizado más de 330 mil decesos causados por esta enfermedad en más de dos años y hemos superado la cifra de 7.6 millones de personas infectadas con una secuela para su salud aún por dimensionar. En términos de ciudadanía hemos podido constatar que la pandemia de la COVID-19 no fue obstáculo para que las mexicanas y los mexicanos participaran con su voto en todos los procesos electorales convocados desde 2020, ni para realizar las labores de autoridad electoral que decidieron asumir voluntariamente en cada uno de esos eventos; resulta importante remarcar esta disposición encomiable de ciudadanas y ciudadanos para hacerse cargo de recibir y contar los sufragios de sus vecinos que se ratifica en cada proceso electoral desde 1997, algo desconocido incluso para algunos que han vivido de la política durante décadas. No procede la afirmación de que todo pueblo tiene el gobierno que merece; la dignidad de las mexicanas y de los mexicanos amerita que la democracia cumpla la promesa hecha hace más de un cuarto de siglo: garantía de bienestar, salvaguarda de los derechos humanos y crecimiento económico sustentable y sostenido.

REFERENCIAS

- Afsoun, Afsahi, Beausoleil Emily, Dean Rikki, A. Ercan Selen y Gagnon Jean-Paul (2020). “Democracy in a Global Emergency”. *Democratic Theory* 7 (2): v-xix [en línea]. Disponible en <<https://www.berghahnjournals.com/view/journals/democratic-theory/7/2/dt070201.xml>> (consulta: 4 de octubre de 2020).
- Asplund, Erik (ed.) (2020). *Panorama global del impacto del COVID en las elecciones*. IDEA International [en línea]. Disponible en <<https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>> (consulta: 4 de octubre de 2020).
- Congreso de la Unión (2021). “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917. México [en línea]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf> (consulta: 24 de junio de 2021).
- García Orozco, Antonio (1989). *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*. México: Diario Oficial de la Federación.
- IDEA (2020a). *Elections and COVID-19*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- IDEA (2020b). *L’Impact de la crise du COVID-19 sur le constitutionnalisme et l’État de droit dans les pays francophones et lusophones d’Afrique de l’Ouest et d’Afrique Centrale*, 23 avril 2020. Estocolmo: Institute international pour la démocratie et l’assistnce électorale:
- IDEA (2021). *Special Voting Arrangements*. IDEA International [en línea]. Disponible en <<https://www.idea.int/data-tools/data/special-voting-arrangements>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- INE, Consejo General (2016). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los Lineamientos que establecen los plazos, términos y condiciones para el uso y entrega del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores a los Organismos Públicos Locales, para los Procesos Electorales 2015-2016. Versión estenográfica*. México: Instituto Nacional Electoral, 27 de enero del 2016, Consejo General, Sesión Extraordinaria [en línea]. Disponible en <<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/>

- recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2016/01_Enero/VECG27ENE16.pdf> (consulta: 26 de septiembre de 2019).
- INE (2018). *Listado de ubicación de casillas 2018*. México: DEOE.
- INE (2020a). *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el diverso INE/JGE34/2020, por el que se determinaron medidas preventivas y de actuación, con motivo de la pandemia del COVID-19, a efecto de ampliar la suspensión de plazos*. INE, 16 de abril de 2020. México: Junta General Ejecutiva, Sesión extraordinaria.
- INE (2020b). *Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la estrategia y la metodología para el levantamiento de plazos relacionados con actividades administrativas, así como para el regreso paulatino a las actividades presenciales por parte del personal*. INE, 24 de junio de 2020. México: Junta General Ejecutiva, Sesión extraordinaria.
- INE (2020c). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina como medida extraordinaria la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus, COVID-19*. INE, 27 de marzo de 2020. México: Consejo General, Sesión extraordinaria.
- INE (2020d). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establece la fecha de la jornada electoral de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo y aprueba reanudar las actividades inherentes a su desarrollo así como ajustes al plan integral y calendarios de coordinación*. INE, 30 de julio de 2020. México. Consejo General, Sesión extraordinaria.
- INE (2020e). *Protocolos para el regreso a las actividades en el INE*. México: INE, agosto de 2020 [en línea]. Disponible en <<https://www.ine.mx/protocolos-para-el-regreso-las-actividades-en-el-ine/>> (consulta: 28 de febrero de 2022).
- INE (2020f). *Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se aprueba ejercer la facultad de atracción, para efecto de suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales, en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la pandemia COVID-19, generada por*

- el virus SARS-COV-2*. INE, 1 de abril de 2020. México: Consejo General, Sesión extraordinaria.
- INE (2021). *Listado de ubicación de casillas 2021*. México: DEOE.
- Johns Hopkins University (2020). *COVID-19 Data Repository by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University*. Baltimore: Johns Hopkins University. Levantamiento.
- KOCEI (2017). *The Foreign Election Management Body Officials Course for Costa Rica and Mexico*. Seoul: Korean Civic Education Institute for Democracy, Association of World Election Bodies.
- Mendoza Ramírez, Manuel y Gabriel Núñez, Antonio (2014). *La Calidad del Padrón Electoral y la Lista Nominal. Seguimiento de los principales indicadores*. México: Instituto Nacional Electoral. Noviembre de 2014 [en línea]. Disponible en <<http://www.ine.mx/archivos2/portal/Elecciones/PEF/2014-2015/preparacion.html>> (consulta: 26 de septiembre de 2019).
- Morales Noble, Víctor (2017). “Abstención y voto nulo en las elecciones federales en México, 1991-2015”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXII (230): 75-116 [en línea]. Disponible en <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/issue/view/4553/showToc>> (consulta: 26 de septiembre de 2019).
- National Election Commission (2017). *Q&A Political and Electoral System of Korea*. Seoul: National Election Commission.
- OEA (2001). *Carta Democrática Interamericana*. Washington, D. C.: Organización de los Estados Americanos: Asamblea General de la OEA: 1a Sesión Plenaria de la OEA: 11 de septiembre de 2001. Disponible en: <<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos15.htm>> (consulta: 26 de mayo de 2022).
- OEA (2020). *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Washington, D. C.: Departamento para la Cooperación y Observación Electoral.
- OMS (2020). *Información básica sobre la COVID-19*. Organización Mundial de la Salud, 12 de octubre de 2020 [en línea]. Disponible en <<https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>> (consulta: 19 de mayo de 2021).

- ONU (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948. París: Asamblea General de la ONU, 183a. Sesión Plenaria [en línea]. Disponible en <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/046/82/IMG/NR004682.pdf?OpenElement>; <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/60UDHR/leaflets.pdf>> (consulta: 26 de septiembre de 2019).
- ONU (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena. Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993*. Nueva York: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, septiembre del 2013 (Documento oficial, DPI/1394Rev.2).
- ONU (2000). *Declaración del Milenio. Naciones Unidas*. Nueva York: Asamblea General de la ONU: 55 Sesión Ordinaria: 13 de septiembre de 2000. Disponible en: <<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>> (consulta: 26 de mayo de 2022).
- ONU (2012). *Promoción y consolidación de la democracia*. Nueva York: Asamblea General: 67° Período Ordinario: 20 de diciembre de 2012. Disponible en: <<http://www.un.org/en/documents/index.shtml>> (consulta: 26 de mayo de 2022).
- Palguta, Ján, René Levínský y Samuel Škoda (2022). “Do elections accelerate the COVID-19 pandemic?”. *Journal of Population Economics*, 35 (1): 197-240 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1007/s00148-021-00870-1>> (consulta: 22 de enero de 2022).
- Poder Ejecutivo Federal; PAN; PRI y PRD (2012). *Pacto por México*. Consejo Rector, 2 de diciembre de 2012. México: Presidencia de la República, presidencias de los partidos de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y Acción Nacional [en línea]. Disponible en <<http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>> (consulta: 25 de septiembre de 2019).
- Secretaría de Salud, Dirección General de Epidemiología (2020). *Datos abiertos de la información referente a los casos asociados a COVID-19*. En Secretaría de Salud [en línea]. Disponible en <<https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-152127>> (consulta: 23 de abril de 2022).

- Spinelli, Antonio (2020). *Managing Elections under the COVID-19 Pandemic The Republic of Korea's Crucial Test*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- WHO (2020a). *Roadmap to improve and ensure good indoor ventilation in the context of COVID-19*, March 1, 2020. Geneva: WHO:
- WHO (2020b). *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*. WHO. Disponible en: <<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>> (consulta: 27 de febrero de 2022).
- Zhang, Renyi Yixin Li, Annie L. Zhang, Yuan Wang y Mario J. Molina (2020). "Identifying airborne transmission as the dominant route for the spread of COVID-19". *PNAS*, 117 (26): 14857-14863 [en línea]. Disponible en <www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.2009637117> (consulta: 19 de mayo de 2021).

El poder Legislativo mexicano en tiempos de pandemia: innovaciones y nuevos constreñimientos institucionales

8

Khemvirg Puente Martínez
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

INTRODUCCIÓN

En el contexto de la pandemia por COVID-19, el poder Legislativo federal en México evidenció sus fragilidades institucionales para garantizar estabilidad al trabajo parlamentario, para darle continuidad al ejercicio de sus funciones básicas y para permitir la participación libre de legisladores y de la sociedad en los procesos deliberativos. Durante el inicio de la pandemia, el marco jurídico hasta entonces vigente, imposibilitó el funcionamiento continuo de los plenos de las cámaras, de sus sistemas de comisiones y un proceso legislativo que permitiera la deliberación que las legislaturas requieren. Igualmente, interrumpió la participación de la sociedad en los procesos parlamentarios debido a las restricciones impuestas desde el gobierno mediante disposiciones en materia sanitaria. No obstante lo anterior, a pesar de la suspensión provisional de sus actividades, en ambas cámaras se lograron innovaciones tecnológicas y rutas alternativas para darle continuidad al trabajo parlamentario que fueron incorporadas a su actividad cotidiana.

En este capítulo se describen los principales retos que enfrentó el poder Legislativo federal para hacer frente a la emergencia y reiniciar el desempeño de sus funciones constitucionales, las adaptaciones normativas y organizacionales para reactivar parte de la vida parlamentaria.

El presente trabajo está organizado en tres secciones: en la primera de ellas se explica por qué la continuidad y estabilidad es un valor fundamental de las organizaciones parlamentarias en una democracia y cuáles son los elementos vitales para garantizar dicha continuidad; en la segunda parte también se describen las condiciones iniciales (de integración y reparto del poder Legislativo) necesarias para comprender cómo, para el caso de México, la pandemia afectó negativamente las actividades legislativas y propició una parálisis institucional en ambas cámaras del congreso federal debido a las limitaciones normativas y de ausencia de fuentes de derecho parlamentario (formal y material) que permitieran la continuidad de los trabajos legislativos, se describen, además, las primeras decisiones tomadas por las cámaras al inicio de la emergencia; en la tercera sección se evalúa el desempeño institucional de las cámaras en la actividad parlamentaria y de forma particular en la continuidad institucional, la actividad legislativa, su capacidad deliberativa y para supervisar el desempeño del gobierno. De esa forma, se podrán documentar las principales acciones y omisiones del poder Legislativo y sus integrantes en el contexto de la emergencia de salud.

CONTINUIDAD INSTITUCIONAL DEL TRABAJO LEGISLATIVO EN CONTEXTOS DE CRISIS

Cuando los parlamentos surgieron no contaban con mayores capacidades institucionales. Ya sea que hablemos de su origen en el Althing de Islandia en el año 930, en las Cortes de León en 1188 o bien en 1264 cuando Simón de Monfort convocó al primer parlamento electivo, ninguno de estos eran las organizaciones complejas que hoy conocemos en el mundo moderno. Las organizaciones parlamentarias han ido adquiriendo valores, creando prácticas y estableciendo procedimientos gradualmente con el paso de los años. “Las organizaciones políticas como los parlamentos tienden a desarrollar su carácter, complejidad estructural, estándares procedimentales y normativas, patrones de liderazgo, y rutinas para la formulación de decisiones, durante un período de tiempo. Se convierten en instituciones” (Copeland y Patterson,

1994: 3). El paso del tiempo no es el factor único para que se institucionalice una legislatura pero sí es necesario.

Mahoney y Thelen incluso afirman que la estabilidad es una característica definitoria de la institución misma. Las instituciones, por su estabilidad, dan estructura a la vida política, social y al comportamiento individual por medio de reglas, normas y procedimientos. “La idea de persistencia o estabilidad de algún tipo es virtualmente construida como la misma definición de una institución” (Mahoney y Thelen, 2010: 4) pero pocas veces se explican los cambios internos y las causas de los mismos. En ese tenor, se entiende a las instituciones como “instrumentos distributivos cargados de implicaciones políticas” (2010: 8). Las reglas, formales e informales, contribuyen a redistribuir los recursos, sin embargo, esas reglas no son definitivas ya que la sociedad se va transformando y los cambios sociales afectan el entorno de aplicación de esas reglas. La evolución forma parte de la estabilidad misma de las organizaciones; de su adaptabilidad, depende también la continuidad de la institución misma y su transformación; por eso es que “cambio y estabilidad son dos lados de la misma moneda: las instituciones” (Puente, 2017).

La permanencia de una legislatura se refiere al tiempo de duración, vigencia y funcionamiento de la misma dentro de un orden constitucional establecido cuyo desempeño es acorde con la expectativa esperada por su diseño. En procesos de transición, las fuerzas políticas electas democráticamente ocasionan tensiones cuyas disputas pueden contribuir a su fracaso institucional, a su abolición para configurar una nueva legislatura bajo un rediseño del entramado constitucional o a retrocesos que hagan generar pausas en su funcionamiento e incluso en su desaparición. Cuando una legislatura opera en condiciones de “normalidad” realiza sesiones ordinarias con base en un calendario público y los asuntos que resuelve cumplen con la calendarización establecida en sus reglamentos, todo ello abona a la institucionalización legislativa.

La estabilidad se logra en una legislatura cuando opera sin amenazas y las tensiones con agentes externos no hace que otros poderes rebasen sus límites constitucionales o que no le obligan a su sometimiento o abdicación de atribuciones. Es importante diferenciar entre las “tensiones entre poderes” y

las “amenazas externas”, ya que son éstas las que logran desafiar la autoridad legislativa y como consecuencia se mina la estabilidad de la organización. En las legislaturas donde existe alta volatilidad en su integración debido a limitaciones a la reelección o por el diseño de su sistema electoral, la estabilidad de sus actividades se reduce. Por tanto, las legislaturas institucionalizadas logran minimizar o reducir el impacto de los factores externos como los resultados de las elecciones o las fluctuaciones en las tasas de reelección.

La constitución de servicios profesionales de carrera para seleccionar personal de apoyo parlamentario responsable de los trámites legislativos y de la administración del Congreso es una condición necesaria para que se impida que la captura de las nóminas por parte de los partidos políticos afecte la actividad parlamentaria. Es por ello que Hibbing señala que la institucionalización se logra no por medio de minimizar la volatilidad de la membresía en la integración de las cámaras sino con minimizar la relevancia de esos cambios, tal como lo hacen las grandes empresas que, independientemente de que cambien los empleados y sus ejecutivos, los procesos son estables y la compañía busca por todos los medios posibles, lograr que los efectos de la inestabilidad de sus empleados no afecten el desempeño global de la empresa ni se alteren los procesos internos (Hibbing, 2002: 32-33).

Un factor de estabilidad legislativa es el uso de las reglas, precedentes y costumbres de la práctica parlamentaria. En México, el proceso legislativo está integrado por múltiples procedimientos internos. La presentación de una iniciativa debe cumplir ciertos requerimientos previo a su introducción a trámite; su lectura y presentación ante el pleno debe atender los requisitos establecidos en el reglamento; el turno que se le otorga por parte de la mesa directiva debe estar precedido por un acuerdo entre los integrantes de ese órgano y comunicado a los coordinadores de los grupos parlamentarios por medio de la conferencia u órgano rector; de igual forma, el proceso de dictaminación seguido por las comisiones atiende a los requisitos reglamentarios y a las costumbres de cortesía entre comisiones para recibir opinión; finalmente, la discusión y en su caso aprobación del dictamen debe atender un protocolo de votación. Todas estas etapas del proceso legislativo incorporan procedimientos específicos y muchos de ellos no están formalizados en un reglamento ya

que surgen como una fuente material de derecho. La pandemia por COVID-19 ha obligado a los parlamentos a modificar algunos de sus procedimientos y formas de trabajo (Mencarelli, 2022).

Una fuente de derecho parlamentario no se circunscribe al texto literal de la norma sino que son todos los actos o hechos que producen normas y constriñen el comportamiento de las personas al interior de la legislatura. Estas normas no son necesariamente codificadas por medio de una ley sino que son efectivamente aplicadas en los procedimientos parlamentarios, por eso es tan relevante conocer cómo se van modificando las normas parlamentarias, ya que no es sólo con la voluntad de la mayoría de los legisladores sino también mediante el cambio en las prácticas. Existen las fuentes primarias de derecho parlamentario como la Constitución, las leyes o los reglamentos, hay fuentes formales secundarias como los acuerdos y resoluciones de los órganos de gobierno de las cámaras o incluso las determinaciones formales de los órganos directivos, también han sido fuentes formales las sentencias de órganos jurisdiccionales como las salas de la Corte o el Tribunal Electoral del Poder Judicial. Por su parte, las fuentes materiales incluyen los usos y costumbres, los precedentes y las prácticas, todas ellas no codificadas pero aplicadas eficazmente y socializadas de legislatura en legislatura.

Las costumbres representan la continuidad y uniformidad debido a su observancia temporal. Tal como alguna vez lo señalaba Eric Hobsbawm “la invención de la tradiciones es, en lo esencial, un proceso de formalización y ritualidades, caracterizado por la referencia al pasado, a través de repeticiones obligatorias”. En el ámbito del parlamentarismo se puede asimilar a lo que Hobsbawm llama “tradicción inventada” definida como “una serie de prácticas regidas habitualmente por unas normas aceptadas explícita o tácitamente y por un ritual de naturaleza simbólica, que tratan de inculcar a partir de su reiteración constante determinados valores y normas de comportamiento lo que automáticamente implica un vínculo con el pasado” (2014: 1). Como fuente de derecho parlamentario, las tradiciones son exigidas por los propios integrantes de la asamblea y su inobservancia da lugar a reclamos, impugnaciones o exigencia de sanciones. Los miembros de una cámara con tradiciones, rituales y costumbres reconocen en ellos su carácter vinculante sin necesidad

de prueba de existencia, como sí lo es para los precedentes parlamentarios. En el contexto de la pandemia por COVID-19 se está creando una nueva institucionalidad a partir de los precedentes, rituales y tradiciones en el ámbito parlamentario en ambas cámaras del Congreso. Asimismo, este contexto de pandemia se traslapa y profundiza la crisis de las democracias contemporáneas (ver Flinders, 2021).

En la siguiente sección se describen los principales cambios y adaptaciones que debió hacer el Congreso mexicano a partir del surgimiento de la pandemia por COVID-19 en los procedimientos formales y adaptar las prácticas parlamentarias sin afectar el derecho parlamentario codificado ni alterar las tradiciones, aunque sí incorporar nuevos precedentes dentro de los procedimientos de la actividad legislativa.

LOS RETOS PARA LA REACTIVACIÓN DEL TRABAJO PARLAMENTARIO EN PANDEMIA

Al igual que el resto de las legislaturas, el Congreso mexicano desempeña múltiples funciones y les otorga prioridad dependiendo del contexto o la coyuntura. Las tres principales funciones de toda legislatura son la de representación, la legislativa y la de control parlamentario; para que cualquiera de ellas pueda ejercerse de forma oficial, se requiere que la legislatura se reúna en su máximo órgano de decisión que es el Pleno. Sin embargo, al inicio de la pandemia por la enfermedad de COVID-19 en marzo de 2020 existían dos elementos de conflictividad en torno a la propuesta de seguir sesionando por medio de un formato nunca empleado antes en la historia del Congreso (las sesiones remotas o a distancia): por un lado, el alto grado de polarización entre la mayoría legislativa y la oposición donde primaba la desconfianza entre los partidos, por otro lado, que la normatividad no es clara respecto de la posibilidad de que las cámaras pudieran reunirse en sesiones plenarias a distancia.

Las mayorías legislativas y la polarización prepandemia

En 2018 el partido del presidente, Morena, alcanzó la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso y las dos terceras partes en la Cámara de Diputados junto con el PT y el PES (64.6% de los asientos), además del Partido Verde que se sumó a dicha coalición legislativa mediante una negociación que consolidó una amplia mayoría. También el movimiento de la “4T” tomó el control en 21 de 32 congresos locales. Esa legislatura, entre 2018 y 2021, pudo tener control de la agenda legislativa e imponer la agenda presidencial en las cámaras del Congreso.

Como puede observarse en el Cuadro 1, la integración original de las cámaras en 2018 le otorgó amplia mayoría al movimiento “4T”, integrado por Morena, PT y PES y al que se sumó PVEM. Si bien en los años siguientes ha habido muchas modificaciones en la integración de los grupos producto del transfugismo partidista y el reacomodo de los grupos al interior de los partidos políticos, la correlación de fuerzas se mantiene en lo general con las mismas mayorías y coaliciones.

En los tres primeros años del gobierno, entre 2018 y 2021, de 36 iniciativas enviadas por el presidente al Congreso, 31 fueron aprobadas y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*. Es decir, con una tasa de éxito legislativo superior a 86%, el presidente López Obrador pudo colocar su agenda legislativa sin mayor problema porque de las iniciativas presentadas que no se aprobaron en el período se debió a que no fueron temas prioritarios de la agenda presidencial o que pudo legislar mediante reformas a leyes menores. El hecho de que no todas las iniciativas presidenciales enviadas al Congreso fueron aprobadas desmiente parcialmente la idea del dominio absoluto presidencial en la actividad legislativa, ya que cuando en algunos temas se quebraba la unidad de su propia coalición legislativa o cuando unificaba en su contra a la oposición y causaba movilizaciones o las que representaban altos costos políticos, la mayoría parlamentaria dejaba de presionar por su aprobación.

