

EDUARDO ROBLEDO RINCÓN

EJERCER EL PODER POLÍTICO EN EL SIGLO XXI

GOBERNAR EN UN MUNDO CON
PANDEMIA, CRECIENTE COMPLEJIDAD Y
RIESGOS GLOBALES

2021





D.R. © 2021 Gerencia del Poder. Avenida Insurgentes Sur
1605, San José Insurgentes, Alcaldía Benito Juárez, 03900
Ciudad de México, CDMX.

Colaboradores especiales:
Ing. Arturo García Torres Delgadillo
Ernesto Alonso Sánchez Carbajal
Antonio Bautista López

Edición: julio de 2021

ISBN: en trámite

Se permite la reproducción parcial o total de este
documento citando la fuente.

Diseño de portada inspirado en la ilustración del artículo
Liderazgo efectivo en tiempos de crisis de EQP. Equation
Partners.

Diseño editorial: The Pillow Books S.A.S. de C.V.

EJERCER EL PODER POLÍTICO EN EL SIGLO XXI

GOBERNAR EN UN MUNDO CON
PANDEMIA, CRECIENTE COMPLEJIDAD Y
RIESGOS GLOBALES

2021

GERENCIA DEL
PODER

ÍNDICE

	Presentación.....	7
	Introducción	11
	Objetivos	15
	Capítulo 1. El liderazgo político	17
	La necesidad de liderazgos	17
	Los liderazgos y la geopolítica mundial	18
	Evaluación de liderazgos políticos mundiales	19
	Desempeño de los gobiernos	21
1	Impacto en la democracia	26
	Percepción de la democracia	27
	Satisfacción con los gobiernos	29
	Elecciones en el mundo durante la pandemia	29
	Capítulo 2. La gobernanza mundial: ¿Un mundo fallido?	35
	Los 12 riesgos que amenazan a la humanidad.....	36
2	Reporte de Riesgos Globales del Foro Económico Mundial 2021.....	37
	Gobernanza Mundial	39
	Un caso de liderazgo político a nivel mundial.....	42
	La Gobernanza de Riesgos Críticos.....	43
	Capítulo 3. La pandemia en América Latina.....	53
	Impacto económico.....	54
	Ingresos y deuda pública.....	57
	Pobreza y desigualdad	61
	Impacto en la democracia	62
3	Aprobación de liderazgos latinoamericanos	63
	Cuadro comparativo del contexto, impacto de la pandemia y acciones de gobierno en 18 países de América Latina.....	65
	Análisis de siete países de América Latina	71

4	Capítulo 4. Gobernar en el siglo XXI.....	83
	Hacia una Nueva Gobernanza.....	84
5	Capítulo 5. Nuestra propuesta: Trazos de un nuevo liderazgo político para gobernar el siglo XXI.....	87
	Liderazgo basado en resultados.....	89
	Cualidades de las y los líderes	96
	Posibles aprendizajes adicionales para el liderazgo político.....	99
	Cómo liderar la empresa a través de la crisis de COVID-19.....	99
	La urgente necesidad de un nuevo liderazgo	99
	Formación de liderazgos políticos.....	101
6	6. Anexos	103
	Mapa general	103
	Mapa de formación de líderes políticos.....	104



Huelga nacional del 28 de abril de 2021 en Bogotá, Colombia.

Fotografía: byron-jimenez-fszlU4TVEok-unsplash

PRESENTACIÓN

*Dr. Raúl Contreras Bustamante,
Director de la Facultad de Derecho de la UNAM*

Desde la antigüedad, pensadores como Platón y Aristóteles escribieron grandes tratados que buscaban que el ser humano pudiera alcanzar la virtud. Una de las principales propuestas aristotélicas radicaba en la importancia de la acción política, la más elevada y enaltecida actividad humana.