En cinco ocasiones fracasó el presidente en el Congreso en su primera legislatura. La primera iniciativa que fracasó fue la iniciativa presidencial de reforma a los artículos 108 y 111 constitucionales para que el presidente pueda ser procesado penalmente por actos de corrupción, delitos electorales y delitos

CUADRO 1
 INTEGRACIÓN ORIGINAL DE GRUPOS PARLAMENTARIOS
 EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y SENADO EN 2018 Y 2021

Partido	Cámara de Diputados		Senado
	2018	2021	2018-2021
Morena	191	196	55
PT	61	39	6
PVEM	16	43	6
PAN	81	114	23
PRI	45	70	14
PRD	21	15	8
MC	27	23	7
PES	56	0	8
NA	2	0	1
Total	500	500	128

Fuentes: Instituto Nacional Electoral <<https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>> e Integralia Noveno Reporte Legislativo Integralia <<https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/Noveno-Reporte-Legislativo-Integralia-2018-2019-3.pdf>>.

graves; el segundo fracaso fue la iniciativa a los artículos 116 y 127 constitucionales para regular las remuneraciones de los servidores públicos que trabajan en organismos constitucionalmente autónomos para que la percepción salarial del titular del Ejecutivo sea el límite nominal; el tercer fracaso presidencial en la agenda legislativa fue la propuesta de reforma al código penal federal para sancionar los actos de discriminación racial que simplemente dejó de ser del interés de la mayoría; el cuarto fracaso del Ejecutivo en la arena legislativa fue la propuesta de reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que propuso convertir en fondos de inversión a las sociedades de inversión de Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore); y el último fracaso del Ejecutivo se daría en el contexto de la pandemia que fue presentada el 23 de abril de 2020 con el propósito de reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para crear rutas y alternativas para hacer frente

a crisis y emergencias sanitarias y económicas para que el Ejecutivo pudiera reorientar el gasto previsto en el presupuesto de egresos de la federación y destinarlo a ejecución de programas para la actividad económica y atender emergencias de salud, que fracasó porque la minoría consideró que era innecesaria y era un pretexto para darle más poder de uso discrecional de recursos presupuestales al Ejecutivo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en detrimento de la propia Cámara de Diputados que tiene la facultad exclusiva de aprobar y/o modificar el presupuesto de egresos. El argumento de que en caso de aprobar dicha reforma se debilitaría a la Cámara de Diputados convenció a la mayoría de que no era una disposición que beneficiara incluso a los grupos parlamentarios que controlaban el proceso presupuestario.

El elemento contextual adicional fue la celebración de las elecciones intermedias de 2021 para renovar la integración de la Cámara de Diputados y, como se puede constatar en el Cuadro 1, el resultado favoreció nuevamente a Morena como la primera fuerza política pero no logró conservar por sí sola la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, tampoco fue capaz de mantener la mayoría calificada de dos terceras partes. Morena redujo a 39.2% su presencia en dicha Cámara, aunque con sus aliados (Verde 8.6% y PT 7.8%) sumaron 55.6% de la misma. Esto le permite tener control relativo en asuntos de la agenda legislativa pero le hace imposible aprobar reformas constitucionales u otras decisiones que requieren mayoría calificada.

La intensidad de la actividad legislativa disminuyó notablemente y entre 2021 y 2022 el Ejecutivo solamente ha presentado seis iniciativas hasta abril de 2022, de las cuales solamente una es de reforma constitucional.¹ El resto de las iniciativas presidenciales han sido aprobadas sin mayor problema e incluso han contado con el apoyo de legisladores de las minorías.

La actividad legislativa ha sido la principal función ejercida en los años de pandemia pues la actividades de representación y de control parlamentario

¹ La propuesta en materia energética para crear el sistema eléctrico nacional requiere de los votos de, al menos, un partido de oposición como el PRI para que sea aprobado en ambas cámaras por las dos terceras partes requeridas por la Constitución.

disminuyeron notablemente bajo el pretexto de las restricciones en materia sanitaria y la restrictiva normatividad interna del Congreso.

La normatividad prepandemia y la suspensión de actividades

Las sesiones del Congreso están parcialmente reguladas por medio de los artículos 61, 63, 64, 65 y 66 de la Constitución así como por la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos de ambas cámaras. Existen diversas interpretaciones sobre el impedimento para celebrar sesiones remotas o a distancia ya que, en opinión de algunos, en la Constitución no está expresamente señalado el requerimiento de presencia física mientras que para otros sí lo está.

Antes de la pandemia por COVID-19 no había controversia en torno a estos artículos constitucionales, pues nunca se había propuesto seriamente que el Congreso celebrara sesiones a distancia. En aquellas ocasiones en que la Cámara de Diputados fue bloqueada por manifestantes que impedía sesionar de forma física en el salón de plenos, se optó por celebrar las sesiones en sede alterna, pero con la presencia física del quórum necesario para sesionar. En esas ocasiones, se declaró “recinto parlamentario” el lugar donde sesionó la cámara y se trasladaron los símbolos del ritual parlamentario hacia ese lugar: el gran tintero, la campana del presidente y la urna de plata que son tres elementos de la liturgia parlamentaria y que se ubican en la presidencia de la mesa directiva; objetos que son símbolos donde la sesión cuenta con legitimidad para celebrarse y que está legalmente instalada, aunque no sea en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro. Es ya una tradición parlamentaria que sólo con la presencia de esos objetos se pueda llevar a cabo la sesión.

Ante el inicio de la pandemia había dos alternativas: sesionar presencialmente con la posibilidad de aumentar los riesgos para las y los legisladores y el personal de apoyo parlamentario o bien sesionar a distancia mediante plataformas digitales. Sin embargo, solamente una interpretación “laxa” de las disposiciones constitucionales habilitarían la posibilidad de sesionar virtualmente.

Entre los líderes parlamentarios prevalecía la desconfianza por el escenario de polarización y la percepción por parte de los partidos minoritarios de que la mayoría podría utilizar el uso de sesiones virtuales para avasallar a la oposición. Mientras que por parte de la mayoría desconfiaban de que la oposición podría impugnar cualquier decreto aprobado en una sesión a distancia debido a que la Corte nunca había discutido esta posibilidad. La desconfianza entre los partidos del gobierno y la oposición no contribuía a llegar un acuerdo al respecto, sobre todo porque la oposición consideraba que, en caso de una impugnación o controversia, la Corte les daría la razón pues en su interpretación las disposiciones constitucionales no son claras respecto de la posibilidad de sesionar a distancia.

El segundo párrafo del artículo 61 de la Constitución señala que el presidente de las cámaras “velará por el respecto al fuero constitucional... y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar” con lo cual existe una disposición explícita referente a las y los legisladores quienes deberán reunirse en un espacio físico denominado “recinto” para sesionar. En el artículo 63 se advierte que: “Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros...” y la literalidad del término “concurrir” significa “juntarse en un mismo lugar o tiempo” según la Academia de la Lengua Española. Adicionalmente, en el artículo 64 de la Constitución se establece que: “Los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten” con lo que se confirma la hipótesis que el texto prevé la “concurrencia” en un lugar donde se celebran las sesiones. Esta aproximación es interpretable puesto que una sesión virtual sí sucede, pero tiene lugar en un espacio “en línea”, es decir, por medio de internet. Una sala virtual es un espacio donde concurren personas, pero ni la Constitución ni las normas internas habían previsto esa posibilidad.

En ese contexto de incertidumbre, el 18 de marzo de 2020, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados acordó desahogar los dictámenes acumulados para ser discutidos y votados en las sesiones del 18 y 19 de marzo, que las participaciones de los legisladores podrían ser por escrito y

serían incorporadas al Diario de Debates, que de conformidad con el procedimiento constitucional señala que una cámara debe solicitar consentimiento de la legisladora para no celebrar sesiones por más de tres días (lo cual sucedería posteriormente a partir del 20 de marzo), se solicitaría al Senado de la República (el cual fue autorizado por esa cámara) y en ambas cámaras se adelantó la elección de integrantes de la Comisión Permanente que se instalaría en el receso de sesiones ordinarias previsto para el período de abril a agosto. Se determinó suspender cualquier actividad de diplomacia parlamentaria individual o colectiva. Lo más relevante fue que ya se esbozaba un acuerdo de continuidad institucional a los trabajos mediante dos resolutivos del acuerdo de la Junta que previeron el trabajo a distancia con medios tecnológicos y que la prioridad sería la función legislativa:

Cuarto. Las actividades en la Cámara de Diputados se reducirán a lo esencial, por lo cual los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, continuarán ejerciendo sus funciones, pudiendo realizar sus convocatorias y sus sesiones preferentemente con medios tecnológicos disponibles.

Quinto. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos legislativos dictará las medidas correspondientes para que las comisiones deberán continuar con sus trabajos y actividades legislativas, dando prioridad a la discusión y votación de dictámenes, y del mismo modo, utilizando los medios tecnológicos disponibles (Cámara de Diputados, 2020b).

Como consecuencia del acuerdo de su órgano de gobierno (que integra a los coordinadores de los grupos parlamentarios de todos los partidos) se abrió la posibilidad al trabajo con los “medios tecnológicos disponibles” y que en caso de realizarlo se daría prioridad a la función legislativa por encima de otras responsabilidades a cargo de esa cámara. En los días inmediatos, el 25 de marzo de 2020, se informó de un primer caso positivo con el virus SARS-COV-2 del personal de la Cámara de Diputados. Ante la incertidumbre, la Cámara determinó, el 26 de marzo de 2020, suspender la totalidad de actividades presenciales y resguardar el edificio con el personal de seguridad y mantenimiento;

en esa misma fecha, la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara informó que estaría a disposición de las comisiones el uso de la aplicación *Microsoft Teams* para el desarrollo de sus actividades y la dictaminación de proyectos de decretos. Así se dieron los primeros pasos para establecer los primeros precedentes de trabajo a distancia y de esa forma darle continuidad a los trabajos legislativos en plataforma digital. La Mesa Directiva aprobó un acuerdo “relativo a los trabajos de las comisiones ordinarias durante el lapso que durará la emergencia sanitaria en el país” cuyos dos únicos resolutivos eran: “se solicita a las comisiones ordinarias que durante el lapso que dure la contingencia sanitaria, confeccionen y acuerden sus proyectos de dictamen, que en su caso elaboren, de manera no presencial, utilizando los medios electrónicos disponibles” y “a las comisiones que hayan generado proyectos de dictamen..., y una vez que se normalicen las actividades legislativas, se les solicita que se convoque a la brevedad posible a reunión de trabajo, a efecto de que se realicen sus votaciones en los términos que dicta la normatividad parlamentaria vigente, de tal manera que queden formalizados y oficializados en los registros parlamentarios”. En sintonía con el acuerdo de la Junta (órgano de gobierno), la Mesa Directiva (órgano de dirección) promovió que las comisiones continuaran con su actividad para dictaminar proyectos de decreto, pero sin certidumbre de que serían procesados en el Pleno.

Previendo una estrategia de rediseño institucional de los procesos legislativos, la Presidenta de la Cámara de Diputados Laura Rojas Hernández introdujo el 26 de marzo de 2020 una iniciativa de reforma constitucional para adicionar en el artículo 63 el siguiente párrafo:

De manera excepcional por razones de protección civil o contingencia sanitaria o cualquier otra situación que impida la presencia física de las y los legisladores para utilizar los recintos legislativos, éstos podrán sesionar y en su caso discutir y votar de manera remota, previo acuerdo de sus órganos de gobierno. La Ley del Congreso y sus respectivos reglamentos establecerán los procesos y mecanismos para que se desarrolle de manera eficaz y segura dicha votación (*Gaceta Parlamentaria*, 26 de marzo de 2020).

Esta iniciativa no fue aprobada por la premura de los tiempos para hacerlo (ya que implicaría un proceso legislativo en ambas cámaras y en las legislaturas locales) pero delineó la estrategia a seguir por parte de esa cámara para continuar con los trabajos legislativos en el contexto de la pandemia y, sobre todo, se incorporaba ya no sólo el elemento de sesionar de forma remota sino que se garantizarían procedimientos de votación seguros que le brindarían certeza a los partidos políticos.

Por su parte, el Senado de la República tuvo un curso similar para afrontar esa emergencia en los primeros días. La presidenta del Senado era presionada por sus pares para suspender las sesiones ordinarias, a lo que respondió el 24 de marzo que tenía dudas respecto a la legalidad de algunas decisiones apresuradas:

Yo estoy haciendo hincapié en que hagamos lo que marca la Ley. No podemos pasar por encima de ella. Tengo mis reservas todavía en cuanto a la instalación de la Comisión Permanente porque la Constitución nos mandata terminar el periodo hasta el 30 de abril... (instalarla antes) implicaría una serie de acciones que no son reglamentarias, que no necesariamente son legales. Tendríamos que analizar cada uno de los aspectos (Senado de la República, 2020a).

Inmediatamente después, el 25 de marzo de 2020, el Senado acordó la instalación de un “Grupo Plural de Trabajo para dar seguimiento a la pandemia del virus COVID-19” coordinado por el presidente de la Comisión de Salud y con un representante de cada partido político, cuya misión era “concentrar la información y generar propuestas para coadyuvar en la atención de la emergencia sanitaria”. La creación de este órgano buscaba darle continuidad a la función de control parlamentario pero sus capacidades estaban muy limitadas al no ser comisión ordinaria ni órgano de gobierno. Este grupo pronto fue desplazado por la propia Junta de Coordinación Política del Senado que se hizo cargo de las reuniones con los responsables de las acciones del gobierno en materia de salud.

El 30 de marzo, por instrucciones de la presidenta del Senado, se publicó el “Plan Mínimo de Operaciones” de esa cámara que instruyó a los titulares de

las áreas a “implementar los mecanismos necesarios, incluso a distancia, que permitan asegurar la continuidad de los procesos sustantivos institucionales a su cargo” y determinó que las actividades de los órganos de gobierno, el grupo plural de trabajo y las comisiones relacionadas con el análisis del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) tendrían prioridad en las actividades, que se procuraría el uso de “mecanismos tecnológicos a su alcance” para el desahogo de los trámites que se encontraran en curso, con lo cual no se canceló en su totalidad el trabajo parlamentario (Senado de la República, 2020b). En coincidencia con la Cámara de Diputados, el Senado buscaría darle continuidad al trabajo parlamentario con énfasis en la actividad legislativa, pero en esta cámara se logró darle continuidad también a la supervisión de la política exterior y algunos aspectos del control parlamentario.

En esos últimos días de marzo, los partidos y ambas cámaras iniciaron negociaciones para propiciar que el desarrollo del período de sesiones no se interrumpiera y que los asuntos en trámite pudieran ser resueltos. A ningún partido político le convenía suspender totalmente las actividades parlamentarias pues la oposición se replegaría y reduciría su presencia mediática frente al creciente protagonismo del gobierno y sus voceros en materia de salud que diariamente ofrecían conferencias de prensa para informar sobre la evolución de la pandemia.² El partido mayoritario debía garantizar que, en caso de que el gobierno requiriera la autorización de alguna medida legislativa extraordinaria, estuviera en condiciones de hacerlo con eficacia. Al inicio del mes de abril, ya el Congreso se encontraba en la recta final del segundo período ordinario de sesiones que, de acuerdo con el artículo 66 constitucional, no puede prolongarse más allá del 30 de abril, por lo que le restaba prácticamente un mes antes de concluir formalmente el año legislativo.

El Ejecutivo contribuyó a la polémica en torno a la viabilidad de reunirse presencialmente con la publicación el 31 de marzo de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación* del acuerdo de la Secretaría de Salud mediante el cual establecieron las medidas que los sectores público, social y privado debían implementar. Se diferenciaron entre actividades “esenciales” y “no esenciales”. Como

² Ver el capítulo de Georgina Sosa en esta misma publicación.

actividades esenciales se consideró a “la actividad legislativa en los niveles federal y estatal”. No obstante que se reconoció la actuación de las cámaras y los congresos locales como esencial, el acuerdo de la autoridad sanitaria obstaculizaba su ejecución ya que una disposición del mismo ordenó que “en todos los lugares y recintos en los que se realizan las actividades definidas como esenciales, se deberá observar, de manera obligatoria, las siguientes prácticas: a) no se podrán realizar reuniones o congregaciones de más de 50 personas” (Secretaría de Salud, 2020). Lo cual hacía inviable la celebración de sesiones presenciales y se empezó a diseñar una forma de sesionar y darle continuidad a la actividad legislativa en medios remotos.

Bajo la interpretación conservadora de que los actos a distancia eran fácilmente impugnables, era necesario lograr un amplio acuerdo entre todos los partidos políticos para evitar el desafío legal a las decisiones celebradas en ese contexto en el que no podrían estar congregados los 500 diputados ni los 128 senadores ya que infringirían los lineamientos de concentración de personas en espacios cerrados. Se exploró la posibilidad de sesionar en espacios abiertos como la propia explanada de las cámaras, pero la operación de las actividades legislativas se tornaría doblemente complicada por la cantidad de personas que deben reunirse en la Cámara de Diputados donde existen más de siete mil trabajadores. Después de varias consultas informales entre las presidentas de ambas cámaras, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la autoridad sanitaria, se acordó que cada cámara emitiría un reglamento o un acuerdo que sería considerado fuente de derecho parlamentario y desde ese instrumento normativo se establecerían los mecanismos de participación y continuidad institucional.

LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN LA PANDEMIA POR COVID-19

El objetivo de los órganos de gobierno en ambas cámaras fue darle continuidad institucional al Congreso mexicano. Es decir, tanto las mayorías como las minorías tuvieron ese primer acuerdo básico con el objetivo de no ser un

actor marginal del sistema político pues en caso de prolongarse la pandemia (como de hecho sucedió) el costo para la institución por la interrupción de la continuidad y el trabajo ordinario sería mayor. El segundo acuerdo básico fue sobre los procedimientos. Mientras que en la Cámara de Diputados se promovió la creación de un reglamento, en el Senado se optó por un acuerdo parlamentario de los órganos de gobierno y ratificado por el Pleno. Un tercer acuerdo fue atender el rezago de dictámenes legislativos que ya estuvieran aprobados o por aprobarse en las comisiones, primordialmente sobre reformas y nuevas leyes, y en segundo término otros trámites como el juicio político a Rosario Robles, exsecretaria de desarrollo social, y la designación de consejeros electorales del INE.

Las demás actividades que corresponden a la función de control fueron desplazadas a un lugar secundario. Así, las principales innovaciones de las cámaras fue incorporar procedimientos de asistencia, deliberación y votación vía remota para no interrumpir su actividad y retomar las actividades legislativas, mientras que los nuevos constreñimientos más relevantes fueron una parálisis de los primeros meses y el desplazamiento de la actividad de control parlamentario como un trabajo secundario y poco relevante para las cámaras.

Innovaciones y nuevos constreñimientos en las cámaras

En abril, cuando todavía estaba en curso el segundo período ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio, la Cámara de Diputados debía sesionar al menos 10 veces pero no sesionó un solo día, mientras que el Senado sesionó un día, el 20 de abril, de las mismas 10 sesiones programadas originalmente. Se aprobaron diversos instrumentos normativos que fueron aceptados en sus respectivas cámaras. En el Cuadro 2 se enlistan los que aprobó la Cámara de Diputados y la fecha en que se fueron aprobando en los meses en que se prolongó la misma.

CUADRO 2
PRINCIPALES INSTRUMENTOS APROBADOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
PARA EL DESARROLLO DE LAS SESIONES DURANTE LA PANDEMIA 2020-2021

Ordenamiento	Fecha de aprobación
Reglamento para la Contingencia Sanitaria que se aplicará en las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias durante el Tercer Año Legislativo de la LXIV Legislatura.	01/09/20
Resolución que establece las medidas que se aplicarán en las sesiones ordinarias presenciales que se celebren en el tercer año de ejercicio de la LXIV Legislatura.	08/09/20
Resolución relativa a la forma en que se desarrollarán las discusiones de los dictámenes que conozca el Pleno.	29/09/20
Resolución que establece las medidas que se aplicarán en las sesiones ordinarias presenciales que se celebren en el tercer año de ejercicio de la LXIV Legislatura.	18/11/20
Resolución complementaria al reglamento para la contingencia sanitaria que la Cámara de Diputados aplicará en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante el tercer año de ejercicio de la LXIV Legislatura.	18/11/20
Reglamento durante las situaciones de emergencia y la contingencia sanitaria en las sesiones ordinarias y extraordinarias durante la LXV legislatura.	03/09/21
Acuerdo y lineamientos para el acceso y permanencia en el palco de prensa del Salón de Sesiones.	29/09/21

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. <<http://gaceta.diputados.gob.mx>>.

El 1 de septiembre de 2020 se expidió el “Reglamento para la Contingencia Sanitaria que la Cámara de Diputados aplicaría en las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias durante el Tercer Año Legislativo de la LXIV Legislatura”³ como un ordenamiento de carácter temporal con 29 artículos que determinó la creación de una plataforma digital para “concurrir” y “registrar asistencia” en el pleno y comisiones, posibilidad de realizar sesiones semipresenciales (ver Cámara de Diputados, 2020c). Dicho ordenamiento fue aprobado como de carácter temporal y su objetivo era:

³ El mismo reglamento fue aprobado para el siguiente año legislativo con modificaciones menores.