El Dr. Eduardo Robledo Rincón ha dedicado los años recientes de su vida académica y profesional a cultivar y enseñar que la excelencia se puede alcanzar por medio de la *vita activa*, es decir, la vida política, a través de imprimir a sus estudios y análisis toda la experiencia y conocimientos adquiridos a lo largo de su carrera como servidor público, legislador, gobernador de su Estado natal y diplomático en el escenario internacional.

Porque dentro de sus múltiples facetas también destaca la de investigador, ya que es autor de diversos libros, artículos, ponencias y trabajos de investigación.

La obra que tiene usted en sus manos es el más reciente esfuerzo intelectual del Dr. Robledo Rincón intitulado: *Ejercer el poder político en el siglo XXI. Gobernar en un mundo con pandemia, creciente complejidad y riesgos globales*, producto de su trabajo incansable y lucidez académica y a propósito del cual se me ha conferido el inmerecido honor de escribir unas líneas a manera de presentación. Se trata de un estudio que pretende hacer comprender que el poder político debe surgir desde la acción misma para llevarnos a repensar la función

política como clave de la igualdad entre los seres humanos. De ahí su preocupación por el estudio del escenario del poder y de los liderazgos.

Asimismo, este estudio pone de manifiesto la confluencia de diversas preocupaciones en un solo eje conductor, que no es otro que el *liderazgo político y la gobernanza* que se necesitan en pleno siglo XXI. De manera científica, metódica y holística, en este estudio vemos cómo tópicos tan variados como la geopolítica mundial, los riesgos globales, la pobreza y la desigualdad, así como la crisis sanitaria causada por la COVID-19, encuentran una conexión indisoluble en materia de gobernanza mundial.

El Dr. Robledo Rincón, consciente de que nos encontramos en un mundo de intensas transformaciones, advierte que esta era de incertidumbre necesita ser analizada a partir de las cuestiones más acuciantes. Por ello, esta obra problematiza el impacto de la pandemia en el mundo —sobre todo en América Latina— en distintos planos como en la economía, la deuda pública, la democracia y las agendas políticas de los Estados. De tal suerte, bajo una mirada crítica pero anclada al pensamiento político, encontramos una serie de respuestas y meditaciones acerca de las grandes problemáticas que, desde hace poco más de un año, aquejan a la humanidad.

Este libro fue pensado y escrito al ritmo de los sucesos provocados por el SARS-CoV-2, un virus que ha traído dolor, miedo y angustia en todo el mundo; sin embargo, el autor, bajo un brillante análisis, nos demuestra que la humanidad se enfrenta a un virus más sigiloso, pero también más letal: la pandemia de la indiferencia que genera pérdida de sensibilidad y de solidaridad.

Frente a este desolador panorama, Robledo Rincón se pregunta: ¿qué tipo de liderazgos

políticos se requieren para afrontar los grandes retos y desafíos globales que deja la crisis sanitaria? Después de una investigación profunda y fecunda en relación con el desempeño de los gobiernos ante este primer gran desafío que sigue enfrentando la humanidad, el autor nos presenta los trazos del nuevo liderazgo político que se tendrá que perfilar en el siglo XXI.

Como se vislumbra, la lectura que podrán disfrutar tanto personas legas como expertas en la materia es una invitación a observar, con unos anteojos críticos, nuestros contextos contemporáneos. La pandemia nos ha expuesto a la fragilidad de la humanidad, nos ha revelado una serie de problemáticas que habían sido ignoradas, pero que ya estaban presentes, tales como la carencia de liderazgos políticos, la desigualdad, la crisis del medio ambiente y el agotamiento del modelo económico, entre otras cosas.

Hoy surge a la literatura una obra digna de ser leída y revisada con detalle. Las reflexiones que se encontrarán en este libro, sin duda alguna, contribuyen a seguir pensando y profundizando sobre la manera en que la acción política nos puede ayudar a construir sociedades más justas y decentes.

La idea, muy generalizada, de que después de la pandemia regresaremos a un estado inicial en el que todo volverá a estar bien es equivocada. La pandemia demostró que la vida social estaba mal en muchos aspectos: los seres humanos estaban poniendo en riesgo severo a la naturaleza; el calentamiento global es una realidad; la desigualdad social y la pobreza amenazan con estallar; la insuficiente inversión de los países en educación, ciencia y tecnología quedó evidenciada, por citar algunos temas.