Normar el ejercicio de las funciones constitucionales y legales de la Cámara de Diputados, de los derechos y obligaciones de las y los legisladores en la actividad parlamentaria que se desarrolla en el Pleno, comisiones legislativas y comités en una modalidad semipresencial, así como de las actividades administrativas y de apoyo parlamentario que realizan la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y demás áreas, únicamente durante la duración de la contingencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-COV-2, con base en la determinación que realicen las autoridades sanitarias competentes, tanto federales como del Gobierno de la Ciudad de México (Cámara de Diputados, 2020c).

De la literalidad del texto se desprende que por medio de este instrumento se pretende normar prácticamente todas las actividades de la Cámara de Diputados, no sólo del Pleno sino del trabajo en comisiones, de la modalidad semipresencial para el desarrollo de sus actividades y cumplimiento de sus responsabilidades. Sin embargo, sólo se podrá aplicar y tendrá validez en el contexto de la pandemia causada por el virus SARS-COV-2. Eso permitió que la propuesta de un reglamento fuera aceptada por la mayoría de legisladores que desconfiaban de este mecanismo y fue diseñado para tener vigencia durante el tercer año legislativo de la LXIV legislatura (de septiembre de 2020 a agosto de 2021).

La principal innovación positiva para la actividad legislativa fue la habilitación de una “Plataforma Digital” que permite a diputadas y diputados la participación a distancia. Si bien el quórum para la apertura de una sesión sigue siendo la mayoría absoluta (la mitad más una persona) como se dispone en la Constitución, la concurrencia puede ser física o telemática por medio de la plataforma, que funciona con una validación biométrica y una contraseña, sólo de esa forma pueden ingresar, participar y votar. El nuevo reglamento estipula que las sesiones semipresenciales se realizarán con la concurrencia física de, al menos, la cuarta parte de los integrantes de la Cámara de Diputados, así que las sesiones puedan ser híbridas, aunque ni la aprobación de reformas constitucionales o designaciones de servidores públicos de otros poderes pueden realizarse por vía remota, éstas deberán ser presenciales en su totalidad.

En la “Resolución que establece las medidas que se aplicarán en las sesiones ordinarias presenciales” del 18 de noviembre de 2020 de la Cámara de Diputados se ajustó para que las listas de los grupos parlamentarios con los nombres de las y los legisladores autorizados para permanecer en el salón de plenos “cumplirán con el principio de paridad de género, y tendrán que ser actualizadas antes del inicio de cada sesión” por parte de los grupos parlamentarios, además que cuando existiera alguna duda sobre el resultado de la votación, se podrá repetir pero “previa verificación numérica de los 129 legisladoras y legisladores autorizados para estar en el Pleno. En caso de que voten más diputados o diputadas que el número registrado por su grupo parlamentario, los votos excedentes no serán contabilizados para efectos del cómputo del resultado” con lo que se excluye a los diputados sin partido y a quienes decidan hacerlo en contra de la línea de sus partidos.

Algunas otras disposiciones aprobadas y enlistadas en el Cuadro 2 sirvieron para detallar procedimientos específicos, pero no alteraron los elementos centrales del reglamento cuyo objetivo era específico darle continuidad al trabajo legislativo. Por su parte, el Senado de la República optó por aprobar solamente un acuerdo y no un reglamento debido a que el Senado cuenta con su propio reglamento y se considera que no es correcto desde un enfoque de técnica legislativa emitir un nuevo ordenamiento con la misma categoría normativa, pero de carácter temporal. Un acuerdo sí puede tener un carácter temporal y específico y ese fue el aprobado por el Senado para la celebración de sesiones presenciales en el primer período del segundo año legislativo.

En el Cuadro 3 se enlistan los principales instrumentos normativos aprobados por el Senado de la República para normar el trabajo en el contexto de la pandemia. El Senado no consideró la realización de sesiones a distancia o semi-presenciales en primera instancia debido a que el número de miembros es menor y el control de las condiciones para el desarrollo de las sesiones podría ser mayor.

El Acuerdo sobre el desarrollo de las sesiones buscaba normar las sesiones del primer período de sesiones del tercer año, es decir, de septiembre a diciembre de 2020. Las reglas flexibilizaron el registro y permanencia en el salón de sesiones de las y los senadores para que quienes así lo desearan pudieran seguir la sesión desde su oficina del Senado por medio del circuito cerrado

CUADRO 3
 INSTRUMENTOS APROBADOS EN LA CÁMARA DE SENADORES
 PARA EL DESARROLLO DE LAS SESIONES DURANTE LA PANDEMIA

Instrumento de nueva creación	Fecha de aprobación
Acuerdo referente al coronavirus.	19/03/20
Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen las reglas que se observarán para el desarrollo de las sesiones ante la emergencia de salud producida por el COVID-19.	24/03/20
Acuerdo de la Mesa Directiva en relación con la suspensión de plazos y procedimientos relativos a obligaciones pendientes de cumplir, en virtud de las medidas sanitarias adoptadas ante la pandemia del virus denominado COVID-19.	24/03/20
Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se establecen diversas determinaciones relativas al Coronavirus COVID-19.	24/03/20
Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se determinan los criterios para el desarrollo de las sesiones plenarias en el Recinto del Senado.	20/04/20
Acuerdo de la Mesa Directiva en relación con la aplicación de medidas sanitarias para el desarrollo de las sesiones legislativas.	29/06/20
Acuerdo de la Mesa Directiva en relación con la aplicación de medidas sanitarias para el desarrollo de las sesiones legislativas.	29/07/20
Acuerdo de la Mesa Directiva sobre las medidas sanitarias a observar durante la celebración de las sesiones plenarias.	08/09/20
Acuerdo de la Mesa Directiva relativo a la organización del trabajo legislativo y movilidad de personas al interior del recinto.	22/09/20
Acuerdo modificatorio del otrora relativo a la implementación de acciones para contener, prevenir y reducir la probabilidad de contagios SARS-COV-2 (COVID-19) en el Senado de la República, así como de influenza, derivado del inicio de su temporalidad de propagación.	28/10/20
Acuerdo parlamentario para la implementación de sesiones a distancia con carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originadas por el virus SARS-COV-2 (COVID-19).	04/11/20
Acuerdo de la Mesa Directiva relativo a los plazos y las obligaciones a cumplir en el contexto del covid-19 en el Senado de la República.	15/12/20
Acuerdo parlamentario para la implementación de sesiones a distancia durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19).	01/02/21
Acuerdo de la Mesa Directiva relativo a la implementación de acciones para contener, prevenir y reducir la probabilidad de contagio del SARS-COV-2 (COVID-19) en el Senado de la República, así como de influenza, derivado del inicio de su temporalidad de propagación.	14/10/21

Fuente: Elaboración propia con datos de la gaceta parlamentaria del Senado. <https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado>.

de televisión y acudir al salón de plenos cuando se sometiera a votación algún asunto. Si bien se estableció que “en ningún caso se podrá negar el acceso al salón de sesiones a aquella senadora o senador que así lo desee”, se determinó que si en el salón de sesiones estuvieran presentes 50 personas, la presidencia del Senado ordenaría el retiro de personal no indispensable para evitar la concentración de personas (ver Senado de la República, 2020c).

Una vez que el Senado reconoció que la ola de contagios en la pandemia no cedería, se aprobó el 1 de febrero de 2021 el “Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-COV-2” que fundamentalmente actualizó su formato de sesiones al que ya se adoptaba en la Cámara de Diputados aunque con algunas diferencias. Se reconoció que resultaba “pertinente revisar la modalidad de las sesiones a distancia, con base en el consenso de excepcionalidad de su realización” y que con base en la información que hasta ese momento se contaba, se programaría y convocarían a sesiones presenciales y si las condiciones sanitarias no lo permitieran, entonces la convocatoria se haría de forma “excepcional a celebrar sesiones bajo la modalidad a distancia por medio de videoconferencia, previa identificación biométrica y registro de asistencia” (ver Senado de la República, 2021).

El acuerdo permite la celebración de sesiones en ambas modalidades: presencial y a distancia. La primera exige una eficaz coordinación entre los grupos parlamentarios ya que prevé que las y los senadores “concurrirán al recinto parlamentario y seguirán el desarrollo de la sesión desde sus oficinas, coordinándose para su presencia en el salón de sesiones de acuerdo con el protocolo establecido para la concurrencia máxima de 50 personas”, mientras que en la modalidad a distancia, las y los senadores “atenderán la sesión y sus procedimientos desde una ubicación física exterior al recinto... mediante la utilización de cualquiera de las tecnologías de la información y comunicación asociadas a la red de internet que garanticen la posibilidad de una interacción simultánea, entendida como comunicación en audio y video en tiempo real”. Se establecieron altos estándares de identificación mediante datos biométricos en tiempo real para el ingreso y las votaciones; se restringieron algunos temas para sesio-

nes a distancia: reformas constitucionales, restricciones de derechos o garantías, cualquier determinación que requiera la aprobación de dos terceras partes o tres quintas partes del pleno, los nombramientos y ratificaciones de funcionarios, así como la modificación de reglas internas del Senado. A diferencia de la Cámara de Diputados, se aprobó una regulación detallada sobre el trabajo a distancia en comisiones y sobre la elaboración y trámite de dictámenes.

En el Senado se previó que las comparecencias de servidores públicos se realizarían mediante videoconferencia y para ello dispusieron que los coordinadores parlamentarios determinarían el listado de personas que podrían hacer uso de la palabra en estos ejercicios de control parlamentario. De igual forma, se determinó que los coordinadores harían saber a la Mesa Directiva el listado de personas que intervendrían en los distintos puntos del orden del día, de tal forma que las participaciones espontáneas estarían muy limitadas o incluso canceladas.

Los nuevos constreñimientos son el aspecto negativo de la nueva reglamentación. Entre estos retrocesos está el empobrecimiento de la calidad de la deliberación parlamentaria que impide la libre participación de las y los legisladores y restringe el tiempo, temas y modalidades en que pueden debatir en sesiones plenarias y, por el otro lado, las limitaciones y restricciones a la libertad de participación en las sesiones plenarias, ya que hasta el uso de la palabra en tribuna es determinada por sus partidos políticos.

Una limitación adicional prevista en las nuevas reglas de funcionamiento del Congreso en pandemia es el excesivo control de los dirigentes parlamentarios sobre los legisladores y su comportamiento, retroceso para las libertades en el ejercicio de la representación política, ya que mediante el nuevo mecanismo, una o un legislador individual puede enviar una iniciativa pero está impedido de leerla o argumentarla frente a sus pares en el pleno, su discurso solamente lo conocerá la persona promovente de la iniciativa pues se entregará por escrito y será insertado en el Diario de Debates. De esa forma se impide un elemental derecho que es argumentar en favor de su propuesta ante el órgano que determinará su viabilidad. El objetivo de la presentación de una iniciativa no es solamente que el pleno la conozca, sino que aquellos legisladores interesados en sumarse, puedan suscribirla, pero también quienes tengan un interés

en darle seguimiento se sumen a la deliberación en las comisiones a que fue turnado el proyecto. Esto se cancela bajo las nuevas reglas pues si bien pueden sumarse, no tendrían forma de hacerlo sin conocer la misma y los motivos que están detrás de su presentación.

Los legisladores perdieron algunos márgenes de libertad para participar en los debates y discusiones en el pleno ya que se cancelan las mociones de preguntas a los oradores y las reservas requieren de la firma del coordinador de su grupo parlamentario, además la mesa directiva puede determinar el número de preguntas que se pueden realizar a los oradores.

La asistencia también es regulada por los partidos y no por la voluntad de los legisladores. El máximo de diputadas y diputados que pueden estar de forma presencial es de 127 y el tope es proporcional al de la integración de su grupo. De tal forma que es un constreñimiento que, para poder asistir al salón de plenos a ejercer sus responsabilidades de forma voluntaria, una o un diputado debe contar con el visto bueno de su coordinador cuando previo a la pandemia era un derecho que les estaba garantizado a todos los legisladores y legisladoras.

Los resultados de las votaciones nominales son escasamente controvertidos porque se conoce el nombre de cada legislador y el sentido de su voto, no así cuando las votaciones son económicas que sólo se hace con los que concurren de forma física. Esta anomalía que permite el reglamento relega la voluntad de los legisladores de carácter individual que se encuentran presentes de forma telemática. El reglamento señala que en caso de duda sobre el resultado de una votación económica se contabilizarán solamente los votos de los diputados y diputadas que concurren de forma física “considerando que los presentes en el pleno ostentan la representación proporcional de los grupos parlamentarios” lo cual distorsiona el principio constitucional de que los diputados representan a la nación y no a los partidos políticos.

En el Senado sucedió algo similar que el registro de intervenciones se reservó para los grupos parlamentarios pues se determinó que “tratándose de asuntos que requieran discusión, se solicitará a los grupos parlamentarios que, preferentemente, registren el mínimo de intervenciones de oradoras y oradores. Los grupos parlamentarios harán saber a la Mesa Directiva, previo

al inicio, los nombres de las senadoras y senadores que, intervendrán en la discusión” (Senado de la República, 2020c).

Como conclusión, el tránsito hacia el uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales para asistir, participar y votar en las sesiones plenarias de ambas cámaras ha servido para adaptarse a los nuevos tiempos y darle continuidad a la actividad legislativa evitando la parálisis parlamentaria; sin embargo, también esta nueva regulación ha venido acompañada de restricciones que representan retrocesos para el ejercicio libre de las funciones parlamentarias por parte de las y los legisladores.

La continuidad en la actividad parlamentaria en la pandemia

Norton afirma que más que la función legislativa o de control parlamentario, la función más importante del Parlamento es la de la legitimación del sistema político. Por medio de ella se logra la generación de apoyo de las bases y de las élites para reconocer en el Parlamento a la autoridad encargada de autorizar decisiones que serán obligatorias en una sociedad determinada (Norton, 1998). Pero, para que eso suceda, la legislatura debe sesionar de forma regular y ejercer funciones, publicitar sus reuniones y propiciar que la sociedad reconozca que ese es el espacio definido constitucionalmente para aprobar las leyes y tomar decisiones respecto de los asuntos más relevantes de la agenda pública. En ese mismo sentido, Copeland y Patterson argumentan que las instituciones parlamentarias no son estáticas y por ello se van adaptando a las circunstancias y al entorno. Esos cambios generan nuevas prácticas internas y generan nuevas transformaciones en la institución misma.

Las adaptaciones institucionales que el Congreso mexicano desarrolló a partir del inicio de la pandemia permitieron su continuidad institucional, aunque la disminución de su ritmo de trabajo. El Cuadro 4 muestra cómo el número total de sesiones disminuyó sensiblemente entre el primer y segundo años en ambas cámaras. En la Cámara de Diputados se pasó de un primer año legislativo con 75 sesiones a un segundo año con sólo 59 y un tercer año

con 59, a pesar de que ya se habían incorporado tanto la nueva normatividad interna como los mecanismos institucionales para la continuidad de los trabajos parlamentarios. Lo mismo sucedió con el Senado de la República que pasó de tener 70 sesiones en el primer año pre-pandemia a 56 en el segundo año, a 58 en el tercer año.

CUADRO 4
NÚMERO DE SESIONES POR CÁMARA
POR AÑO DE EJERCICIO 2018-2021

	Número de sesiones
Cámara de Diputados	
Primer año de ejercicio (septiembre 2018-julio 2019)	75
Segundo año de ejercicio (septiembre 2019-julio 2020)	53
Tercer año de ejercicio (septiembre 2020-julio 2021)	59
Total	187
Cámara de Senadores	
Primer año de ejercicio (septiembre 2018-agosto 2019)	70
Segundo año de ejercicio (septiembre 2019-agosto 2020)	56
Tercer año de ejercicio (septiembre 2020-agosto 2021)	58
Total	184

Fuente: Elaboración propia con datos de las gacetas parlamentarias del Senado y la Cámara de Diputados.

Algo que puede argumentarse es que las sesiones fueron menos, pero pudieron haber dedicado suficiente tiempo al desahogo de los asuntos. En el Cuadro 5 se muestra cómo se disminuyó el tiempo dedicado a las sesiones plenarios.

El tiempo del pleno es lo más preciado del trabajo en una asamblea parlamentaria. Como afirma Gary Cox, el tiempo dedicado a las sesiones plenarios de una legislatura sigue siendo fundamental para aprobar legislación relevante en las legislaturas democráticas modernas (2006). De acuerdo con este autor, aunque en cada país los procedimientos son distintos, la constante es que el pleno es la máxima autoridad para adoptar decisiones legislativas, a menos que delegue dicha facultad en algún órgano menor, lo cual no aplica al caso de México. En palabras de Cox “puesto que el tiempo del plenario es

esencial para aprobar la legislación y dado que la asamblea no puede eludir la responsabilidad de legislar (abdicando de sus facultades), el manejo del tiempo constituyó un campo de batalla decisivo en torno a la definición de procedimientos legislativos en todas las democracias del mundo” (2006: 142). Por ello, en el Cuadro 5 se detalla el número de minutos de sesiones plenarias de ambas cámaras por año legislativo. Se puede observar que, salvo el tercer año en la Cámara de Diputados, la tendencia fue a reducir el número de minutos en que los plenos de las cámaras trabajaron. Esto no significa que el trabajo sea de menor valor o trascendencia, sino que dedican menos tiempo a las reuniones plenarias debido a las restricciones impuestas por las nuevas normas internas de las cámaras. El aumento del tercer año en la Cámara de Diputados también se debe a que algunas sesiones se declararon como permanentes porque la oposición implementó una estrategia filibustera para retrasar la decisión legislativa (como en el caso del presupuesto de egresos de la federación cuya sesión duró más de 42 horas en la que se desahogaron más de 1,900 reservas al proyecto de decreto).

CUADRO 5
NÚMERO DE MINUTOS EN SESIÓN DE PLENO POR CÁMARA
POR AÑO DE EJERCICIO 2018-2021

	Minutos totales de Pleno
Cámara de Diputados	
Primer año de ejercicio (septiembre 2018-julio 2019)	27,166
Segundo año de ejercicio (septiembre 2019-julio 2020)	19,286
Tercer año de ejercicio (septiembre 2020-julio 2021)	32,081
Total	78,533
Cámara de Senadores	
Primer año de ejercicio (septiembre 2018-agosto 2019)	24,982
Segundo año de ejercicio (septiembre 2019-agosto 2020)	19,185
Tercer año de ejercicio (septiembre 2020-agosto 2021)	17,739
Total	61,906

Fuente: Elaboración propia con datos de las gacetas parlamentarias del Senado y la Cámara de Diputados.

La continuidad del trabajo legislativo también se observa en el Cuadro 6 que demuestra cómo la actividad estrictamente legislativa no se detuvo. El número de iniciativas presentadas en ambas cámaras no disminuyó e incluso se alcanzó un total de 10,575 iniciativas recibidas en el Congreso durante la LXIV legislatura, aunque sólo se aprobaron 723, que representa únicamente 6.8% la tasa de éxito.

En ninguna de las cámaras hay restricción para la presentación de iniciativas pues es un derecho constitucional que no se puede restringir, lo que las normas de ambas cámaras restringieron fue el uso de la tribuna para quienes presentan las iniciativas y limitan al resto de legisladores para escuchar a los promoventes. En el Cuadro 6 se puede identificar que la actividad legislativa no disminuyó en los años de la pandemia y fue la función que le garantizó continuidad al trabajo de las cámaras del congreso mexicano.

A diferencia del trabajo propiamente legislativo, la función de control y de representación se ejerce principalmente por medio de proposiciones con punto de acuerdo que presentan de forma individual las y los legisladores con el objetivo de solicitar información al gobierno, fijar una postura relacionada con problemas locales o simplemente para llamar la atención de sus compañeros integrantes de la legislatura sobre alguna problemática o temática de interés. En contraste con las iniciativas que muchas veces pasan por el control de los líderes parlamentarios, las proposiciones no tienen esas restricciones pues incluso aquellas que son aprobadas por el pleno no tienen efectos vinculatorios. En ninguna de las cámaras se establecieron modalidades de participación de personas externas a la legislatura y de esa forma quedaron cancelados los avances que se habían ido construyendo para impulsar una agenda de parlamento abierto en los procesos deliberativos.

En la Gráfica 1 se observa cómo el número de proposiciones con punto de acuerdo, que fueron presentadas a título individual y finalmente aprobadas entre 2018 y 2021, fue cayendo año con año, que muestra las limitaciones a la libertad hacia las y los diputados y senadores que se acentuó en el contexto de la pandemia. En el Senado, la tasa de aprobación de proposiciones pasó de 50% en el primer año a 27% en el segundo año y a 23% en el tercer año. En la

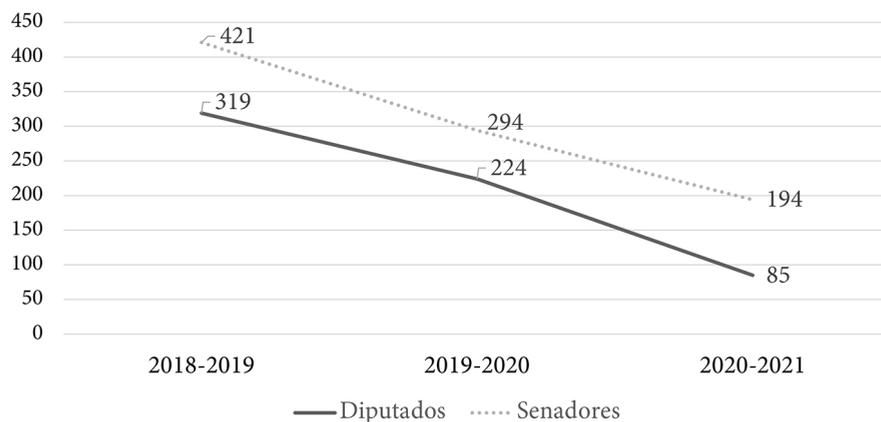
CUADRO 6
 ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN LAS CÁMARAS DEL CONGRESO MEXICANO
 EN LA LXIV LEGISLATURA, 2018-2021

Cámara de Diputados				
Año	Clasificación	Iniciativas Presentadas	Decretos aprobados	% éxito
Primer año (agosto 2018-julio 2019)	Reformas constitucionales	310	19	6
	Leyes (nuevas y reformas)	1,430	172	12
	Iniciativas de carácter administrativo y de gobierno interior	60	16	27
	Total año	1,800	207	12
Segundo año (agosto 2019-julio 2020)	Reformas constitucionales	300	4	1
	Leyes (nuevas y reformas)	2,306	232	10
	Iniciativas de carácter administrativo y de gobierno interior	117	8	7
	Total año	2,723	244	9
Tercer año (agosto 2020- julio 2021)	Reformas constitucionales	268	0	0
	Leyes (nuevas y reformas)	1,622	80	5
	Iniciativas de carácter administrativo y de gobierno interior	84	10	12
	Total año	1,974	90	5
Total Cámara de Diputados		6,497	541	8
Cámara de Senadores				
Año	Clasificación	Iniciativas Presentadas	Decretos aprobados	% éxito
Primer año (agosto 2018-julio 2019)	Reformas constitucionales	241	19	8
	Leyes (nuevas y reformas)	659	61	9
	Iniciativas de carácter administrativo y de gobierno interior	32	4	13
	Total año	932	84	9
Segundo año (agosto 2019-julio 2020)	Reformas constitucionales	221	3	1
	Leyes (nuevas y reformas)	1,599	71	4
	Iniciativas de carácter administrativo y de gobierno interior	49	2	4
	Total año	1,869	76	4
Tercer año (agosto 2020- julio 2021)	Reformas constitucionales	152	0	0
	Leyes (nuevas y reformas)	1,098	20	2
	Iniciativas de carácter administrativo y de gobierno interior	27	2	7
	Total año	1,277	22	2
Total Senado		4,078	182	4
Total Congreso (ambas cámaras)		10,575	723	6.8

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa <sil.gobernacion.gob.mx>.

Cámara de Diputados sucedió lo mismo, la tasa de aprobación de proposiciones pasó de 26% el primer año, a 13% el segundo año y a 6% en el tercer año.

GRÁFICA 1
NÚMERO DE PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO APROBADAS EN CADA CÁMARA POR AÑO LEGISLATIVO (2018-2021)

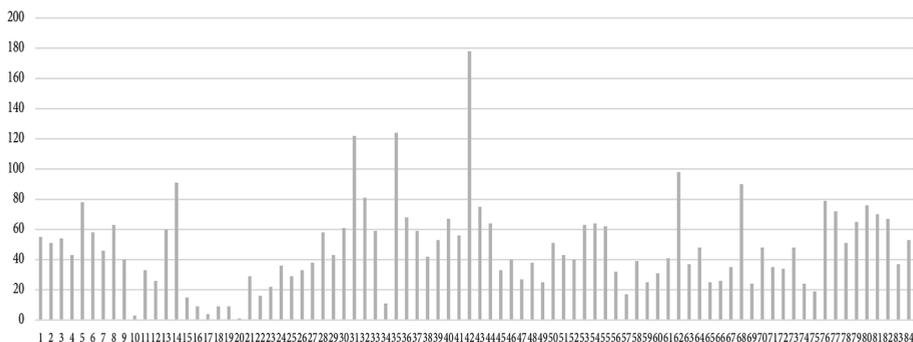


Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa <sil.gobernacion.gob.mx>.

De acuerdo con la información del Diario de Debates de la Cámara de Diputados, el registro de asistencia nunca corresponde con el número de legisladores que participan en los debates o hacen uso de la tribuna. En la Gráfica 2 se muestra el número de legisladores que hicieron uso de la tribuna durante en las sesiones, sólo en una ocasión llegó a 178 participaciones que fue en la discusión del presupuesto, pero el promedio de participantes en tribuna en el tercer año fue de 50 participantes por sesión.

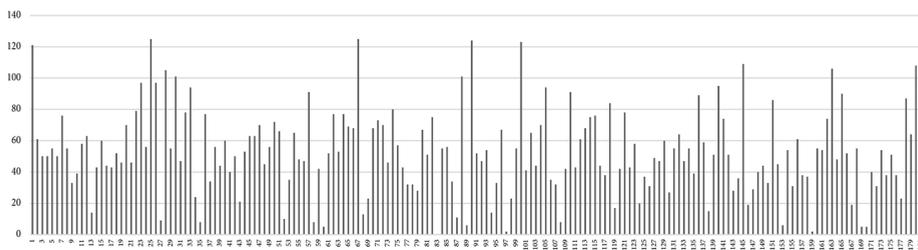
En la Cámara de Senadores el número de participantes ha sido mayor que en la Cámara de Diputados, a pesar que su integración es menor de legisladores. Como se observa en la Gráfica 3 el promedio de participantes por sesión alcanza a 52.6 senadores que representa más de 40% de los integrantes de dicha cámara.

GRÁFICA 2
 NÚMERO DE LEGISLADORES CON PARTICIPACIONES EN TRIBUNA POR SESIÓN EN
 LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 2018-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados <<http://gaceta.diputados.gob.mxZ>>.

GRÁFICA 3
 NÚMERO DE LEGISLADORES CON PARTICIPACIONES EN TRIBUNA POR SESIÓN EN
 LA CÁMARA DE SENADORES, 2018-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la gaceta parlamentaria del Senado <https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado>.

Con esta información se puede concluir que la actividad legislativa no se canceló, que la participación en tribuna de los legisladores tuvo una mayor afectación en la Cámara de Diputados que en la de Senadores. El número de iniciativas se mantuvo elevado pero la tasa de éxito de las mismas fue bajo, en

gran medida porque la mayoría de estos proyectos son inviables o sólo tienen como objetivo un fin publicitario, pero no necesariamente legislativo.

CONCLUSIONES

El valor de la continuidad institucional es fundamental en los procesos de institucionalización legislativa. Una legislatura puede adquirir relevancia en la agenda pública cuando puede ejercer sus funciones y garantiza su permanencia y estabilidad. El Congreso mexicano debe entenderse a partir de dos dinámicas diferenciadas entre sus cámaras. El diseño institucional bicameral funciona como equilibrio de poder al interior del mismo Congreso ya que si bien ambas cámaras se regulan por la constitución y la ley orgánica, cada cámara tiene su propio reglamento, también de esa forma cada una de ellas adoptó distintas medidas para afrontar la emergencia sanitaria por la enfermedad causada por COVID-19. De igual forma, los precedentes, rituales, prácticas, usos y costumbres de las cámaras han sido una fuente de derecho parlamentario y en el contexto de la pandemia se están construyendo nuevas tradiciones parlamentarias como la asistencia y votación en forma remota o el nulo debate parlamentario mediante la incorporación al Diario de Debates de discursos escritos que nunca fueron pronunciados en los plenos de las cámaras.

En este trabajo se ha demostrado cómo en un primer momento la pandemia expuso la precariedad normativa y la incertidumbre legal respecto de la posibilidad de realizar reuniones a distancia en las cámaras del Congreso mexicano. Después de una breve parálisis de las actividades parlamentarias, las cámaras retomaron sus sesiones a partir del tercer año de ejercicio de la legislatura. En el proceso de adaptación a las circunstancias y la creación de nuevas normas de funcionamiento interno de ambas cámaras se creó un entramado legal provisional para regular las sesiones a distancia y así darle continuidad a la actividad parlamentaria. No obstante lo anterior, dichas reglas también representaron nuevos estreñimientos al desempeño de las y los legisladores y obstaculizaron el ejercicio de funciones básicas del poder Legislativo como el control y la representación política.

Con la limitación para asistir a las sesiones de pleno, de requerir autorización de los coordinadores de los grupos parlamentarios para hacer uso de la palabra o enlistarse como orador, impedir la presentación de iniciativas en el pleno, limitar la actividad parlamentaria a despachar los asuntos rezagados y darle prioridad al proceso legislativo en detrimento del ejercicio de otras funciones, las nuevas normas de funcionamiento del Congreso mexicano en contextos de pandemia por 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.

REFERENCIAS

- Becerril, Andrea (2021). “El Senado evita cambiar su reglamento; adapta acuerdo para sesiones a distancia”, periódico *La Jornada*, 30 enero [en línea]. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/notas/2021/01/30/politica/el-senado-evita-cambiar-su-reglamento-adapta-acuerdo-para-sesiones-a-distancia/>> (consulta: 14 de marzo de 2022).
- Cámara de Diputados (2020a). “Acuerdo de la Mesa Directiva, relativo a los trabajos de las comisiones ordinarias durante el lapso que durará la emergencia sanitaria en el país”, 25 de marzo [en línea]. Disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/mar/20200327-II.html#Acuerdos>> (consulta: 14 de marzo de 2022).
- Cámara de Diputados (2020b). “Acuerdo de la JUCOPO por el que se establecen las medidas que adoptará la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ante la pandemia del coronavirus COVID-19”, 18 de marzo, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados [en línea]. Disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/mar/20200318-XII.pdf>>. (consulta: 12 de marzo de 2022).
- Cámara de Diputados (2020c). “Reglamento para la Contingencia Sanitaria que la Cámara de Diputados aplicará en las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias durante el Tercer Año Legislativo de la LXIV Legislatura”, 1 de sep-

- tiembre [en línea]. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5599605&fecha=02/09/2020> (consulta: 6 de marzo de 2022).
- Cámara de Senadores (2021a). “Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19)”, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de febrero [en línea]. Disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610845&fecha=03/02/2021> (consulta: 6 de marzo de 2022).
- Copeland, Gary y Patterson, Samuel C. (1994). *Parliaments in the modern world. Changing institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Cox, Gary W. (2006). “The organization of democratic legislatures”. En Weingast, B., Wittman, D. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Economy*. Nueva York: Oxford University Press: 141-161.
- Flinders, Matthew (2021) “Democracy and the Politics of Coronavirus: Trust, Blame and Understanding”, *Parliamentary Affairs* 74 (2), abril 2021, pp. 483-502.
- Hibbing, John R. (2002). “Legislative careers: why and how we should study them”. En Gerhard Loewenberg *et al.* *Legislatures: Comparative Perspectives on Representative Assemblies*. Ann Arbor: The University of Michigan Press: 25-45.
- Hobsbawm, Eric (2014). “Introduction: inventing traditions”. En Hobsbawm, E. y Terence Ranger (eds), *The invention of tradition*. Massachusetts: Cambridge University Press: 1-14.
- Mahoney, James y Thelen, Kathleen (2010). “A Theory of Gradual Institutional Change”. En *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Nueva York: Cambridge University Press: 1-36.
- Norton, Philip (ed.) (1998). *Parliaments and governments in Western Europe*. Londres: Frank Cass.
- Mencarelli, Alberto (2022) “Parliaments Facing the Virtual Challenge: A Conceptual Approach for New Models of Representation”. *Parliamentary Affairs* 75 (4), octubre 2022, pp. 904-918.

- Puente, Khemvirg (2017). *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*. México: UNAM.
- Secretaría de Salud (2020). “Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-COV-2”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo [en línea]. Disponible en [zhttps://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020&print=true](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020&print=true) (consulta: 16 de marzo de 2022).
- Senado de la República (2020a). “Senado busca la mejor alternativa para cumplir con su mandato y prevenir el contagio del COVID-19”, 24 de marzo, *Boletín de Comunicación Social del Senado* [en línea]. Disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47876-senado-busca-la-mejor-alternativa-para-cumplir-con-su-mandato-y-prevenir-el-contagio-del-covid-19.html> (consulta: 14 de marzo de 2022).
- Senado de la República (2020b). “Instruye mesa directiva suspender actividades en instalaciones del Senado”. 30 de marzo, comunicado de Comunicación Social [en línea]. Disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47951-instruye-mesa-directiva-suspender-actividades-en-instalaciones-del-senado.html> (consulta: 14 de marzo de 2022).
- Senado de la República (2020c). “Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores en relación con la aplicación de medidas sanitarias para el desarrollo de las sesiones legislativas”, 29 de junio [en línea]. Disponible en https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/111909 (consulta: 12 de marzo de 2022).
- Senado de la República (2021). “Acuerdo Parlamentario del Senado de la República para la implementación de sesiones a distancia con carácter excepcional durante la emergencia de salud pública por razones de fuerza mayor originada por el virus SARS-COV-2” [en línea], disponible en https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/acuerdo_sesiones_a_distancia.pdf (consulta: 20 de marzo de 2022).

La comunicación institucional del Ejecutivo Federal mexicano frente a la emergencia sanitaria por COVID-19: análisis de contraste de tres estrategias

9

G. Georgina Sosa Hernández
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

La emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus, que se expandió rápidamente en el ámbito mundial y que produce la enfermedad conocida como COVID-19, encendió las alertas de gobiernos y organismos internacionales. Dado su nivel de gravedad y veloz propagación, la Organización Mundial de la Salud (OMS) hizo un llamado a los gobiernos para tomar las medidas pertinentes ante la pandemia. El primer caso del que se tiene registro en México ocurrió a finales de febrero de 2020 y, para marzo del mismo año, ante la creciente oleada de contagios, el gobierno federal desplegó una estrategia que buscaba prevenir y mitigar los efectos adversos en la sociedad del nuevo virus respiratorio. Parte fundamental de la estrategia es la comunicación que sostuvo el gobierno, dado que ante un panorama de tanta incertidumbre como el que produce una pandemia es normal que se genere confusión entre la población, por lo que la comunicación institucional resulta trascendental.¹

El presente capítulo busca hacer una revisión analítica de la estrategia de comunicación institucional y de emergencia sanitaria, la cual concentró la información del gobierno en tres actos públicos diarios: las llamadas conferencias “mañaneras”, la conferencia de la Secretaría de Salud y la de microcréditos de la Secretaría de Economía. Para poder tener un referente respecto al contenido de estas estrategias y su utilidad frente a la emergencia, nos basaremos en

¹ Agradezco a la Mtra. Paula Ortega Barragán el apoyo en la búsqueda y recolección de datos.

el documento de recomendaciones que emite la OMS (2018), “Comunicación de riesgos en emergencias de salud pública”, con la finalidad de entender y comparar cuáles son las mejores prácticas comunicativas ante situaciones excepcionales como ésta. Lo anterior se basa en la premisa del papel que desempeña la comunicación política en los regímenes democráticos, ya que es el vehículo que permite el intercambio permanente de información entre gobernantes y ciudadanos sobre la toma de decisiones importantes, las cuales necesitan ser transmitidas de manera masiva con eficacia y prontitud.

Dicho de otra manera, el análisis de las tres estrategias de comunicación de riesgo que desplegó el gobierno federal mexicano para atender la emergencia sanitaria lo haremos a partir del contraste con las recomendaciones elaboradas por la OMS para indicar las similitudes, diferencias y patrones que utilizó y evaluar su grado de eficacia. De manera general, el objetivo es entender cómo y por qué una estrategia de comunicación de riesgo o política en particular funciona o no funciona. De este modo, describiremos con profundidad las recomendaciones del manual incluyendo datos tanto cualitativos como cuantitativos. Buscaremos responder a las preguntas: ¿tuvo sentido la estrategia que concentra la información del gobierno en esos tres actos públicos diarios referidos?, ¿en qué medida ello contribuyó a un manejo informativo claro y transparente, reduciendo incertidumbre y proporcionando pautas de comportamiento razonables?

COMUNICACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA

La democracia y la comunicación son conceptos que confluyen en diversas etapas. Ya Robert Dahl (1993) nos señalaba que el Estado debe cumplir un mínimo de condiciones para pasar del ideal normativo de la democracia al régimen existente; de las ocho² cláusulas mínimas de las que habla ese autor

² Libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, instituciones

destacan la “libertad de expresión” y la “diversidad de fuentes de información”. Ambas son pertinentes para comprender la importancia de los medios en la formación de opinión y preferencias públicas y, en segundo plano, la de la diversidad de medios que puedan garantizar un clima de opinión propicio a la pluralidad de alternativas.

Estas dos condiciones se han convertido en rasgos característicos de las democracias actuales, sin los cuales resulta difícil comprender el ejercicio pleno e informado de los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, por sí mismas no ayudan a comprender la medida en que se puede tener acceso a esos canales de información y comunicación; además de la concentración de las empresas de los medios que definen los contenidos, los gobiernos de todo el mundo utilizan los medios y las redes sociales digitales como vehículos para masificar sus mensajes. Dicho espacio es, quizá, el *ágora* en las democracias modernas en el siglo xx.

La masificación del mensaje que tienen los medios de comunicación, que se ha potencializado con las plataformas digitales en los últimos años, ha sido fundamental, ya que es la vía por excelencia para hacer llegar propuestas de candidatos a electores y procesar las decisiones que se hacen saber a los ciudadanos por parte de los gobernantes. Ambos aspectos se encuentran en el dominio de lo que es conocido como comunicación política. “La democracia como régimen político requiere de mecanismos que permitan el intercambio permanente de información entre políticos y ciudadanos sobre la toma de decisiones importantes; se necesita informar con el fin de persuadir e influir en los ciudadanos y, en el mejor de los escenarios, convencer para lograr la legitimación de la acción de gobierno. Es éste, en estos tiempos, el elemento crucial de la comunicación política” (Sosa, 2021).

Como se ha hecho notar, la equidad en el acceso a los medios convencionales —prensa, radio y televisión— además de las plataformas informativas digitales, tanto para los actores políticos como para los ciudadanos, sólo es posible en democracia (o es deseable que así sea). Los medios de comunicación y los

que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

digitales juegan un papel relevante: actúan como filtros, brindan información, establecen (o contribuyen a establecer) la agenda pública y ofrecen herramientas para que los ciudadanos formen una opinión sobre los temas de cualquier índole en la esfera pública. Además, es a través del conocimiento y de la información que se tiene acceso a las decisiones del gobierno, con lo que se beneficia la ciudadanía en “términos de transparencia y rendición de cuentas, además de que activa el ejercicio del derecho a la información, todos ellos pilares fundamentales para el desarrollo democrático de cualquier país” (*Ibid.*, 2021).

Podemos decir que la democracia y la comunicación política están íntimamente relacionadas. Un acercamiento a la definición de comunicación política nos ayuda, ya que puede ser entendida como el análisis de las vías de comunicación que tienen los gobernantes para convencer e influir a los ciudadanos y, paralelamente, en la aceptación de las decisiones que determinan distintos aspectos de las esferas económica, política y social. Dominique Wolton (1998) señala que uno de los atributos de la comunicación política es que en ella convergen tres de las características fundamentales de la democracia: la política, la información y la comunicación.

Partiendo de las ideas anteriores, debemos dejar asentado que la comunicación política es sustancial para entender otras maneras de comunicar como, por ejemplo, la comunicación institucional, la gubernamental y la de crisis. Entonces, una parte estructural de la comunicación política es entender cómo funciona en periodos electorales, pero otra forma es observarla una vez que se obtiene el cargo por el que se compitió, es decir, es otro tipo de comunicación que se desarrolla en el ejercicio del cargo y que se expresa en la toma de decisiones (Wolton, 1998; Canel, 2006; Sosa, 2021).

COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL Y DE GOBIERNO

Uno de los conceptos que nos parece más importante para los efectos del presente texto es el de comunicación institucional, entendida —como su nombre lo dice— como la que ejercen las propias instituciones. Capriotti define a la comunicación institucional así: “los mensajes en los que la organización

se presenta como entidad, como sujeto social” (citado en Canel, 2007: 98); entonces la comunicación de las instituciones se construye, se administra y se ejerce por la misma institución que busca generar mensajes que doten de características identitarias hacia dentro de la institución, pero también hacia fuera orientadas a la comunidad.

Canel (2007: 84) la define como: “el conjunto de reglas (principios) y procedimientos (aplicaciones específicas) de la comunicación de intención persuasiva que, con recursos psicológicos e informativos, llevan a cabo las instituciones para influir en los destinatarios con el fin de conseguir en éstos una adhesión permanente para ejercer y distribuir poder, y realizar el bien público”. Es decir, que dentro de los objetivos primordiales de la comunicación institucional está persuadir a los ciudadanos de que se están gestionando políticas públicas. Entonces esta comunicación es vista como una serie de técnicas de diversa índole que despliegan las instituciones como autorreferentes de adhesión al proyecto de uno u otro gobierno.

En la definición propuesta por Canel (2007), además de darle un peso específico a la comunicación de las instituciones, la mayor parte de sus señalamientos recaen en la poca importancia que se le daba a los receptores en épocas no electorales, destaca la relevancia de valorar a las comunidades como entes receptores con la intención de generar adhesión a la institución, para que de esa forma éstas sean bien recibidas y logren consolidarse, debido a que en ellas se materializan las políticas públicas donde las instituciones y la comunidad interactúan de manera más cercana.

Canel (2007) hace una propuesta de abordaje que se orienta hacia las instituciones como entidades vivas ejecutoras o tomadoras de decisión (dependiendo del grado de responsabilidad y atribuciones de cada institución) que se verá traducida en políticas públicas para masificarlas a su vez en flujo de información traducido en mensajes para las comunidades receptoras. La propuesta es bastante lógica pero hay situaciones específicas que escapan al planteamiento de Canel sobre todo cuando se trata de momentos coyunturales y de emergencia donde el flujo comunicativo debe ser rápido, asertivo, empático y cercano a la ciudadanía, ¿qué eficacia tienen cuando son decisiones que están orientadas a salvaguardar la integridad de las personas ante diversas

amenazas?, ¿qué tanto le interesa al gobierno que algunas decisiones puedan ser reconocidas como poco populares? Es decir, ¿en qué medida los gobiernos están dispuestos a asumir decisiones favorables a la mayoría, aunque les represente una baja en sus niveles de popularidad porque implican restricciones o limitaciones de diversa índole?