El estudio, de manera correcta, nos demuestra que en lugar de pensar en volver a la

“normalidad” debemos prepararnos para una “nueva realidad”, porque debemos aprender de las enseñanzas que nos dejó la pandemia para no volver a cometer los mismos errores.

La globalización mostró su fragilidad ante este fenómeno de la pandemia que, en realidad, es un evento global, y fue un fracaso colectivo que hizo resurgir la importancia del Estado nacional. Cada país enfrentó la crisis como mejor pudo y creyó conveniente, sin una efectiva coordinación de los organismos internacionales especializados. Coincidimos en que hubo incapacidad de parte de los organismos internacionales, así como de muchos liderazgos políticos a la hora de tomar acciones en momentos de la emergencia, al igual que en la imprescindible necesidad de reconstruir un fuerte liderazgo político a nivel mundial que prevenga y combata futuras catástrofes.

La clave en el futuro es que se puedan construir consensos, establecer colaboraciones y tener una planeación flexible, científica, bajo criterios de buena gobernanza y mediante la dirección de liderazgos responsables y sensibles para prevenir riesgos y consecuencias fatales. Así, el estudio demuestra que la aparición de la pandemia afectó a todos los liderazgos políticos en el mundo en sus programas sociales, y lo seguirá haciendo porque esto está aún lejos de terminar.

Como estudioso y educador de la ciencia jurídica, me fue de gran interés saber que el 61% de los países del mundo eran clasificados como democráticos y que el 55% de la población vivía en democracia en 2019, y que más de la mitad de tales países entraron, de alguna forma, en erosión debido a las medidas de “estado de emergencia nacional” implementadas para combatir la pandemia, las cuales ampliaron las facultades

del poder ejecutivo y restringieron derechos fundamentales, como las libertades de reunión y de expresión.

La pandemia rompió la planeación y ejecución de políticas públicas ante la necesidad de implementar acciones reactivas y destinar fuertes cantidades financieras al combate de la epidemia, por lo que trastocó la marcha de todos los gobiernos. Los análisis del trabajo dejan claro que “ningún tipo de país resultó ganador unánime en el periodo examinado”.

Respecto a América, es trascendente entender que resultó el continente más afectado a nivel mundial por la pandemia, y que Estados Unidos, Brasil y México están entre los que más resintieron sus efectos devastadores. En el caso de México, las mediciones en materia de deuda pública, los índices de pobreza y pobreza extrema, la muy baja inversión en salud, así como de porcentajes muy elevados de obesidad y diabetes, demuestran que tenemos un escenario de alta vulnerabilidad y riesgo en futuras contingencias sanitarias.

Es muy interesante ver los resultados de las mediciones respecto a la importancia social de la democracia y las elecciones. A pesar de la contingencia, varios procesos electorales se han realizado de manera concurrencia y exitosa, y sus resultados están arrojando lecciones que aún no se pueden evaluar de manera integral, lo cual estoy seguro será motivo de futuras investigaciones del Dr. Robledo, conociendo sus inquietudes científicas, académicas y políticas.

Eduardo Robledo da en el blanco cuando señala con certeza que “el pensamiento político va rezagado de la realidad” y que el “capitalismo neoliberal incapacitó al Estado para responder ante las emergencias”. De igual modo, es una conclusión exacta la idea de que es necesario seguir profundizando en la gobernanza como modelo de gobierno,

basado en una democracia participativa a nivel de las comunidades, orientado por la solidaridad y la cooperación para impulsar el cambio.

El liderazgo político que se requerirá para superar los estragos de la pandemia —nos dice con docta concepción el autor— demanda las cualidades de saber escuchar, ser creíble y consistente, así como tener la habilidad de unificar al país, ya que “los malos liderazgos utilizarán el caos para crear divisiones”.