Desde la perspectiva de la comunicación institucional o de gobierno existen distintos tipos de estrategias comunicativas que se emplean para hacer frente a las diversas etapas de la comunicación política. Resaltaré una que tiene diferentes usos y que se involucra directamente con mi objeto de estudio: la comunicación de crisis, dado que la coyuntura que pretendemos analizar es la de la pandemia, una situación muy poco habitual que tiene consecuencias sociales, económicas y políticas en el ámbito mundial y, sobre todo, amenaza la salud de la ciudadanía.

ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN EN CRISIS Y RIESGO

La mayoría de la literatura sobre comunicación de crisis se desprende de la comunicación organizacional o empresarial. En general, las definiciones que existen son redundantes en muchos aspectos, “especialmente en lo que atañe a los efectos añadidos a la gravedad de las crisis por la cobertura de los medios de comunicación”. Y se define como una situación no prevista en la organización o institución o dentro de su entorno “que precisa de actuaciones extraordinarias para recuperar el control de los acontecimientos y preservar su reputación” (García *et al.*, 2021: 46)

El concepto de comunicación de crisis, propuesto por González Herrero (1996), es el más cercano en términos de agenda gubernamental porque se basa en los principales actores que intervienen en la comunicación institucional: “Una situación grave que afecta a la institución en alguna de sus funciones y con potencial de escalar en intensidad y/o perjudicar a sus públicos clave o grupos de interés y/o generar un impacto negativo en los medios y/o crear una imagen negativa ante la opinión pública y/o afectar los resultados o la viabilidad de la entidad” (*Ibid.*: 22). Cuando la comunicación de crisis es también

una herramienta informativa, difundir información para preservar la vida de las personas tiene sentido, por lo que cualquier estrategia debe estar pensada en diferentes etapas dependiendo de los fenómenos que estén produciendo la emergencia, por ejemplo, fenómenos naturales como temblores, huracanes, tornados. Por lo regular, este tipo de acontecimientos tienen una duración corta y la estrategia se divide en general en etapas de prevención, ejecución y resultados (www.paho.org).

De acuerdo con el manual de desastres de la CEPAL (2014) (www.repositorio.cepal.org/bitstream/handle) dentro de la comunicación de crisis un desastre natural o un desastre provocado por error humano tendrán diferentes consecuencias, dados sus alcances, que pueden ir desde muy localizadas, una pequeña comunidad, hasta impactos en el ámbito mundial, como es el caso de las pandemias; también habrá diversos tipos de pérdidas en lo material, económico y ambiental; esto interrumpe el funcionamiento y cotidianidad de las interacciones sociales, circunstancia que se agudiza cuando están en juego la pérdida de vidas humanas.

En la medida en que la emergencia afecte a una gran cantidad de personas, demanda una rápida respuesta y compromiso por parte de las autoridades de salud, las cuales tendrán que generar una estrategia con diversas etapas e insumos. Una oportuna respuesta en el menor tiempo posible mide el grado de eficacia gubernamental. Así, una de las herramientas básicas con las que cuentan las instituciones y las autoridades son los canales de información y comunicación ante acontecimientos de esta naturaleza; es ahí donde la comunicación del riesgo juega un papel preponderante porque se desdobra en dos partes complementarias: proveer de información a la ciudadanía mediante un lenguaje sencillo y apto para toda la población sobre los riesgos que puede provocar el fenómeno y generar información preventiva para evitar que la ciudadanía se pongan en situación de riesgo (<http://apps.who.int/iris>).

En esa dirección, la incertidumbre es la palabra clave en las situaciones de riesgo. Las personas tratarán de encontrar significados en estas circunstancias para obtener respuestas que las hagan sentir a salvo y les generen certidumbre. Se harán preguntas del tipo: ¿cómo ocurrió?, ¿por qué?, ¿se podía prevenir?, ¿cómo? Distintas situaciones de emergencia las ha tenido que enfrentar la

sociedad a lo largo de su existencia y con el paso de los años varias instituciones las han atendido mediante la transmisión de mensajes, además de la recopilación de experiencias previas sobre fenómenos similares (la memoria de los sucesos). Las tecnologías de la información y comunicación se han convertido en una herramienta fundamental para lograr ese propósito.

Según la Organización Panamericana de la Salud (ops), la comunicación del riesgo es definida como el “proceso de intercambio de información y coordinación de acciones entre autoridades, profesionales de la salud pública, interesados directos y comunicadores para aportar mensajes acerca de la naturaleza del riesgo, que incluyan las preocupaciones y opiniones de la población para una correcta toma de decisiones ante emergencias” (ops, 2018: 7). Como se observa, dicha comunicación asigna gran importancia al diálogo con las poblaciones afectadas y con el público interesado, para brindarles la información necesaria que les permita tomar las mejores decisiones posibles durante una emergencia o desastre con impacto en la salud pública.

La comunicación del riesgo es, pues, parte fundamental ante cualquier situación o respuesta de emergencia. Según la oms, “la comunicación de riesgo consiste en el intercambio, en tiempo real, de información, consejos y opiniones entre los expertos, los líderes comunitarios, los funcionarios públicos y las personas en situación de riesgo” (www.oms.com). Implica la cobertura de diversos fenómenos que van desde crisis humanitarias, epidemias, pandemias y desastres naturales. Contar con una buena comunicación de riesgo que incluya diversas estrategias y fases, según la oms, hace posible que los grupos más vulnerables y expuestos entiendan y adopten las medidas de protección que correspondan.

Una buena estrategia de comunicación de riesgo es importante dado que contribuye a disipar el impacto de un nuevo problema surgido en las redes sociales digitales, llamado “infodemia”, término resultado de la mezcla de “epidemia” e “información”, y que hace referencia al “exceso de información (veraz o no) que dificulta que las personas accedan a aquella proveniente de fuentes fiables y obtengan orientaciones válidas en momentos en que se hace más necesario para la toma de decisiones” (García *et al.*, 2021: 4).

La infodemia crece, se propaga y se nutre rápidamente en y de las redes sociales digitales. El aumento de información en una coyuntura determinada, como el caso que nos ocupa de la pandemia, hace difícil comprender la información sobre un fenómeno determinado que trae consigo una carga de riesgo. Al circular tanta información respecto de un tema se genera confusión entre distinguir una opinión, una mentira o un hecho, por lo cual se vuelve una tarea complicada para el grueso de la población. Dicho de otra manera, circula mucha información y es tarea compleja identificar su veracidad. “La mezcla de información científica y técnica con rumores, datos manipulados, falsos expertos, información incorrecta y noticias falsas y tendenciosas... dificultan el procesamiento y discernimiento por parte del receptor” (García *et al.*, 2021) Esto contribuye a que los consejos de las autoridades sobre el cuidado de la salud se pierdan en la mar de (aparente) información, por lo que resulta recomendable que las estrategias de comunicación de crisis se presenten de manera oportuna y adecuada para que los ciudadanos ubiquen desde un principio las fuentes fidedignas y aceptables.

ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE COMUNICACIÓN DE RIESGOS EN TEMAS DE SALUD PÚBLICA

Ya habíamos mencionado que diversos organismos internacionales han desarrollado manuales, módulos formativos y otras herramientas de orientación que se basan en la opinión de expertos o en las enseñanzas extraídas de eventos de crisis del pasado, desastres ambientales o epidemias. En un intento por hacer una recopilación de acontecimientos previos y extraer sus mejores experiencias comunicativas, la OPS y la OMS cuentan con herramientas que contemplan la forma en cómo se comunicó el riesgo en situaciones delicadas, como el brote de SARS de 2003 o la pandemia por virus gripal H1N1 en 2009, el brote de la enfermedad por el virus del Ébola en África occidental en 2014-2015, la aparición de la infección por el virus de Zika en 2015-2016 o los brotes de fiebre amarilla en varios países africanos en 2016.

La ops elaboró un manual con expertos en el área para contribuir con una guía para la planificación de acciones de comunicación de riesgo en emergencia de salud pública, en el cual se resaltan tres ejes:

- “Ámbito político-técnico, donde los tomadores de decisión organizan la respuesta tomando en cuenta lo sensible que son las comunicaciones ante emergencias sanitarias. Este componente está ligado principalmente a la vocería y las relaciones con los medios de comunicación masiva.
- Ámbito de las coordinaciones internas, interinstitucional e intersectorial, para producir acciones que “posicionen” mensajes clave uniformes para toda la población.
- Ámbito comunitario, para promover la preparación y respuesta de la población” (<https://www.paho.org/es>)

Por su parte, la oms elaboró diversas herramientas derivadas de las experiencias previas fundamentadas en el análisis sistemático de la evidencia científica disponible, dentro de las cuales se planteó diversos retos. Destacan lo relacionado con el acelerado crecimiento tecnológico en materia de comunicación, partiendo del uso universal del teléfono móvil, el uso generalizado de los medios digitales y tradicionales (prensa, radio y televisión), y la forma en que los usuarios acceden y se apropian de la información. En ese sentido, “la oms hace especial énfasis en las deficiencias que tienen que ver con el contexto, en especial de los factores sociales, económicos, políticos y culturales que influyen en la percepción del riesgo por parte de la población y en la adopción de pautas conductuales para su mitigación” (oms, 2018: 11).

Para la oms la creación de herramientas que engloben la comunicación de crisis de emergencia está destinada a gobiernos de todo el mundo y presenta una serie de directrices sobre cómo poner en práctica la comunicación de riesgo en una situación de emergencia; dichas herramientas también tienen la finalidad de orientar a los países sobre la creación de capacidades para la comunicación de riesgo en emergencias sanitarias, directrices que no pretenden otorgar instrucciones “paso a paso”. Ese tipo de instrumentos se facilitarán, en su debido tiempo, como manuales pormenorizados, procedimientos

operativos estándar, guías de bolsillo, listas de comprobación, módulos formativos y otros instrumentos complementarios a las recomendaciones (OMS, 2018: 12).

CONTEXTO DE LA PANDEMIA EN MÉXICO

En diciembre de 2019 la OMS reconoció la existencia de un nuevo virus respiratorio conocido como 2019-nCoV, SARS-COV-2 o coronavirus, que produce una enfermedad llamada COVID-19. El virus se expandió rápidamente en el ámbito mundial. El COVID-19 se originó en China a finales de 2019, para febrero de 2020 se dio registro del primer caso reconocido por la autoridad mexicana y en marzo de ese año, el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, emitió un comunicado de prensa donde declaró la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor relacionada con la epidemia (poco después sería declarada pandemia).

Dentro de las primeras recomendaciones sanitarias para prevenir la enfermedad, la OMS indicó que el sector salud debería realizar pruebas periódicas y adoptar precauciones contra “la transmisión por gotas de saliva y por contacto al atender a los pacientes, así como precauciones contra la transmisión aérea en las intervenciones asociadas a la generación de aerosoles” (www.who.int/es). A partir de este anuncio, en todo el mundo se desató una oleada de incertidumbre respecto de las medidas para adoptar por cada país y evitar la propagación masiva del virus, disminuyendo la saturación de hospitales.

El Consejo General de Salubridad (CSG) acordó llevar a cabo medidas extraordinarias en todo el territorio nacional, entre las que destacaron la suspensión inmediata, del 30 de marzo al 30 de abril de 2020, “de actividades no esenciales en los sectores público, privado y social, con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus SARS-COV-2 en la comunidad, para disminuir la carga de enfermedad, sus complicaciones y muerte por COVID-19 en la población residente en el territorio nacional” (www.gob.mx/salud/prensa/consejo-de-salubridad-general). El CSG solicitó a todas las dependencias del gobierno federal y a los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus res-

pectivas competencias, brindar el apoyo para la declaración de emergencia, tomando las medidas necesarias bajo una estrategia coordinada y alineada con los valores y compromisos de la actual administración. Éste fue el inicio del confinamiento. El llamado a la emergencia fue muy enfático por parte del gobierno y se centraba en exhortar a la ciudadanía de abstenerse de realizar actividades fuera de casa, mantener la sana distancia y las medidas básicas de higiene, con el fin de evitar un mayor número de contagios.

En febrero 27 se reporta el primer caso de coronavirus en México. Ese mismo día, se lleva a cabo una rueda de prensa sobre el tema en México (<https://www.youtube.com/watch?v=8Ah2nhOfI9M>). En dicha conferencia, el director general de epidemiología y vocero técnico del Sector Salud, José Luis Alomía, dijo que al identificar los ciclos de la atención de eventos que generan emergencia en materia de salud, se habla específicamente de varias actividades.

En esas declaraciones señala las primeras pistas sobre la estrategia que se llevará a cabo para hacer frente a la pandemia; cabe destacar que no existe una diferencia entre una estrategia de medios en términos de comunicar la emergencia y la de salud. Siguiendo con las declaraciones del vocero técnico del Sector Salud, la estrategia tiene como base el Comité Nacional de Seguridad de Salud y de ese comité se desprendió el Subcomité Técnico de Enfermedades Emergentes donde se plantearon tres fases:

- 1) Preparación. Se definen los marcos de actuación cuando son enfermedades conocidas, los marcos ya están definidos. Al tratarse de un nuevo virus, representa un reto mayor porque se tienen que desarrollar todos los marcos de acción (lineamientos, manuales, guías, protocolos y planes) ante una enfermedad nueva. Es en este marco donde se establecen las bases de alertamiento: encontramos los informes técnicos diarios, que en su momento se emiten para consulta de todo aquel que libremente pueda entrar a la página y descargarlos, y los avisos preventivos de viaje.
- 2) Diagnóstico. Se refiere a la capacidad instalada para responder ante la enfermedad en función de lo que los protocolos.
- 3) La que implica todas las actividades anteriores que tienen que ver con los ensayos, simulacros, evaluación, recomendaciones, adecuaciones.

Asimismo, se señalaron tres escenarios para la respuesta: el de importación, el de dispersión comunitaria y el epidémico, que se refiere a brotes regionales y la dispersión nacional del virus. Los tres escenarios estarán enmarcados en las acciones de mitigación que se planean con base en el plan de preparación que se va a ejecutar; pudieran distanciarse estos escenarios en función del tiempo. Las actuales estimaciones que tenemos es que entre los escenarios 1 y 2 podrían pasar alrededor de 40 días, y de los escenarios 2 al 3 sería un periodo más corto porque la dispersión está mucho más impuesta, entonces tendríamos un aproximado de dos semanas (<http://www.csg.gob.mx/descargas/pdf/normatividad71.ACUERDO.pdf>).

ANÁLISIS DE CONTRASTE

Para el presente análisis se considera como delimitación temporal desde los primeros nueve meses de la declaración del confinamiento, de marzo de 2020 a diciembre del mismo año. El análisis de contraste tomó como asidero empírico tres eventos públicos: la conferencia e informe diario sobre coronavirus a cargo de Hugo López-Gatell, la conferencia de microcréditos de la Secretaría de Economía y las llamadas conferencias “mañaneras”, referencias derivadas de la conferencia de informe diario de Coronavirus. Nos centraremos en primera instancia en las narrativas más importantes de estos actos que giran en torno a los siguientes tópicos: llamado al confinamiento, quédate en casa, uso del cubrebocas, sana distancia, semáforo epidemiológico, reactivación de la economía, vacunación. Lo anterior se contrastará con tres pilares propuestos por el manual de la OMS: “Comunicación de riesgos en emergencias de salud pública” el cual busca abonar a la creación de buenas prácticas comunicativas teniendo al gobierno como emisor.

Es importante precisar que un pilar de la comunicación en situación de riesgo es la generación de confianza ante la adversidad, ya que de eso dependerá la participación de la comunidad y las acciones colectivas en función de atender la emergencia sanitaria. En ese sentido, la OMS señala que es importante que:

las actuaciones y los mensajes institucionales se realicen de manera oportuna, transparente, de fácil entendimiento, accesible, perseguir autoeficacia, difundirse por medio de múltiples plataformas, métodos y cauces. Se resalta la importancia de no ocultar información negativa, como es el número de casos positivos o defunciones. Otras acciones que se consideran de relevancia es la generación de avisos científicos a partir de un lenguaje accesible a todo público, promover las aportaciones del público, fomentar el diálogo a partir de múltiples plataformas, evitar cambios abruptos en la información transmitida e impedir la difusión de información contradictoria entre diferentes organismos, además de no politizar la información (OMS, 2018:12).

La estrategia adoptada por el gobierno federal como se señaló líneas arriba fue la de concentrar todo en “la fase de mitigación, que implica basarse en la idea de que la pandemia no iba a detenerse, pero sí se debían tomar medidas para evitar contagios masivos y evitar colapsar los servicios hospitalarios.” (Sánchez-Talanquer *et.al.*, 2021). Algunos de los elementos identificados dentro de la estrategia del Gobierno Federal, enfocados en la generación de confianza a partir de la comunicación, fue la realización y difusión diaria de la conferencia informativa respecto del informe técnico de la pandemia. Tal conferencia estuvo a cargo del doctor Hugo López-Gatell, titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, especialista en Medicina Interna, maestro en Ciencias Médicas y doctor en Epidemiología con conocimientos y entrenamiento en Medicina Clínica, lo mismo sucede con el director general de epidemiología y vocero técnico del Sector Salud, José Luis Alomía (www.animalpolitico.com/expertos-grupo-covid19), quienes en un inicio generaron confianza aunque con el paso del tiempo dicha confianza se fue desdibujando en razón de cambios en la narrativa sobre el uso del cubrebocas y la vacunación.

La otra estrategia fue la llamada Jornada Nacional de Sana Distancia (JNSD) —del 23 de marzo al 30 de mayo de 2020— que tuvo como finalidad la mitigación de contagios a partir de la restricción formal de actividades sociales, educativas y laborales. Este esfuerzo se acompañó de infografías y otros materiales visuales, en los cuales se solicitaba mantener distancia de 2 o 3 brazos respecto a otras personas (<https://drive.google.com/file/d/1fw5FaKFyd->

flXFKcTN6ae03EWggHHxTNv/view), así como no asistir a fiestas, no realizar paseos ni viajes, no hacer salidas a lugares concurridos, cuidarse y cuidar a los demás, insistiendo que la suspensión de actividades pues no era un momento de vacaciones (<https://drive.google.com/file/d/1onhMKgeaUJt6i1Y5BEn4uj-v51dTf/view>). También se impulsó el mensaje de quedarse en casa con la creación de un personaje animado, una heroína llamada Susana Distancia (Susana Distancia te informa), quien fue acompañado de frases como “Si te cuidas tú, nos cuidamos todos” y el *hashtag* #QuédateEnCasa (https://drive.google.com/file/d/1CdW8ADVDz01gJqboKAiYTZXN_xeF/view).

Los mensajes se complementaron con materiales dirigidos a personas con comorbilidades como: cáncer, VIH/Sida, diabetes, hipertensión, obesidad mórbida, enfermedad cardiorrespiratoria, asma, mujeres embarazadas y personas mayores de 60 años (<https://www.gob.mx/salud/documentos/sana-distancia>). Otros elementos que se desarrollaron para impulsar la JNSD fue la difusión de la idea de realizar actividades físicas en casa (<https://drive.google.com/file/d/1UK9hFv6Ej00lLyp-or84MlEml0jtpnv/view>), recomendaciones para adolescentes y actividades para realizar en casa (<https://drive.google.com/file/d/1rB2ORbPVmJPZBDKO8HG1LLa7aalcXTH2/view>).

El uso de cubrebocas, una estrategia contradictoria, al inicio se mencionó que su uso era exclusivo para el servicio médico, dado que el doctor López-Gatell indicaba que “no existían pruebas científicas que afirmaran su utilidad como protección ante el virus”, a pesar de que no coincidía con las recomendaciones brindadas por la OMS. En palabras de López-Gatell durante la conferencia informativa del 16 de marzo de 2020: “los cubrebocas sirven solamente para que la persona con síntomas no propague el virus a los demás, no nos sirve como una barrera de protección a las personas que pudiéramos ser contagiados”. Sin embargo, el 24 de marzo de 2020 se publicaron materiales de difusión en el sitio web de la Secretaría de Salud invitando a la población en general a usar cubrebocas, cuándo cambiarlo, cuál era la manera correcta de portarlo y qué tipo de cubrebocas se debía usar (<https://www.gob.mx/salud/documentos/uso-del-cubreboaca?state=published>).

Al respecto, el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, generó la primera polémica al negarse a usar la mascarilla, “haciendo refe-

rencia al pasado, en especial al gobierno de Felipe Calderón, argumentado que se estaba generando desabasto para el personal de salud” (Sánchez-Talanquer *et. al*, 2021). En la versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del lunes 16 de marzo de 2020, se le cuestionó al presidente: “Periodista: Ya decía el doctor Hugo López-Gatell, que no a los saludos, usted ¿va a dejar de salir de gira cada ocho días? ¿Va a adoptar la sana distancia?” Él respondió: “No puedo porque, miren, la vez pasada —ahora coincidió— cuando el virus que afectó fue en el 2009, se exageró en aquel tiempo y se prohibió incluso que se llevaran a cabo reuniones, me acuerdo”. En esa misma fecha en la conferencia de la Secretaría de Salud se le cuestiona a López-Gatell si se realizará la prueba de COVID al presidente, ante la negativa de suspender las giras, y respondió: “La fuerza del presidente es moral, no es una fuerza de contagio, en términos de una persona, un individuo que pudiera contagiar a otros”.

Posterior a la JNSD, se impulsaron las restricciones a partir de un diagnóstico local por medio del Semáforo de riesgo epidemiológico para transitar hacia la llamada “nueva normalidad”, a partir de un sistema de monitoreo para la regulación del uso del espacio público de acuerdo con el riesgo de contagio de COVID-19. En la página: <https://coronavirus.gob.mx/semaforo/> se lee: “Se realizará un monitoreo diario de todas las variables y parámetros que permitan identificar la magnitud del riesgo y se comunicará semanalmente en la conferencia sobre COVID-19”; de tal manera que las personas puedan identificar en qué nivel de riesgo epidemiológico se encuentran y se modifiquen las actividades que se pueden realizar. La recomendación era seguir de manera estricta las intervenciones de sana distancia, dependiendo del color de semáforo en el que se encuentren en el ámbito local.

En cuanto a la conferencia de microcréditos enfocada a la reactivación económica, el primer convocante a la reunión fue el presidente en la conferencia “mañanera”. Invitó a sintonizar de 6:00 a 7:00 pm la conferencia a cargo de la Secretaría de Economía a partir del 24 de abril de 2020. En ese espacio, se brindó información sobre créditos para reactivación de la economía. Concentrándose en destacar el apoyo a las pequeñas y medianas empresas por ser ejemplares y no despedir a nadie durante el tiempo del confinamiento a diferencia de las grandes empresas. Destacaban el otorgamiento de préstamos de

25 mil pesos, resaltando que no había burocracia de por medio y que los créditos serían a la palabra. Organizaciones de empresarios como la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex, 2022) denunciaron la falta de apoyo y de un plan por parte de gobierno para tener un retorno ordenado, exigieron lineamientos claros para implementar en los centros de trabajo y denunciaron la falta de información clara por parte de las autoridades que había generado mayores contagios. “México es quizá el único país del mundo que ha comenzado la desescalada cuando aún la curva no ha alcanzado su pico” (www.coparmex/covid.mx).

Otra línea estratégica fueron las acciones encaminadas a la comunicación del proceso de vacunación de la población. El 24 de mayo de 2021 se creó la plataforma para transparentar contratos de vacunas contra COVID-19. Sin embargo, existen cláusulas de confidencialidad, específicamente en el costo, tratamiento y calidad, debido a la categorización de información que compromete la seguridad nacional (<https://transparencia.sre.gob.mx/gestion-diplomatica-vacunas-covid/>). Lo mismo sucedió al inicio de la pandemia cuando sólo se presentaban datos en PDF sin un marco explicativo para entender y leer esas cifras, que también tuvo implicaciones importantes en la configuración de confianza en la relación entre autoridades y población. (Sánchez- Talanquer *et al.*, 2021).

A partir de esta breve descripción de la estrategia seguida por el gobierno federal, desarrollamos algunos de los lineamientos de la OMS (Cuadro 1).

En el lineamiento de **generación de confianza y colaboración de las poblaciones afectadas** (A), podemos subrayar elementos a considerar para su evaluación:

El manual recomienda que el encargado o vocero del área de comunicación cumpla con un perfil recomendado que genere confianza entre los habitantes. Esta consigna se cumplió en términos de que el vocero de la Secretaría de Salud, el doctor López-Gatell, era un especialista con credenciales académicas probadas y habilidad para comunicarse de manera asertiva sobre todo los primeros dos meses del confinamiento; el perfil del doctor Hugo López-Gatell era idóneo y demostró tener habilidades en materia de comunicación, incluso fue reconocido por un ejercicio de comunicación que llevó a cabo a finales de abril para resolver dudas con niñas y niños.

CUADRO 1
LINEAMIENTOS DE LA OMS

<p>A. Generación de confianza y colaboración con las poblaciones afectadas.</p> <p>A.1 Confianza: Servicios operativos, accesibles y oportunos. Transparencia. Accesibilidad. Participación de la población afectada. Máxima difusión.</p> <p>A.2 Comunicación de elementos de incertidumbre. Información expresa sobre los elementos de incertidumbre asociada a los riesgos.</p> <p>A.3 Participación de la comunicación. Intervenciones basadas en la colaboración y adaptadas al contexto de la comunidad.</p> <p>B. Integración de la CRE en los sistemas de salud y de respuesta en emergencias.</p> <p>B.1 Liderazgo y gobernanza: Incorporación de funciones de CRE en la estructura de liderazgo nacional. Cercanía institucional entre los encargados de CRE y la estructura de liderazgo nacional. Elaboración de leyes, reglamentos y políticas que apoyen a la CRE.</p>	<p>C. Prácticas del CRE.</p> <p>C1. Planificación estratégica de la comunicación Evaluación, tanto previa como posterior, de las actividades de intervención. Adaptación al contexto. Retroalimentación de los afectados.</p> <p>C2. Instrumentos de seguimiento y evaluación. Mecanismos para una rápida evaluación de las intervenciones de CRE. Aprovechamiento de las evaluaciones para hacer ajustes. Documentación de las evaluaciones para mejores acciones a futuro.</p> <p>C3. Redes sociales virtuales. Fomenta la participación pública. Comunicación más horizontal. Facilitar respuesta local. Evita la propagación de la desinformación.</p> <p>C4. Difusión de mensajes. Lenguaje accesible. Mensajes coherentes. Difusión con diferentes medios de comunicación.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Comunicación de Riesgos en Emergencias de Salud Pública OMS.

Mientras que en el lineamiento de integración de la CRE en los sistemas de salud y de respuesta en emergencias (B):

La participación con organismos como el Comité Nacional de Seguridad de Salud, la Dirección General de Promoción de la Salud, el Subcomité Técnico de Enfermedades Emergentes se difuminó hasta recaer principalmente en López-Gatell, dificultando la participación de otros actores sociales y organismos en la gestación y difusión informativa, propiciando mensajes contradictorios que no abonaron en nada a una comunicación efectiva, dado que los mensajes confusos son sumamente riesgosos. El 30 de mayo concluyó la Jornada Nacional de Sana Distancia, creando una falsa sensación de seguridad, alentada de manera oficial. De acuerdo con el sitio oficial (www.coronavirus.gob.mx) del 28 de febrero hasta el 30 de mayo (92 días) las personas contagiadas fueron 84 627. De esa fecha, en que se determinó el fin de la Sana Distancia, se habían contagiado varios millones de personas lo cual nos habla de errores de comunicación en las estrategias.

El último lineamiento hace referencia a las prácticas del CRE (C). Según el manual, se centra básicamente en una serie de preguntas para obtener datos significativos que ayuden a determinar la mejor manera de llevar a cabo la comunicación de riesgo. La planificación estratégica consiste principalmente en la evaluación, “tanto previa como posterior de la comunicación de emergencia, con la intención de promover la concienciación pública y tratar de influir en las conductas antes, durante y después de una emergencia de salud pública” (OMS, 2018: 25). En el caso mexicano, se puede distinguir una primera etapa de planeación correspondiente a la Jornada Nacional de Sana Distancia, después la planeación y ejecución exitosa que se realizó respecto de las narrativas: “Quédate en casa”, “Susana distancia”, “Si te cuidas tú, nos cuidamos todos”, así como el semáforo epidemiológico, pero luego se percibe poca planeación y confusión, sobre todo cuando se delegó a los gobiernos estatales.

Un subelemento a considerar en el primer lineamiento recomendado por la OMS (A) es el de A.2 Comunicación de elementos de incertidumbre. En este sentido, se recalca “la importancia de brindar información acerca de la existencia de incertidumbre en la información y datos, que es fundamental porque depende la toma de decisiones de grupos de expertos, instancias públicas y

población”. Se insiste en que la forma en que se transmite la información es tan importante como el propio contenido de la misma. Por ejemplo, se habla de la actuación de Estados Unidos ante la transmisión del virus del Ébola. Al no comunicar la información de manera integral, se derivó en un ambiente de confusión. No se emitieron protocolos de control ni prevención, tampoco se comunicó de manera clara acerca del riesgo de su propagación.

En este rubro, la comunicación de las autoridades mexicanas ha provocado incertidumbre respecto del uso de cubrebocas, la opacidad en los datos referentes al proceso de vacunación y se suma un desfase en la cifra real de decesos por la pandemia de coronavirus según el diario *El País*: “El Gobierno de México admitió el sábado en su página web que la cifra real de muertos por la pandemia del coronavirus es de más de 321 000 personas, un 60% más alta que la cifra hasta ahora oficial de 201 429 fallecidos según el número de muertos confirmados hasta el momento con pruebas diagnosticadas. Las cifras actualizadas sobre el exceso de mortalidad publicadas por la Secretaría de Salud de México muestran que hay un desfase de 294 287 fallecimientos ‘asociados con coronavirus’, un 61,4% más que las muertes comunicadas oficialmente hasta la fecha, señala la agencia Reuters” (<https://elpais.com/mexico/2021-03-28/mexico-ademite-que-la-cifra-de-fallecidos-por-la-covid-puede-ser-al-menos-un-60-mas-alta.html>).

El subelemento A.3 Participación de la comunicación, “identifica la necesidad de fortalecer los lazos entre la población y las autoridades a partir de la creación de espacios de diálogo en torno a la toma de decisiones. En esta línea de ideas, la incorporación de la población en los procesos de toma de decisiones puede favorecer la cooperación en la mitigación de la pandemia y la legitimidad de las acciones realizadas por autoridades” (OMS). En cuanto a las evidencias recuperadas, se pueden mencionar dos principales: los espacios al finalizar las conferencias de prensa con el objetivo de que periodistas de diferentes medios de comunicación realicen interrogantes dirigidas a las autoridades. Por otra parte, también se puede mencionar los cursos automatizados de capacitación ofrecidos por la Secretaría de Salud en su página de internet. Tales cursos están abiertos para la población en general y el único requisito es contar con un dispositivo con acceso a internet (debe señalarse que no garantiza el acceso universal

debido a la brecha digital, tampoco garantiza que, al tomar el curso, se proceda a una participación directa en los procesos de toma de decisiones).

Respecto al segundo lineamiento, (B). Integración de la CRE en los sistemas de salud y de respuesta en emergencias, se subraya la incorporación de la CRE en el sistema de atención sanitaria, con base en fundamentos como la gobernanza, sistemas de información, creación de capacidad y financiación. Un subelemento de este eje es el de B.1 Liderazgo y gobernanza. Se hace referencia a la constitución de un componente estratégico en el ámbito mundial y nacional para la preparación de emergencias. Para ello, es necesario contar con equipos directivos que gestionen la labor de respuesta, asignando funciones y responsabilidades claras al personal encargado de la comunicación. Este elemento implica la gestión de recursos, ya que necesita capacitación y remuneración profesional especializada. En comunicación es fundamental que los ciudadanos confíen a los lineamientos que emiten las instituciones de salud pública y sólo se logra mediante información sólida basada en evidencia científica.

Algunos elementos que se incluyen en la estrategia gubernamental es el *hashtag* “#QuédateEnCasa”, la cual buscó tener más alcance en redes sociodigitales, acompañado del lema “Si aislamos al virus, lo venceremos”. Se compartieron videos con esta etiqueta donde se muestran diferentes celebridades como Regina Osorio, Damián Alcázar, entre otros, transmitiendo este mensaje (<https://coronavirus.gob.mx/quedate-en-casa/galeria/>). Se lee: “Quedarnos en casa es un esfuerzo de todas y todos. Ellos también están aplicando la sana distancia”. Otro esfuerzo para considerar son los lineamientos de reconversión hospitalaria, los cuales, tuvieron como objetivo el establecer los criterios y directrices de actuación para la organización y ejecución de la reconversión hospitalaria COVID-19 en las instituciones del Sistema Nacional de Salud. Lo anterior en función de posibilitar que la organización de los servicios de atención médica “se ejecute bajo los principios de oportunidad, calidad y eficiencia de los recursos humanos, materiales y financieros en beneficio de la población” (<https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/04/Documentos-Lineamientos-Reconversion-Hospitalaria.pdf>). También puede mencionarse que, en el sitio web del Instituto Nacional de Salud Pública, se incluye un apartado donde se ubican artículos y materiales de consulta respecto de

la evidencia científica (<https://www.insp.mx/nuevo-coronavirus-2019/investigacion-covid-19.html>).

El 30 de diciembre de 2020 se pone en marcha el Plan de Preparación y Respuesta centrado en tres fases: preparación, diagnóstico y evaluación. Sin embargo, esta última fase, fue criticada por diversos sectores al sentir que se minimizaba el riesgo privilegiando la economía. El 23 de marzo de 2020: el poder Ejecutivo difundió un video en el cual se invitaba a la población a seguir acudiendo a restaurantes y a no paralizarse “de manera exagerada”. Aunque existía el Consejo de Salubridad General, éste fue minimizado y el presidente asignó la comunicación dirigida a los ciudadanos y la gestión técnica de la pandemia “a la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud a cargo de Hugo López-Gatell, unidad que forma parte de la Secretaría de la Salud directamente bajo las órdenes del presidente” (Sánchez-Talanquer *et al.*, 2021:54).

De acuerdo con las indagaciones no se actuó bajo un modelo de gobernanza. La estrategia de comunicación de crisis en México se concentró en una autoridad excesiva sobre la respuesta de salud pública y la comunicación política dentro de una sola unidad del gobierno federal cerrada a la escucha de otras voces y experiencias previas lo cual acarreó una falta de deliberación favoreciendo la toma de decisiones discrecionales. En septiembre de 2020, “seis exsecretarios de salud publicaron un informe analizando la respuesta a la pandemia y las autoridades del gobierno de México lo rechazaron” (Sánchez-Talanquer *et al.*, 2021:56), incluso lo volvieron un hecho mediático.

Finalmente, la OMS señala el eje C. Prácticas del CRE, del cual se desprende el subelemento C1. Planificación estratégica de comunicación. “Este elemento establece que la planificación estratégica consiste principalmente en la evaluación, tanto previa como posterior, de las actividades de intervención con miras a promover la concienciación pública y tratar de influir en las conductas antes, durante y después de una emergencia de salud pública. Dicha evaluación incluye el esfuerzo por la adaptación de acuerdo con el contexto y a la realización de retroalimentación del sector afectado” (<https://apps.who.int>). Al respecto, se encontraron pocos esfuerzos realizados por el gobierno mexicano. Existen diversas evaluaciones de desempeño, aunque son por parte de entidades externas al

mismo gobierno. Por ejemplo, se menciona la evaluación a la política pública durante la pandemia por COVID-19 que ha sido desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica_Social_COVID19.aspx).

En el ámbito local se pueden señalar los esfuerzos del gobierno capitalino, el cual realizó visitas a los domicilios para entregar información respecto del coronavirus, que representa una adaptación importante de acuerdo con la brecha digital que persiste en el país (<https://www.jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/realiza-gobierno-capitalino-115-mil-639-visitas-domiciliarias-para-brindar-informacion-sobre-covid-19>).

Otro subelemento es el de C2. Instrumentos de seguimiento y evaluación, el cual se vincula de manera cercana con el sub elemento anterior, ya que indica que se precisan investigaciones adicionales que ayuden a establecer métodos y mecanismos más idóneos para una rápida evaluación de las intervenciones de CRE. También se señala importante el aprovechamiento de tal retroalimentación para documentar la situación y crear mejorías para el contexto actual y momentos futuros. “Se recomiendan algunos instrumentos de recopilación de información en la etapa de preparación (exploratorio) y de la etapa de respuesta (evaluación). En este último, además de entrevistas, encuestas, casos de estudio y grupos de enfoque, se recomienda el seguimiento de redes sociales y de medios de comunicación” (<https://apps.who.int/>). Al respecto, puede mencionarse que, en el sitio de la Secretaría de Salud, se presenta un artículo acerca de la opinión pública y valoración social de la información situacional sobre COVID-19 en México. Es un estudio realizado por investigadores del Centro de Investigación en Sistemas de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública, Centro de Investigación en Nutrición y Salud, del Instituto Nacional de Psiquiatría, Centro de Información para Decisiones en Salud Pública y del Instituto Nacional de Salud Pública (<https://www.insp.mx/micrositio-covid-19/opinion-y-valoracion-social-de-la-informacion-situacional-sobre-la-pandemia-covid-19-en-mexico>). Sin embargo, aunque esto no signifique que no se realicen más esfuerzos, no se presenta más información al respecto.

El subelemento C3. Redes sociales virtuales, indica la importancia de las redes sociales digitales “como una herramienta fundamental para propiciar y

fomentar la participación pública, la comunicación más horizontal, facilitar respuesta local y evitar la propagación de la desinformación” (<https://apps.who.int/>). Una estrategia que se destaca en este elemento es el uso de *hashtags* (#). También se menciona en caso de Brasil donde se utilizó WhatsApp y África, donde se ha utilizado el envío de sms. En el caso mexicano se puede señalar el uso de *hashtags* como el mencionado #QuédateEnCasa, #COVID19, #SanaDistancia, #UsodeCubreBocas, #LavadoDeManos, #MeCuido, #MedidasSanitarias, #ComunicadoSalud, #PorLaSaludYLaVida, entre otros. Su cuenta de Twitter (@Ssalud_mx) se ha mantenido activo en todo momento y solía transmitir la conferencia del informe diario. Lo mismo sucede con su la página de Facebook de la ss y en Instagram, donde se suben imágenes informativas, donde también se utilizan *hashtags*. En el ámbito local, por ejemplo, se puede mencionar el servicio de información sms COVID-19, la cual ha sido una herramienta de utilidad. Aunque la actividad de la ss en estas redes sociales digitales es importante, se podrían aprovechar otros medios, como los sms en el ámbito federal y el uso de WhatsApp.

Finalmente, el C4. Difusión de Mensajes, señala que la comunicación de riesgos “no debe realizarse a partir de términos técnicos, ya que puede representar una barrera para el entendimiento del problema. Otro aspecto que se considera es el que los mensajes sean coherentes y difundirse con diferentes medios de comunicación. Se agrega que los mensajes deben incluir acciones claras y concretas” (<https://apps.who.int/>). Como fue mencionado, las conferencias informativas vespertinas estaban al mando de López-Gatell y resultó ser el principal vocero de las autoridades del sistema de salud. Al inicio, su nivel de confiabilidad era alta debido a su perfil altamente especializado y su facilidad con la palabra. Sin embargo, el nivel de confianza se fue diluyendo a partir de contradicciones en cuanto a los discursos y las acciones de las autoridades, así como su figuración de un agente político, más que de un especialista médico (<https://elpais.com/mexico/2020-07-03/los-erraticos-analisis-de-la-pandemia-en-mexico-desgastan-la-imagen-de-un-gobierno-que-se-resiste-a-la-autocritica.html>).

A continuación, se presenta el Cuadro 2 de contraste que nos permite identificar de manera más clara las recomendaciones del manual de la oms, la evidencia encontrada de la estrategia de comunicación de emergencia del gobierno mexicano y algunos hallazgos derivados de la comparación:

CUADRO 2
 CONTRASTE DE LOS LINEAMIENTOS DE LA OMS
 CON LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO FEDERAL
 MARZO A DICIEMBRE 2020

A. Generación de confianza y colaboración con las poblaciones afectadas.	Estrategia del Gobierno Federal.	Evidencia recabada.	Conclusión del caso mexicano.
A.1 Confianza: • Servicios operativos, accesibles y oportunos. • Transparencia. • Accesibilidad. • Participación de la población afectada. • Máxima difusión.	▷ Conferencia de la Secretaría de Salud: • Confinamiento. • Uso del cubrebocas. • Susana Distancia. • Semáforo epidemiológico. • Vacunación. ▷ Conferencia de microcréditos de la Secretaría de Economía. ▷ Menciones directas en las llamadas “mañaneras”: • Uso del cubre bocas • Semáforo epidemiológico. • Vacunación.	• Conferencia a cargo de López-Gatell, cuyo perfil cumple con un alto nivel de especialización. • Efectividad sobre el uso del cubrebocas. • Proceso informativo respecto a la vacunación. • Conferencia de micrositios. • Reactivación de la economía.	• Perfil recomendado. • Contradicción y cambio de narrativa. • Opacidad. • Desestimación de la evidencia científica. • Reactivación de la economía.
A.2 Comunicación de elementos de incertidumbre.	▷ Informes técnicos diarios (número de casos positivos, decesos y casos negativos). ▷ Conferencia de la Secretaría de Salud.	• Efectividad sobre el uso del cubre bocas. • Proceso informativo respecto de la vacunación. • Desfase importante en los datos respecto a cifras oficiales de casos.	• Opacidad. • Desestimación de la evidencia científica. • Contradicción.

- A.3 Participación de la comunicación.
- Intervenciones basadas en la colaboración y adaptadas al contexto de la comunidad.
 - ▷ Conferencia de la Secretaría de Salud.
 - ▷ Cursos de capacitación.
 - Falta de espacios para la participación ciudadana y el diálogo público inclusivo.
- B. Integración de la CRE en los sistemas de salud y de respuesta en emergencias.
- B.1 Liderazgo y gobernanza:
- Incorporación de funciones de CRE en la estructura de liderazgo nacional.
 - ▷ Conferencia de la Secretaría de Salud.
 - ▷ Conferencia de microcréditos de la Secretaría de Economía.
 - ▷ Menciones directas en las llamadas “mañaneras”- #QuédateEnCasa.
 - ▷ Uso de cubrebocas.
 - ▷ Lineamientos de reconversión hospitalaria.
 - ▷ Vacunación.
 - Cercanía institucional entre los encargados de CRE y la estructura de liderazgo nacional.
 - ▷ Plan de Preparación y Respuesta, centrado en 3 fases: preparación, diagnóstico y evaluación. Sin embargo, en esta última fase ha faltado la transparencia, y autonomía.
 - ▷ Liderazgo personalista.
 - Crítica y debilitamiento de las instituciones autónomas.
 - Gobernanza: carencia de deliberación y decisiones tomadas de manera personal.
 - Elaboración de leyes, reglamentos y políticas que apoyen a la CRE.
 - ▷ Poder Ejecutivo difundió un video en el cual se invitaba a la población a seguir acudiendo a restaurantes y a no paralizarse “de manera exagerada”.
- C. Prácticas del CRE.
- C1. Planificación estratégica de la comunicación
- Evaluación, tanto previa como posterior, de las actividades de intervención.
 - ▷ No se encontraron protocolos de evaluación ni de retroalimentación por parte de los afectados.
 - Adaptación al contexto.
 - ▷ Existen diversas evaluaciones de desempeño, aunque son externas.
 - Retroalimentación de los afectados.
 - ▷ Pocos o nulos procesos de autoevaluación, retroalimentación y adaptación.