Sólo puedo señalar una divergencia con respecto a lo que menciona el maestro

Robledo Rincón acerca de que al futuro hay que imaginarlo, planearlo y ponerlo en marcha porque “el futuro es mañana”. Creo que el futuro es hoy.

Para terminar esta presentación, no puedo estar más de acuerdo con el Dr. Eduardo Robledo Rincón en que la política es un arte. Y que el liderazgo, la gobernanza y saber gobernar en el Siglo XXI requieren la formación de política en las universidades de quienes ejercen el arte de la política y el ejercicio de gobierno. Desde la Facultad de Derecho de la UNAM estamos listos y actuando para contribuir a ello.



INTRODUCCIÓN

Al final, no creo que podamos llegar a conclusiones generales sobre si las dictaduras o las democracias pueden sobrevivir mejor a una pandemia [...] Lo que importa al final no es el tipo de régimen, sino si los ciudadanos confían en sus líderes y si esos líderes presiden un estado competente y eficaz.

Francis Fukuyama
30 de marzo de 2020.¹

La humanidad es irrestrictamente optimista: somos ciegos que ven, ciegos que, viendo, no ven.² Este optimismo, tan grande como aplastante, puede despertar la esperanza del ser humano, el interés por modificar su entorno y buscar alternativas, la disposición de transformarse. Sin embargo, este optimismo representa, a la par, un enorme peligro cuando desvanece los aprendizajes que un momento definitorio, como la pandemia, tendría que dejarnos,

¹ Francis Fukuyama, "The Thing That Determines a Country's Resistance to the Coronavirus", *The Atlantic*, 30 de marzo de 2020. Disponible en línea: <<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/thing-determines-how-well-countries-respond-coronavirus/609025/>>.

² La frase es retomada del libro de José Saramago, *Ensayo sobre la ceguera* (1995): "Por qué nos hemos quedado ciegos, No lo sé, quizá un día lleguemos a saber la razón, Quieres que te diga lo que estoy pensando, Dime, Creo que no nos quedamos ciegos, creo que estamos ciegos, Ciegos que ven, Ciegos que, viendo, no ven."

bajo la percepción de que regresaremos a un estado inicial, previo a esta crisis sanitaria, y de que todo mejorará.

La historia está ahí para sacudirnos. Las pandemias, como otros eventos de esta naturaleza, han sido parte del desarrollo de las civilizaciones. En la historia de la guerra del Peloponeso, Tucídides da cuenta de la pandemia que sucedió en Atenas en 430 A.C. y se propagó de Etiopía a Egipto y de ahí a Grecia. La plaga que supuso una inminente amenaza desde su inicio —como fue y aún es la COVID-19— no se percibió entonces en toda su magnitud. Aún hoy día, con siglos a cuestas de conocimiento sobre acontecimientos de esta índole, la actual pandemia que desató el SARS-COV-2 significa un desafío enorme para nuestra capacidad de respuesta y supervivencia.

¿Cuál ha sido el gran error en el que han caído la sociedad, los liderazgos políticos y la gobernanza mundial para no comprender esta crisis? ¿No ha habido lecciones que aprender o, más bien, no hemos querido aprenderlas?

Seguir la cadena de contagios ha sido central para contener el virus, aunque hoy es indispensable trazar la cadena de acciones a considerar para prepararnos en diversas crisis. Sin lugar a duda, la especie humana se ha enfrentado —y se enfrentará— a una serie de desafíos multifactoriales a los cuales tendremos que responder en el siglo XXI. Estar preparados y preparadas no es opcional. La COVID-19 y sus efectos nos serán anecdóticos porque ya son parte de la vida diaria de las poblaciones mundiales, y muy probablemente se agravarán y transformarán en situaciones de suma complejidad, situaciones que serán mucho más desafiantes para la sociedad actual.

En este sentido y a más de un año del inicio de la pandemia ocasionada por el SARS-COV-2,

nos enfrentamos a un agotamiento tanto social como intelectual, pero es hoy, más que nunca, que necesitamos estructurar y trazar una ruta clara hacia donde dirigimos. Nuestra subsistencia está en entredicho; el orden político mundial se encuentra en duda como nunca antes lo había estado; las estructuras nacionales se han visto fuertemente golpeadas; se ha puesto en tela de juicio la funcionalidad de la democracia ante un momento de crisis y si ésta es una forma de gobierno más conveniente que los regímenes autoritarios. En suma, la capacidad de respuesta de las personas gobernantes, su liderazgo y la gobernanza mundial actualmente no significan lo mismo que hace 18 meses.

Cada vez se vislumbran con menos claridad las fechas que, de inicio, eran determinantes para la resolución de la pandemia: los primeros países con contagios, los cien primeros días de cuarentena, los mil primeros casos en cada nación, el día en que, por fin, alcanzaríamos una “normalidad” en un mundo completamente distinto de aquel que conocimos previo a la pandemia, un mundo en el cual aún debemos resolver grandes interrogantes. Hoy, el rescate de la humanidad está en manos de diversas vacunas, pero este alivio será temporal si no entendemos, con mayor profundidad, las causas y consecuencias de una crisis experimentada en todo el planeta como aquella que hemos vivido. No hemos puesto la atención suficiente al llamado inicial del cambio climático, que actualmente ya es una crisis y se ahondará en años venideros.

Necesitamos superar el fracaso colectivo que resultó de la primera respuesta a la pandemia. Necesitamos prepararnos y generar escenarios creativos que respondan a lo que, de acuerdo con muchas voces, suponía ya una de las mayores certezas a nivel global: la llegada

de un virus que pondría en jaque a nuestra especie. Un virus que nos mostró, como sociedad, nuestra incapacidad para diseñar mecanismos de respuesta efectiva con los cuales, desde el primer momento, se pudieran crear soluciones masivas ante una crisis de salud global. Hemos estado inmersos e inmersas en un entorno de gran politización, no sólo entre algunas naciones, sino en toda la faz de la tierra, en el cual era indispensable tomar decisiones con la mayor prontitud posible, decisiones en las que intervinieron muchos intereses económicos y políticos. Confirmamos que las pandemias no actúan indiscriminadamente. El riesgo, la enfermedad y la muerte se distribuyen de manera desigual, ya que “vivir en el mismo mundo no es lo mismo que vivir en uno compartido o en uno justo.”³ Si bien todas las personas hemos resentido los efectos de la pandemia, los grupos menos favorecidos han sufrido impactos más profundos y, al parecer, cuyas consecuencias serán a largo plazo.

Por tanto, nos enfrentamos a un virus que se conjuga con un mundo en crisis donde los aprendizajes parecen ser nulos o poco claros, un virus, que ha traído luto a millones de familia en el mundo; no obstante, al parecer el virus más letal ya se encontraba entre nosotros, de forma silenciosa, y sus efectos catastróficos podrían verse en los años siguientes, ese virus es nuestra indiferencia.

Y ante ello es tarea de ejercicio del poder dar sentido a esta conjunción de crisis y problemas multifactoriales, entender la apatía generalizada, que reta no sólo a los líderes, sino el propio análisis de las ciencias sociales en su conjunto y el estudio académico; cómo concatenar todas estas variables para poder

llegar a estructurar acciones y a respuestas que se reflejen en una gobernanza efectiva.

Hoy tanto la sociedad como sus liderazgos y la gobernanza mundial están en inminente peligro, a lo que bien hace referencia el sociólogo y académico Boaventura de Sousa Santos cuando asevera que “las incertidumbres creadas por la pandemia desafiaron, por su alcance y el modo en que se enfrentaban las estructuras sociales, económicas y políticas de principios del siglo XXI, las capacidades de intervención y análisis de la ciencia en su conjunto y, por tanto, también de las ciencias sociales.”⁴ En este sentido, si se “sigue defendiendo que no hay alternativa posible, ello nos conduce al suicidio.”⁵

Hoy, más que nunca, se necesita no sólo de la intervención de los gobiernos y líderes políticos: se requiere de nuevas maneras de entender y ejercer la política.