<p>C2. Instrumentos de seguimiento y evaluación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos para una rápida evaluación de las intervenciones de CRE. • Aprovechamiento de las evaluaciones para hacer ajustes. • Documentación de las evaluaciones para mejores acciones a futuro. 	<p>No se encontró información.</p>	<p>No se encontró información.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es necesario una mayor disposición y acceso a materiales de evaluación.
<p>C3. Redes sociales virtuales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomenta la participación pública. • Comunicación más horizontal. • Facilitar respuesta local. • Evita la propagación de la desinformación. 	<p> <ul style="list-style-type: none"> ▷ Cuentas activas en TW, FB e IG. ▷ Uso de hashtags (#). ▷ Compartir material informativo audiovisual. </p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuentas de la ss en las diferentes plataformas digitales. • Uso activo de TW, FB e IG aunque hace falta explorar otras plataformas a nivel federal, como el sms y WhatsApp.
<p>C4. Difusión de mensajes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lenguaje accesible. • Mensajes coherentes. • Difusión con diferentes medios de comunicación. 	<p> <ul style="list-style-type: none"> ▷ Confinamiento. ▷ Uso del cubrebocas. ▷ Susana Distancia. ▷ Semáforo epidemiológico. ▷ Vacunación. </p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incoherencias en la necesidad de mantener sana distancia. • Inconsistencias respecto de la efectividad del cubrebocas. • Contradicción y cambio de narrativa. • Desestimación de la evidencia científica.

Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Comunicación de Riesgos en Emergencias de Salud Pública OMS, versiones estenográficas de las conferencias matutinas del presidente de la República Mexicana, la conferencia de la Secretaría de Salud y la de Microcréditos de la Secretaría de Economía, Gobierno Federal y del sitio web <<https://coronavirus.gob.mx/>>.

A MANERA DE CIERRE

Luego de contrastar las recomendaciones del manual elaborado por la oms con las acciones de comunicación de crisis llevadas a cabo por el gobierno federal podemos concluir que sobre la variable de generación de confianza, “quienes están en posiciones de clave de autoridad, tienen recursos para influir en el desarrollo de resultados por medio de un liderazgo claro, apoyado en la evidencia científica y acompañado de buen juicio lo que permitirá mitigar los daños causados por la emergencia” (<https://apps.who.int/>). Conforme avanzaron los días las críticas a la figura de Hugo López-Gatell fueron acrecentándose en buena medida por las declaraciones del presidente López Obrador en las mañaneras que tendían a contradecir las recomendaciones del Sector Salud tanto en el ámbito nacional como internacional. Ante la duda que planteaba el presidente, que vale la pena descartar que goza de altos niveles de aceptación el doctor López-Gatell decidió dejar de lado la evidencia y los datos científicos para secundar los dichos del presidente como en el caso del cubrebocas, la aplicación de pruebas y la vacunación, que generó mensajes confusos entre la población y una desestimación del riesgo suscitado por el virus del COVID-19, a pesar de que los contagios iban al alza.

En cuanto a la variable de liderazgo y gobernanza que plantea el manual de comunicación de riesgo de la oms, uno de los pilares “se centra en las funciones estratégicas específicas de los equipos encargados de dirigir la labor de preparación y respuesta en el ámbito mundial y nacional” (<https://apps.who.int/>). En el caso mexicano se detectó un liderazgo, por parte del presidente López Obrador y del doctor Hugo López-Gatell, personalista y soberbio concentrado en la oficina de presidencia dejando de lado a los Consejos de Salud y encaminado más a politizar que brindar información oportuna del manejo de la crisis tal y como no lo recomienda el manual de la oms. Lo que se puede observar es que no hubo un ejercicio de gobernanza, ya que en realidad el gobierno federal desplegó una estrategia centralizada alejadas de la escucha de otras voces y de procesos deliberativos, “se dejó del lado universidades y centros de investigación tanto públicos

como privados, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado” (Sánchez-Talanquer *et al.*, 2021). con la bandera que ninguna evidencia era suficientemente concluyente.

Un error en la CE es que “en condiciones de incertidumbre, los responsables de tomar decisiones tienden a basarse en creencias propias y situaciones pasadas potencialmente similares para decidir el mejor curso de acción. Estos juicios, sin embargo, están sujetos a errores humanos y sesgos” (Sánchez-Talanquer, 2021: 58) que dificulta la comunicación asertiva y preventiva. Además, se buscó exhibir y ridiculizar a través de las presentaciones públicas aquellas voces críticas del manejo de la pandemia centrándolos en su pasado político, lo cual obstaculizó la constante revisión y contraste de la evidencia científica recolectada y la discusión necesaria para elaborar recomendaciones con base científica para la población. Un ejemplo de eso fueron los miles de ciudadanos que decidieron invertir en todo tipo de sanitizantes, desde tapetes hasta cabinas de cuerpo entero, y no en procurar una mejor ventilación, cubrebocas de alta cobertura y medidores de CO₂.

Respecto de la variable de planificación de la estrategia, el manual de la OMS recomienda que “la planificación se centre en la evaluación de las necesidades, el establecimiento de objetivos, la aplicación coordinada de las intervenciones programadas y el seguimiento y la evaluación de las actividades de la intervención, con el propósito de promover e influir en las conductas antes, durante y después de una emergencia de salud” (<https://apps.who.int/>). En el caso analizado la constante desestimación por parte del presidente por los datos científicos y la subordinación del doctor López-Gatell a las declaraciones del presidente, podemos concluir que, con la información emitida por el gobierno, resultara imprecisa y dificultó que las personas distinguieran entre fuentes confiables y la amenaza real de la enfermedad.

Derivado de lo anterior, las conclusiones más generales apuntan a que la estrategia de comunicación de riesgo de emergencia por parte del gobierno mexicano fue deficiente y alejada de las recomendaciones del Manual comunicación de riesgos en emergencias de salud pública: Directrices de la OMS sobre políticas y prácticas para la comunicación de riesgos en emergencias. En la estrategia mexicana se privilegió el discurso político por encima del científico,

lo cual acarreó información confusa y contradictoria; se expusieron vacíos y errores de comunicación al centrar en una oficina y un personaje dependiente del gobierno federal la estrategia: se puso en riesgo la salud pública de los mexicanos dejando pocos insumos de aprendizaje para futuras emergencias en materia de salud.

REFERENCIAS

Y FUENTES DE CONSULTA

- Canel, María (2006). *Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica*. Madrid Tecnos.
- Canel, María (2007). *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- CEPAL (2014). *Manual para la Evaluación de Desastres*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea]. Disponible en <repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35894/1/S2013806_es.pdf>.
- Confederación Patronal de la República Mexicana (2022) [en línea]. Disponible en <<https://coparmex.org.mx/urge-redisenar-la-estrategia-de-salud-contra-el-covid-19-coparmex/>> (consulta: 20 de marzo de 2022).
- Dahl, Robert A. (1993) [1971]. *La poliarquía. Participación y oposición*, México: REI.
- De la Cierva, Y. (2015). *Comunicar en aguas turbulentas: un enfoque ético para la comunicación de crisis*. Pamplona: Universidad de Navarra.
- García-Saisó S, Marti M, I Brooks, WH. Curioso, D. González, V. Malek et al. (2021). “Infodemia en tiempos de COVID-19”. *Rev Panam Salud Pública*, 45: e89 [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.26633/RPSP.2021.89>> (consulta: 11 de marzo de 2022).
- González Herrero (1996). *La gestión de la comunicación de crisis*. España: Editorial Bosch.
- Limón-Peña, M. (2013). *Comunicación en situación de crisis: guía de gestión*. México: Trillas.

- Losada-Díaz, J. C. (2010). *Comunicación en la gestión de crisis: lecciones prácticas*. Barcelona: Editorial UOC.
- Marín, F. (2009). *Comunicación de crisis*. Madrid: Lid.
- Mercado-Sáez, M. T. y M. Chávez-Márquez (coords.) (2016). *La comunicación en situaciones de riesgo y crisis*. Valencia: Tirant Humanidades.
- OMS (2018). *Comunicación de riesgos en emergencias de salud pública: directrices de la OMS sobre políticas y prácticas para la comunicación de riesgos en emergencias (CRE)* [Communicating risk in public health emergencies: a who guideline for emergency risk communication (ERC) policy and practice]. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Organización Panamericana de la Salud (2018). [en línea]. Disponible en <<https://iris.paho.org/handle/10665.2/5517>> (consulta: 20 de febrero de 2022).
- Organización Panamericana de la Salud (2022). *Comunicación de riesgo y COVID-19* [en línea]. Disponible en <<https://iris.paho.org/handle/10665.2/5517>> (consulta: 20 de febrero de 2022).
- Pont-Sorribes, C. (2013). *Comunicar las emergencias. Actores, protocolos y nuevas tecnologías*. Barcelona: Editorial UOC.
- Reporte del primer caso de Coronavirus en México (2020) [en línea]. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=8Ah2nhOfI9M>> (consulta: 11 de marzo de 2022).
- Riorda M., (2008). “Gobierno bien, pero comunico mal”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 40: 25-52.
- Sánchez-Talanquer *et al.* (2021). *La respuesta de México al COVID-19: Estudio de caso*. Institute for Global Health Sciences.
- Sosa, Georgina (2021). *Comunicación política. Prontuario de la democracia* [en línea]. Disponible en <<https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/comunicacion-politica>> (consulta: 7 de marzo de 2022).
- Versiones estenográficas de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador (2020) [en línea]. Disponible en <<https://presidente.gob.mx/secciones/version-estenografica/>>

Versiones estenográficas de la conferencia de prensa diario sobre coronavirus COVID-19 en México (2020) [en línea]. Disponible en <<https://www.gob.mx/salud/prensa/version-estenografica-conferencia-de-prensa-informe-diario-sobre-coronavirus-covid-19-en-mexico>> (consulta: 21 y 27 de febrero de 2022).

Wolton, Dominique (1998). “La comunicación política: construcción de un modelo”. En Jean-Marc, Ferry, Dominique Wolton *et al.*, *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa.

Conclusiones. Mirar al futuro: la democracia en tiempos pospandémicos

Miguel Armando López Leyva
Laura Montes de Oca Barrera

Una de las premisas que está detrás de los capítulos que integran esta obra es que la pandemia por la enfermedad de COVID-19 representa un hito global. Ha modificado rápidamente la forma en que la gente vive y trabaja, en cómo se relaciona y convive, en la manera de percibir las temporalidades y de gestionar sus emociones, todos ellos temas que vinculan distintas disciplinas (ciencia política, sociología, psicología, antropología, entre otras). Además de estos importantes tópicos, los cuales forman parte de los otros tomos de la colección “La década COVID en México”, en *Democracia en tiempos difíciles* nos interesó centrar la atención en la vida política con el fin de responder una pregunta amplia: ¿de qué manera la pandemia ha impactado en el actuar de los gobernantes, en la forma en que las decisiones son tomadas y, en última instancia, en cómo se condujeron los asuntos públicos para atender y contener la crisis sanitaria?

Desde tres ejes analíticos —régimen, políticas públicas y poderes públicos— en los nueve capítulos de este libro nos interesó analizar cómo se adaptaron los procesos y las instituciones políticas al contexto pandémico. De alguna manera ello implicó un cambio en el quehacer de la política institucional, aunque también, como varios de los capítulos lo muestran, cierta inercia y continuidad en la forma de atender los asuntos públicos. Este es el primer punto que queremos resaltar en estas líneas. Al considerar el hito que representó la pandemia, y tenerla como marco para el análisis la democracia mexicana,

¿qué cambió y qué se mantuvo en las instituciones, los procesos y los actores políticos?, ¿qué reflexiones y retos tenemos frente a la nueva realidad que se ha producido?

El segundo punto tiene que ver con el futuro. La intención de esta reflexión es dejar de pensar el futuro como una caja vacía en la que nuestras acciones presentes para enfrentar los desafíos mundiales no tienen consecuencias. En ese sentido, Zakaria (2021) hace un recorrido breve en distintas etapas de la historia para sostener lo que parecería obvio: “las epidemias tienen consecuencias”. La peste bubónica, la viruela, la gripe española, en distintos momentos y con diversos alcances, tuvieron consecuencias en el curso de los acontecimientos del futuro inmediato y mediato. No es la excepción para la crisis que se han derivado de la pandemia por COVID-19, que puede considerarse como un *shock asimétrico*: “fenómenos que empiezan siendo pequeños, pero terminan generando unas ondas sísmicas que se dejan sentir en todo el planeta”.¹ Así, esta enfermedad está provocando ya “efectos profundos y duraderos”, repercusiones que aún no comprendemos del todo principal, aunque no exclusivamente, en los ámbitos político, social y psicológico.

En esa línea, con esta reflexión asumimos la propuesta de “democratizar los futuros”, es decir, eso que se ha considerado como una “planificación posmoderna” que permita anticipar y atender problemáticas complejas (*wicked problems*) como las catástrofes climáticas y las pandemias, pero también la acumulación de poder y la desigualdad, los límites de los Estados y los mercados, la guerra, la violencia y el crimen organizado, además de toda una serie

¹ “... ahora todos somos conscientes de cómo una diminuta partícula viral que circulaba por el organismo de un murciélago de la provincia china de Hubei ha puesto al mundo entero de rodillas... Los cambios pequeños pueden tener grandes consecuencias” (Zakaria, 2021).

Ello a efecto de lidiar con las expectativas inciertas que la idea del futuro produce desde hace varios años, como la del escritor Chabon (2018: 32): “No sé qué le pasó al Futuro. Es como si hubiéramos perdido nuestra capacidad, o nuestra voluntad, de concebir cualquier cosa más allá de los siguientes cien años, más o menos; como si careciéramos de la fe fundamental en que habrá realmente algún futuro más allá de esa fecha no muy distante”.

de “incógnitas desconocidas” (Urry, 2016: 13) que nos impelen a proponer ideas. Si bien es cierto que el “poscoronavirus es tan inquietante como la propia crisis”, pues podría ser “tan apocalíptico como esperanzador”, esta nueva “era de las incertidumbres” (Morin, 2020) debe ser motivo para la creatividad y la colaboración comprometida de las distintas disciplinas que integran las ciencias sociales.²

CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA VIDA POLÍTICA DE MÉXICO FRENTE A LA PANDEMIA. RETOS E INTERROGANTES

A partir de interrogantes y reflexiones analíticas, las ideas de quienes contribuimos en los nueve capítulos que integran esta obra invitan a pensar en cambios y continuidades, en retos e interrogantes. Planteamos algunos de ellos de forma exploratoria, sin que sean conclusiones tajantes y definitivas.

- 1) La democracia sigue teniendo un fuerte poder de convocatoria en el mundo actual. El llamado al “gobierno del pueblo” sigue incentivando los imaginarios de los países en todo el orbe. Como “principio de legitimidad” contiene la promesa de una realización efectiva de derechos y libertades que no siempre se realiza, de ahí que la diferen-

² La reflexión acerca de lo que viene después de la pandemia está en primera línea de algunas de las reflexiones más recientes e interesantes. Para Morin (2020) “el mundo del mañana ya no será el mundo de ayer. Pero ¿qué mundo será?... El futuro imprevisible se está gestando hoy”. En consistencia con su obra, asienta que la crisis pandémica es “síntoma virulento” de otra crisis, más profunda y general: la del paradigma de la modernidad. Por lo cual hay que pensar en la construcción de un nuevo paradigma. Zakaria (2021) se enfoca en pensar en el “mundo postpandémico” dado que, considera, “hemos traspasado un umbral trascendental”. Y afirma: “El mundo postpandémico va a ser, en muchos aspectos, una versión apresurada del mundo que conocíamos... la vida postpandémica será diferente para los países, para las empresas y, sobre todo, para los individuos. Aunque la economía y la política vuelvan a la normalidad, los seres humanos no lo harán”.

cia entre las democracias y las poliarquías (Dahl, 1993) sea útil para comprender qué tanto nuestros regímenes se corresponden con los ideales democráticos. No obstante, la “tercera ola de autocratización” ha puesto en cuestionamiento los avances democráticos y el compromiso de la ciudadanía con ellos, proceso que no parece haberse modificado sustancialmente a raíz de la pandemia —de hecho, los gobernantes autócratas de esta ola la usan para llegar al poder y desde ahí erosionarla, incluso la defienden para justificar su permanencia en el poder. Frente a ello nos planteamos las siguientes interrogantes: ¿Qué factores son importantes para comprender la resiliencia democrática?, ¿en qué medida los riesgos y desafíos que enfrentaron los países democráticos para afrontar la pandemia podrán generar lecciones para una gestión compartida de la incertidumbre, que evite la tentación de centralizar la toma de decisiones?

- 2) Después del primer ciclo de la crisis sanitaria marcado por la emergencia, la excepcionalidad y la personalización, ¿llegará una nueva etapa que implique una lógica política basada en la capacidad administrativa y gerencial del Estado para hacer frente a la recuperación social y económica?, ¿cómo trascender las lógicas personalistas, centradas en el Ejecutivo, que se reforzaron durante la pandemia?
- 3) México se encuentra entre los países en los que más se cometieron violaciones a los estándares democráticos en la respuesta a la pandemia, relacionadas con la veracidad de la información. Ello implica un serio riesgo de retroceso democrático en un contexto en el que ya está en curso un proceso de erosión del régimen. ¿De qué manera se puede garantizar la libertad de expresión y asociación aún en contextos de crisis?, ¿cómo compatibilizar la necesidad de resguardar la salud pública con el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos?, ¿qué acciones se deben tomar para revertir el aumento de la polarización política, el discurso de odio y la difusión de información falsa que, en el contexto de una emergencia como la pandemia por COVID-19, son factores que elevan el riesgo?

- 4) Si la gobernanza es una forma que favorece la profundización y la adaptación democrática a situaciones críticas como la que implica una pandemia, donde se evidencian las problemáticas sociales, económicas y políticas preexistentes, ¿de qué manera se puede favorecer el involucramiento de agentes no gubernamentales en la gestión pública y, por tanto, en la construcción de soluciones y la atención de problemas emergentes que afecta la vida de todas y todos?, ¿de qué manera se puede fortalecer la ruta de la gobernanza en la toma de decisiones y en la gestión pública?, ¿qué responsabilidades tienen el gobierno, la ciudadanía, la iniciativa privada, la academia, los medios de comunicación y las agencias internacionales de cooperación?
- 5) Las decisiones del gobierno federal sobre las propuestas científicas y tecnológicas para afrontar la crisis tendieron a una mayor verticalidad en el Conacyt pero a cierta horizontalidad en la SRE. ¿Qué aprendizajes deja el establecimiento por parte de la cancillería mexicana de un comité científico asesor que contribuyó en distintos procesos decisorios?, ¿cómo potenciar una coordinación positiva entre las distintas secretarías y con otros agentes no gubernamentales para afrontar posibles crisis venideras o bien para diseñar políticas públicas democráticas, incluyentes e integrales en ciencia y tecnología?
- 6) La comunicación digital es un medio que, en términos formales, favorece la interacción entre el gobierno y la población y, con ello, contribuye a profundizar la democracia. Durante la pandemia mostró ser un canal importante para la difusión de información, un aspecto relevante para crear certidumbre sobre el manejo de la crisis. Las ventajas son evidentes, así como las desventajas. La brecha digital y la propagación de desinformación representan un reto de estos tiempos. En ese sentido, ¿de qué manera los gobiernos locales pueden aprovechar las ventajas de la comunicación digital al tiempo que se atienden las desigualdades de acceso y de desarrollo de capacidades tecnológicas?, ¿cómo favorecer una comunicación digital efectiva y eficiente que acerque y no aleje a los receptores y los convierta en interlocutores?, ¿cómo enfrentar las cadenas de desinformación

desde quienes tienen la responsabilidad pública de mantener informada a la ciudadanía?

- 7) Las limitaciones del sistema electoral mexicano se evidenciaron durante la emergencia sanitaria, pero ella no las provocó, al contrario, hubo capacidad institucional para organizar unas elecciones intermedias exitosas en 2021. No obstante, la situación pandémica no favoreció —como uno hubiera podido imaginar— el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, por ejemplo, con el voto electrónico. ¿Qué ventajas y desventajas tendría ampliar las posibilidades del ejercicio del voto a nuevas modalidades: voto anticipado, voto electrónico o urna itinerante?, ¿de qué manera podemos sacudirnos la herencia autoritaria, clientelar y corrupta, para hacer que estas formas de ejercicio de un derecho favorezcan una mayor participación para emitir un voto sin coacciones o limitaciones?
- 8) En el contexto pandémico se han construido nuevas formas de interacción parlamentaria —asistencia y votación en forma remota— pero también han mermado las prácticas democráticas como el debate parlamentario —mediante la incorporación al Diario de Debates de discursos escritos que nunca fueron pronunciados en los plenos de las cámaras. ¿De qué manera se pueden impulsar cambios que contribuyan al buen desempeño parlamentario?, ¿cómo se pueden revertir o acotar aquellos que abonan a una labor parlamentaria empobrecida? En otras palabras, ¿cómo hacer que las nuevas normas de funcionamiento del Congreso mexicano implementadas en el marco de la pandemia se consoliden como una innovación para el rediseño institucional y no como un retroceso para el ejercicio de la representación política por parte de las y los legisladores?
- 9) Al analizar, a partir de los parámetros de la OMS, la estrategia de comunicación del gobierno federal para informar a la ciudadanía sobre la pandemia encontramos errores relacionados con la emisión de mensajes contradictorios y no fundamentados en criterios técnicos o científicos, sino más bien políticos; así como la no incorporación de agentes clave como los Consejos de Salud. Estos errores

debilitaron la construcción de fuentes oficiales confiables. ¿De qué manera se puede evitar emplear los canales de comunicación institucional del gobierno como aparadores con miras electorales, como espacios para fomentar la polarización o como un medio más de desinformación?, ¿cuál es la relevancia de la consulta a los expertos en una democracia en momentos de crisis?, ¿cómo se puede comunicar de manera confiable a la ciudadanía cuando la voz experta es sustituida por la voz del político sin mediaciones?