Necesitamos construir alternativas. Es tiempo de pasar de los posibles aprendizajes a la puesta en marcha de acciones. Hoy, más que nunca, se necesita no sólo de la intervención de los gobiernos y líderes políticos: se requiere de nuevas maneras de entender y ejercer la política. Debemos encaminarnos a encontrar la función de la política que, como señala Daniel Innerarity, va desde tener una perspectiva general, una visión de conjunto, hasta equilibrar los intereses en juego. La

³ Ivan Krastev, *¿Ya es mañana? Cómo la pandemia cambiará el mundo*, Debate, España, 2020, p.48.

⁴ Boaventura de Sousa Santos, *El futuro comienza ahora. De la pandemia a la utopía*, Akal, España, 2021.

⁵ Joaquín Estefanía, “El capitalismo cambia de piel”, *El País*, 09 abril 2021. Disponible en línea: <<https://elpais.com/babelia/2021-04-10/el-capitalismo-cambia-de-piel.html>>.

clave está en que ante el conflicto podamos construir consensos, establecer colaboración y advertir de los riesgos y las consecuencias fatales a futuro.⁶ Los tiempos que corren nos obligan a superar este fallo colectivo y, por el contrario, usar nuestro optimismo inconmensurable para cimentar opciones para vivir en sociedad, para ejercer el poder político. Nuestra gran acción es imaginar un mundo distinto.

En 1945 el mundo se encontraba devastado política, económica, social y moralmente. Era un mundo agotado tras una década de guerras mundiales que apenas empezaba a reconocer la magnitud del daño creado durante este periodo. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) nació ese año, frente a la urgente necesidad de dar sentido a este mundo sin rumbo. En aquel año, 51 países se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacionales, a fomentar relaciones de amistad entre las naciones y promover el progreso social, la mejora del nivel de vida y la salvaguarda de los derechos humanos.

Hoy debemos cuestionarnos si es necesario hacer un esfuerzo colectivo para reimaginar las instituciones que un momento de total devastación, como fue el periodo de postguerra, obligó a edificar. Durante esta pandemia la respuesta de organismos internacionales, principalmente de la Organización Mundial de la Salud (OMS), ha sido señalada en múltiples ocasiones por su incapacidad para reaccionar ante una crisis como la vivida. Se han indicado las limitantes en la acción de la OMS, como una burocracia tan pesada que impide su poder de decisión,

⁶ Daniel Innerarity, "Una defensa de la política". La Vanguardia, 07 de mayo de 2021. Disponible en línea: <<https://www.lavanguardia.com/opinion/20210508/7438477/defensa-politica.html>>.

al igual que la incapacidad de sus líderes para empujar la toma de decisiones y su puesta en práctica en momentos de emergencia. Por tanto, encaminarnos hacia esta "normalidad", tan distinta a cómo era y funcionaba el mundo prepandemia, pondrá en duda la propia lógica actual de dichas instituciones y cómo deben orientarse, lo cual no sugiere su desmantelamiento, sino entender su funcionalidad y pertinencia en esta realidad emergente.

Nuestra tarea consiste en comprender que la política, los liderazgos y la gobernanza se han convertido en paradigmas sobre formas de hacer o de actuar de cierto modo, paradigmas que, en este momento, es fundamental transformar. No partamos de lo existente, sino de lo que debería existir.

Nuestra tarea consiste en comprender que la política, los liderazgos y la gobernanza se han convertido en paradigmas sobre formas de hacer o de actuar de cierto modo, paradigmas que, en este momento, es fundamental transformar. No partamos de lo existente, sino de lo que debería existir. Con este objetivo se estructuró el presente trabajo y, ante el enorme desafío que significa analizar la situación actual, buscamos proseguir la investigación inicial que se realizó hace un año, la cual dio como resultado el documento *Liderazgo político y gobernanza democrática ante la crisis por COVID-19. Análisis de gestión de liderazgo en un contexto de crisis*, escrito en condiciones económicas, políticas y sociales, además de sanitarias, muy distintas a las actuales.

Imaginar el futuro hoy resulta más retador que nunca. El futuro no necesita sólo planearse, sino ponerse en marcha, porque este futuro actual que requerimos urgentemente ocurre mañana.

En aquel momento planteábamos la oportunidad que teníamos para extraer aprendizajes de la pandemia por la COVID-19 y enfrentar los desafíos que emerjan a partir de amenazas que se pudieran presentar. La incertidumbre en la que nos encontramos todavía tendrá grandes repercusiones; no obstante, es nuestra responsabilidad continuar haciendo un balance y análisis de cómo se tendrá que ejercer el poder en los años y décadas por venir.

Imaginar el futuro hoy resulta más retador que nunca. El futuro no necesita sólo planearse, sino ponerse en marcha, porque este futuro actual que requerimos urgentemente ocurre mañana.

Objetivos

La actual crisis sanitaria ha impuesto diversos desafíos. Entre ellos, ha cuestionado la validez de conceptos centrales como globalización, cooperación internacional, democracia, gobernanza, Estado y sostenibilidad, los cuales, hasta ahora, nos ayudaban a entender nuestra realidad económica, política y social. En un contexto cambiante y de creciente complejidad, incertidumbre y graves riesgos, las nociones disponibles acerca del liderazgo, el gobierno y el propio acto de gobernar están sujetas a discusión. Tras los acontecimientos vividos, debemos preguntarnos por la relevancia o vigencia de tales conceptos y nociones e,

incluso, considerar si es necesario construir otros esquemas de interpretación.

Por ello, en el presente trabajo nos proponemos explorar temas como *el liderazgo político y la gobernanza*, que, en última instancia, están relacionados con *el ejercicio del poder en el siglo XXI*. A lo largo de nuestra investigación buscamos dar respuestas, si bien contingentes, a las siguientes preguntas:

¿Cómo ha sido el desempeño de los principales liderazgos políticos ante la pandemia ocasionada por la COVID-19? ¿Es necesario un nuevo tipo de liderazgo?

¿Cuáles han sido las acciones que los gobiernos han emprendido para hacer frente a la crisis en sus sociedades? ¿De cuáles de estas acciones podemos aprender?

¿Cuáles serán los riesgos a futuro que enfrentará la humanidad? ¿Cambiará el acto de gobernar en el siglo XXI?

De igual manera, prestamos especial atención a los países de América Latina, toda vez que México y los países de Centro y Sur América comparten aspectos culturales y lingüísticos similares, además de que es una región que guarda muchas similitudes en términos de historia política y desarrollo económico. Por una parte, presentamos se presenta un análisis de 18 países latinoamericanos para mostrar el contexto, el impacto y las acciones emprendidas por los gobiernos nacionales para contener la pandemia; por otra, exponemos un análisis de 7 países latinoamericanos en los rubros de medidas sociales y liderazgo y gobernanza. En este sentido, una pregunta más articula nuestra reflexión:

¿De qué manera se enfrentó la pandemia en América Latina? ¿Qué nos han enseñado las distintas experiencias latinoamericanas al respecto?



fotografía: bruno-emmanuelle-W3IXtchd1pE-unsplash

EL LIDERAZGO POLÍTICO

Las crisis crean circunstancias extraordinarias para la gobernanza. Al mismo tiempo, las crisis brindan a los líderes oportunidades extraordinarias para demostrar su capacidad para liderar y cumplir objetivos que serían imposibles de lograr en circunstancias normales. ... Muchas crisis alimentan el apetito por un cambio radical. Los líderes astutos no dudarán en aprovechar esta "ventana de oportunidad". Como Rahm Emanuel, jefe de gabinete del presidente Obama, dijo durante la crisis financiera: "Nunca dejes que una crisis grave se desperdicie".