Como podemos advertir con las preguntas que nos dejan los capítulos de este libro, el reto que tenemos como sociedad no es menor. Autoridades, ciudadanía, organizaciones sociales, medios de comunicación, academia, iniciativa privada, todos somos parte del problema, pero también de la solución. Desde los distintos sectores en los que actuamos hay mucho por hacer para trazar un mejor futuro postpandemia. En la siguiente sección hacemos una síntesis de las recomendaciones a partir del análisis realizado en cada capítulo.

RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO POSTPANDEMIA

De un modo u otro, la pandemia ha hecho más urgente y necesaria la reflexión sobre el futuro. Cada momento de crisis, como la que hemos experimentado en estos años, es un motivo casi natural para preocuparse y ocuparse sobre los contornos de lo que vendrá y qué se puede esperar de ello. Partiendo de la premisa de que el “futuro es compartido”, que es “algo de propiedad conjunta”, es un bien público, un “común” (Urry, 2016: 11), nos resulta indispensable concluir un libro que busca construir conocimiento sobre el impacto de la pandemia en la vida política de México, con una serie de recomendaciones para tomadores de decisiones, quienes con políticas y acciones públicas afectan decisivamente la orientación de la vida pública.

Para ello proponemos mantener un equilibrio entre la utopía y la distopía. Este equilibrio implica contemplar la dificultad de llevar a las sociedades hacia un futuro deseado a causa de bloqueos, inercias y efectos no deseados,

lo cual puede producir resultados totalmente diferentes a lo planeado. Pero, a su vez, implica abrazar la “utopía como método” a partir de la que se relativiza el presente con el fin de construir soluciones alternativas a los problemas encontrados (Urry, 2016: 91-94). Implica, en otras palabras, tener una postura de “optimismo teñido de realismo” o, dicho de otro modo, de un “pesimismo con esperanza” (Delanty, 2021: 31). Este equilibrio se puede expresar también como una “protopía”, entendida como “un progreso incremental compuesto de pasos hacia la mejora, no la perfección”. Pensar en un “futuro protópico no es sólo práctico, es realizable” (Shermer, 2018: 45).

Pero, para pensar en recomendaciones para un futuro postpandemia, también es necesario preguntarnos: ¿cuándo empieza este futuro? Resultaría obvio responder que este futuro iniciará cuando la pandemia termine —esta manera de pensar el futuro implica considerarlo como el resultado de una transición, ruptura o transformación (Delanty, 2021)— pero también podemos pensar que el futuro existe en nuestro cerebro desde que lo imaginamos a partir de nuestros recuerdos y lo construimos con planes y contingencias. Ésta es la visión propuesta desde la neurociencia y desde ella se define el futuro como algo que existe en la mente de quienes lo piensan en el presente (Millán, 2021).³

Desde la segunda perspectiva es que aquí proponemos recomendaciones para un futuro postpandemia a sabiendas que la pandemia aún no termina; para ello sugerimos reflexionar sobre las experiencias presentes y pasadas. Los nueve capítulos de este libro nos hablan sobre esas experiencias; dan, por decirlo, un diagnóstico del pasado y el presente y, con ello, podemos imaginar el futuro desde las siguientes recomendaciones:

- 1) La pandemia puso a prueba no sólo a las democracias, sino a los estudiosos y a sus promotores. El mayor dilema que enfrentaron fue el de compatibilizar la preservación de la salud pública, con el objetivo

³ Dean Bounomano, profesor de neurobiología en la Universidad de California y autor del libro *Tu cerebro es una máquina del tiempo* plantea que “nuestro cerebro tiene la habilidad de planear el futuro. Y la forma en que lo hace es utilizando el pasado” (entrevistado en Millán, 2021).

inmediato de evitar la dispersión del virus y el respeto a las garantías ciudadanas, cuestionadas con las restricciones a la movilidad. Los momentos de crisis pueden ser de creatividad cuando las opciones son pocas y malas, por lo cual deberíamos buscar alternativas razonables y viables para dar respuesta a condiciones extremas sin poner en riesgo la salud democrática. La “democracia de emergencia” no puede, ni debe, ser una opción para el futuro.

- 2) Dado el impacto que ha tenido la pandemia en América Latina, visto por el número de fallecimientos y contagiados, parece apremiante fortalecer las capacidades estatales para atender una crisis como ésta (crisis que, se ha visto, se desdobló y pasó de ser sanitaria a económica, social e incluso, en algunos países, política). En particular, los sistemas de seguridad social y de salud demostraron una debilidad estructural que conviene resolver para evitar respuestas sin planeación que generan mayores daños a las personas.
- 3) Ante el potencial autoritario desplegado por quienes encabezan los Ejecutivos locales y nacionales en América Latina durante el primer año y medio de la pandemia, es necesario reforzar los controles constitucionales y los contrapesos institucionales (*checks and balances*). Es indispensable encontrar alternativas viables para resistir el avance de liderazgos populistas que ganaron ímpetu durante la crisis pandémica y que hicieron mella a la democracia.
- 4) Frente a la formación de una ciudadanía “líquida” y una relación efímera y lejana entre gobernantes y ciudadanía —un problema de varias décadas, por cierto—, lo cual redundaba en plataformas políticas personalistas y coyunturales en detrimento de proyectos colectivos de mediano plazo, parece imperativo promover la participación ciudadana libre y correctamente informada. El mejor antídoto para preservar la democracia y alejarla del riesgo de los autoritarismos es la organización ciudadana, desde sus bases y sus propios intereses y demandas, sin control de partidos y gobiernos en turno. La pluralidad de voces en la esfera pública, que exprese en la medida de

lo posible todas las posiciones políticas, es el incentivo que requiere para activarse la rendición de cuentas social.

- 5) Considerando la erosión del régimen democrático en distintos países del mundo, incluido México, es importante insistir en la obligación de las autoridades de rendir cuentas por sus acciones y del rol que distintos agentes estatales y sociales pueden desempeñar para lograrlo. Los mecanismos existentes de rendición de cuentas, vertical (electoral) y horizontal (interinstitucional) pueden ser suficientes si su diseño es sólido, y si tienen el respaldo y convencimiento necesarios de su utilidad por parte de la ciudadanía. En ese sentido, pueden ser baluartes de la resiliencia democrática.
- 6) Con el fin de que las decisiones gubernamentales, para atender una crisis como la pandemia, sean eficientes, eficaces, legítimas, apegadas a la legalidad y, en la medida de lo posible, concertadas, resulta indispensable que la autoridad responsable actúe con base en información técnica, además de que informe y justifique constantemente a la ciudadanía sobre las acciones y decisiones tomadas. En una crisis como la que hemos experimentado en el mundo, las acciones gubernamentales afrontan una réplica externa: dado el desconocimiento de los primeros meses sobre el virus, sus formas de contagio y las medidas de prevención, los países fueron emulando lo que hacían los primeros que enfrentaron olas de contagio. Así, la importancia de la información estaba en que producía el contraste inmediato de lo que hacían los otros; si un gobierno seguía otra ruta o la alteraba, quedaba expuesto a la crítica ciudadana y forzado a dar explicaciones.
- 7) Para fomentar iniciativas basadas en la gobernanza —coordinación de agentes gubernamentales y no gubernamentales para atender problemáticas específicas— es indispensable que cada una de las partes de esta relación asuma su responsabilidad y trascienda fronteras de acción, al tiempo que evite esencialismos políticos o ideológicos que los lleven a no relacionarse con quienes no piensan igual como enemigos o adversarios.

- 8) Para que la gobernanza funcione, la autoridad gubernamental debe identificar aliados que orquesten iniciativas de coordinación entre los distintos agentes no gubernamentales. Las organizaciones sociales y académicas tienen gran potencial para emprender iniciativas que favorezcan la articulación de agentes del estado, el mercado y la sociedad en la promoción de beneficios compartidos.
- 9) La importancia de invertir en ciencia y tecnología se evidenció con las respuestas que en el mundo se han construido para afrontar la pandemia coronavírica, por ejemplo, con la creación y producción en escala masiva de distintas vacunas. En este sentido, parece necesario que el gobierno mexicano modifique la perspectiva que en sexenios anteriores y en el actual ha seguido, de mantener marginada la inversión en esta materia en los presupuestos públicos anuales.
- 10) Aunado a lo anterior, parece indispensable articular una política científica y tecnológica que trascienda los tiempos gubernamentales —sexenales— y las dinámicas político-electorales y, por el contrario, reconozca que esos ámbitos requieren de tiempo para madurar, pues las soluciones a eventualidades requieren de la construcción de conocimiento y, desde luego, de capacidades instaladas en las universidades y centros de investigación. Una “visión de Estado” es la expresión que, desde hace años, condensa el propósito de pensar a largo plazo en el desarrollo científico y tecnológico del país. Puede ser éste un buen momento para recuperar esta idea.
- 11) Considerando las ventajas y las limitaciones que tiene la comunicación digital, es importante que los gobiernos, primero, reconozcan las tecnologías de la información y la comunicación como un medio a partir del cual pueden acercarse a la ciudadanía; y segundo, que se tomen acciones de política pública para reducir la brecha digital y posibilitar una mejor gestión gubernamental por medio de mecanismos virtuales que pueden ser útiles para otros asuntos en el futuro, ajenos a la propia pandemia.
- 12) Los gobiernos pueden aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación para cumplir con obligaciones institucionales,

como la transparencia y la rendición de cuentas sobre las decisiones tomadas —aplica en momentos como éste, de crisis por la pandemia—, pero puede ir más allá y aplicarse en situaciones de normalidad. Para ello deben contar con recursos suficientes y personal especializado que de manera continua produzca, traduzca y publique información con valor público.

- 13) La pandemia ha visibilizado como nunca la importancia de contar con mecanismos de interacción virtuales o a distancia. En ese sentido, en México las alternativas para sufragar están sujetas prácticamente al voto en casilla, lo cual limita el ejercicio de ese derecho no sólo para las personas que no están en su domicilio, sino incluso para aquellas con problemas de movilidad, entre otras. Resulta indispensable que la ciudadanía tenga la posibilidad real de votar desde cualquier parte del mundo. Quizás sea un momento adecuado para explorar algunas alternativas que han funcionado y funcionan en otros países, tales como el voto anticipado, el postal y el electrónico —sobre este último ya habido algunos ensayos de los que se puede abreviar—.
- 14) Si la posibilidad anotada en el punto anterior se actualiza, a partir de ello puede pensarse en fortalecer los mecanismos de democracia directa. Como se sabe, algunos de estos mecanismos ya existen en nuestra Constitución, pero su uso ha sido copado por los partidos políticos y por el gobierno federal. En sentido teórico y práctico, deben ser instrumentos de los que la ciudadanía disponga para incidir en los asuntos públicos de forma proactiva y progresiva. Si mediante un esquema legal mejorado y un marco institucional pertinente se logra ese propósito, se ampliarán efectivamente los canales de participación democrática.
- 15) Del mismo modo que en los procesos electorales, los poderes públicos del país se vieron en la necesidad de adaptarse para enfrentar el desafío pandémico: tenían que garantizar el ejercicio de sus funciones y la continuidad de los procesos. En buena medida de ello depende la estabilidad del país. En esa dirección es imperativo que

de esta experiencia se generen regulaciones claras que impidan que se paralice el trabajo de los poderes del estado en situaciones de emergencia. Ello redundará en evitar la perniciosa práctica de crear “excepcionalidades” que favorezcan al Ejecutivo.

- 16) El valor de la continuidad institucional es fundamental en los procesos legislativos, pero también la innovación y adaptación, como lo demuestra la experiencia del Congreso mexicano. Es importante considerar que la conformación de nuevas normas no redunde en retrocesos de lo que se había avanzado en materia de representación política.
- 17) La estrategia de comunicación del gobierno mexicano en torno a la pandemia privilegió el discurso político por encima del científico. Frente a ello es necesario modificar los criterios desde los cuales se toman decisiones y se informa a la ciudadanía; la conformación de grupos de expertos que asesoren a los gobiernos de todos los niveles puede favorecer una toma de decisiones informada y despolitizada.
- 18) En línea con recomendaciones previas, la estrategia de comunicación refleja un estilo de gobernar, personalista, que confía en la voluntad de las personas antes que en las reglas claras y de aplicación universal. No sólo es un tema de “escuchar a los expertos”, una voz que debe ser preponderante en situaciones críticas como ésta, sino de escuchar distintas opiniones de la variedad de sectores que componen el país. La falta de procesos deliberativos, una marca singular de nuestro tránsito democrático, no ha sido corregida, al contrario, se ha profundizado la tendencia en hacer valer sólo la posición de la autoridad. Paradójico que ocurra esto en un gobierno que dice confiar en “la voz del pueblo”.

A pesar de las dificultades y desafíos que la pandemia implicó para las democracias en el mundo, muchas de ellas mostraron capacidad de respuesta y eficacia para atender la contingencia. Otros países democráticos o con procesos de erosión en marcha, como México, mostraron las debilidades de una gestión improvisada, con falta de criterios científicos y con lógicas de

comunicación que ponían por delante criterios políticos (esto sin considerar la respuesta inmediata “negacionista”, que minimizaba el problema y llamaba a la inacción). No obstante, la pandemia por COVID-19 es uno más de los muchos problemas que los Estados contemporáneos han enfrentado en las últimas décadas, como el cambio climático o las movilidades humanas. En ese sentido, hay espacio para el optimismo:

Las democracias liberales —con todo y sus fallas— pueden estar mejor preparadas para lidiar con muchos de estos asuntos que otras formas de gobierno... La democracia liberal ha probado ser duradera y adaptable, y ha demostrado una gran capacidad para proveer importantes bienes públicos, políticos, económicos y sociales, sobre una base más consistente y sostenida que muchas otras alternativas de gobierno. Esto no es insignificante (Hobson, 2021: 110).

REFERENCIAS

- Chabon, Michael (2018). “El futuro tendrá que esperar”. *Revista de la Universidad de México*, nueva época, 842, noviembre: 29-33.
- Dahl, Robert A. (1993). *La poliarquía. Participación y oposición*. México: REI.
- Delanty, Gerard (2021). “Imagining the future: Social struggles, the postnational domain and major contemporary social transformations”. *Journal of Sociology* 57 (1): 27-46.
- Hobson, Christopher (2021). “Democracy’s Conceptual Politics: Liberalism and Its Others”. *Democratic Theory* 8 (2): 97-117.
- Millán, Alejandro (2021). “Por qué el futuro no existe, según Dean Buonomano, autor de *Tu cerebro es una máquina del tiempo*”. *BBC News Mundo*, 16 septiembre 2021 [en línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-58234259?at_custom4=44AC400C-1858-11EC-A275-A7CC96E8478F&at_campaign=64&at_medium=custom7&at_custom1=%5Bpost+type%5D&at_custom2=twitter&at_custom3=BBC+-Mundo> (consulta: 20 de octubre de 2021).

- Morin, Edgar (2020). *Cambiamos de vía. Lecciones de la pandemia*. Barcelona: Paidós [versión epub].
- Shermer, Michael (2018). “La utopía es un ideal peligroso: deberíamos aspirar a la *protopía*”. *Revista de la Universidad de México*, nueva época, 842, noviembre: 41-45.
- Urry, John (2016). *What is the Future?* Cambridge, UK: Polity Press.
- Zakaria, Fareed (2021). *Diez lecciones para el mundo de la postpandemia*. Barcelona: Paidós [versión epub].

Perfil de autoras y autores

Manuel Alcántara Sáez

Es licenciado y doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense, es profesor emérito de la Universidad de Salamanca y de la UPB (Medellín). Ha escrito como autor único: *Sistemas políticos de América Latina; Gobernabilidad, crisis y cambio; ¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos;* y, *El oficio de político*. Fundó la revista *América Latina Hoy* en 1990, fue director del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (1993-2007), así como vicerrector de esta universidad (2007-2009), así como primer secretario general de ALACIP (2002-2007). www.manuelalcantarasaiez.com

Marcela Amaro Rosales

Es investigadora de Tiempo Completo del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Coordinadora del Seminario de Estudios Interdisciplinarios sobre Ciencia, Tecnología e Innovación y del Seminario de Economía y Administración de la Ciencia y la Tecnología. Sus temas de investigación son los aspectos socioeconómicos en la biotecnología y la industria 4.0. La gestión del conocimiento, transferencia tecnológica, aprendizaje e innovación en pequeñas y medianas empresas, así como la relación entre tecnología y ciudad. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores en el nivel I. En 2022 recibió el Reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en el área de investigación económica administrativa. marcela.amaro@sociales.unam.mx

Miguel Armando López Leyva

Es doctor en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México. Investigador Titular “B”, Tiempo Completo, Definitivo, en el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UNAM. Línea de investigación: Democracia y movimientos sociales. leyva@sociales.unam.mx

Salvador Martí i Puig

Es doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente es catedrático de ciencias políticas de la Universidad de Girona. Ha sido investigador y docente en universidades de Europa, América Latina y Estados Unidos. Su área de investigación es la política comparada en América Latina y los movimientos sociales. Ha trabajado y escrito sobre procesos de democratización y des-democratización, acción colectiva e identidad. Es autor de artículos en revistas académicas, de capítulos y de libros. Entre sus últimas obras destacan la coautoría con Josep M. Vallès del *Manual de Ciencia Política*. salvador.marti@udg.edu

Alejandro Monsiváis Carrillo

Es profesor-investigador en El Colegio de la Frontera Norte y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Sus publicaciones abordan temas de confianza institucional, derechos ciudadanos, deliberación, legitimidad y apoyo popular a la democracia. Actualmente investiga acerca de las condiciones asociadas a la resiliencia de la democracia en escenarios de polarización, desafección política y populismo. amonsi@colef.mx

Laura Montes de Oca Barrera

Es investigadora Titular de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Licenciada en Etnología; maestra en Sociología Política y Doctora en Ciencias Sociales. Sus investigaciones versan sobre temas de gobernanza, participación y toma de decisión e incidencia pública y cambio social. Docente en el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es integrante del

Sistema Nacional de Investigadores en México. Tiene diversas publicaciones en revistas arbitradas, revistas de divulgación y capítulos de libro. lbmontesdeoca@sociales.unam.mx

Víctor Morales Noble

Es doctor en Ciencias Políticas y Sociales, maestro en Estudios Políticos y Sociales, y licenciado en Sociología por la UNAM. Cuenta con estudios en derechos humanos y derecho humanitario por la American University, el Washington College of Law y Netherlands Institute of Human Rights. Líneas de investigación: democracia, participación electoral, educación cívica y derechos humanos. Labora para el Instituto Nacional Electoral en la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM y colabora en el Seminario de Investigación Doctoral del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales (UNAM). victor.moralesn@ine.mx

Khemvirg Puente Martínez

Es profesor Titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Sus líneas de investigación son los estudios legislativos comparados y la transparencia y la rendición de cuentas. khemvirg@unam.mx

José Antonio Sevilla Sevilla

Es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y candidato a investigador SNI. Docente en línea en el programa de Políticas y Proyectos Sociales en la Universidad Abierta y a Distancia de México y profesor por tiempo determinado en la licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. Entre sus temas de interés destacan: Política subnacional, democracia y democratización, cambio institucional, poder de los Ejecutivos locales y toma de decisiones en gobiernos locales. antonio_sevilla@comunidad.unam.mx

G. Georgina Sosa Hernández

Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales, es profesora de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, adscrita al Centro de Estudios en Comunicación. Tiene la distinción del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel I. georginasosa@politicas.unam.mx

La primera edición de
Democracia en tiempos difíciles, coordinada
por Miguel Armando López Leyva y Laura
Montes de Oca Barrera, editada por el Instituto de
Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional
Autónoma de México, se terminó de imprimir el 10 de junio
de 2023 en los talleres de Litográfica Ingramex, S. A. de C. V.,
Centeno 162-1, Granjas Esmeralda, Iztapalapa, 09810, Ciudad de
México. El tiraje consta de 300 ejemplares en papel Holmen Book Cream
de 55 g los interiores y en cartulina sulfatada de 14 puntos los forros; tipo de
impresión: digital; encuadernación en rústica pegada. En la composición se utilizó
la familia tipográfica Minion Pro de 8, 9 y 12 pt. Cuidado de la edición: Virginia
Careaga Covarrubias; corrección de originales y lectura de pruebas: Elsa
Naccarella y Guadalupe Espinosa; diseño tipográfico y diagramación:
Irma G. González Béjar; formación: Oscar Quintana Ángeles;
diseño de la identidad visual de la colección: Fernando Garcés
Poó; coordinación y gestión editorial de la colección: Yuritzi
Arredondo Martínez. La coordinación editorial estuvo a
cargo del Departamento de Publicaciones del IIS

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**