Arjen Boin, Paul 't Hart,
Eric Stern y Bengt Sundelius¹

¹ Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern y Bengt Sundelius, *The Politics of Crisis Management. Public Leadership Under Pressure*, Cambridge University Press, 2017, p. 4.

La necesidad de liderazgos

Los liderazgos políticos siempre importan. Pero en época de crisis, los liderazgos importan más y son más necesarios. Es en épocas excepcionales cuando las personas esperan que sus líderes eviten las amenazas o que minimicen el daño que éstas generan. Es responsabilidad de las y los líderes contribuir a que las sociedades salgan de la crisis mediante la explicación de sus causas y la generación de soluciones para evitar que ocurran nuevas crisis en un futuro. La crisis derivada de la pandemia que provocó el SARS-cov-2 ha sorprendido a todos los liderazgos del mundo, tanto en los países grandes como en los pequeños, en países desarrollados y emergentes, sin hacer distinción. Frente a la

pandemia, las reacciones de los liderazgos mundiales han sido diversas, al igual que sus acciones y resultados.

Los liderazgos políticos siempre importan. Pero en época de crisis, los liderazgos importan más y son más necesarios.

Durante la pandemia de la COVID-19 una de las experiencias más delicadas y definitorias para todas las personas que ejercen liderazgos políticos, así como para sus gobiernos, ha sido equilibrar los imperativos económicos con los imperativos de salud. Si algo ha mostrado la actuación de las y los líderes es que esta pandemia no se contiene únicamente a través de la política, de las ideologías o mediante un enfoque económico. Como lo señala Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la pandemia ha sido contenida “por una formulación de políticas cuidadosa, sensible y guiada por la ciencia, y por un liderazgo responsable y humano”.² El legado de cada liderazgo está en juego, ya que “las decisiones que tomen los líderes políticos en la pandemia definirán su lugar en la historia”, tal como insiste Bachelet.

Los liderazgos y la geopolítica mundial

En términos de geopolítica mundial, se prevé que este 2021 el mundo presenciara la tensión entre las democracias liberales, encabezadas por Joe Biden como presidente

de Estados Unidos, y las autocracias lideradas por Xi Jinping, presidente de la República Popular China. La Unión Europea es aliada de Estados Unidos, en tanto que la Rusia de Vladimir Putin apoya a la China de Xi y busca su respaldo cuando desafía a Bruselas o a Washington.

Diversos analistas se preguntan si estamos ante una nueva guerra fría con dos bloques claramente definidos: autócratas contra demócratas. La respuesta parecería sencilla pero no lo es, ya que el mundo ha cambiado, se ha vuelto más complejo y se ha transformado de manera sustancial a partir de la pandemia. Hoy día existen claras diferencias con el pasado. A diferencia de lo sucedido en el siglo XX, vivimos en un mundo multipolar donde las luchas ideológicas se quedaron atrás —como aquella que libraron el comunismo y el capitalismo— y donde la economía está integrada de forma global.

Si una potencia ha entendido cómo funciona la globalización es China, país donde se originó la pandemia y que, no obstante, ha salido fortalecido en términos económicos, políticos y sociales. China se perfila como la gran potencia del siglo XXI, capaz de superar una pandemia y lograr crecimiento antes de un año. En 2021 China prevé un crecimiento del PIB de 8.4%, sólo superada por India con un 12.5%, de acuerdo con estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) en abril de este año.³ Con Xi Jinping al frente, China sabe que su crecimiento económico está apuntalado en la estabilidad social.

Joe Biden llegó a la Casa Blanca en un mundo arrasado por la pandemia y altamente polarizado, un mundo en el que Estados

² Michelle Bachelet, “Las decisiones que tomen los líderes políticos en la pandemia definirán su lugar en la historia”, Noticias ONU, 14 de mayo de 2020. Disponible en línea: <<https://news.un.org/es/story/2020/05/1474382>>.

³ Fondo Monetario Internacional, *Managing Divergent Recoveries*, abril 2021. Disponible en línea: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>>.

Estados Unidos ha perdido su liderazgo global. El 46° presidente estadounidense anunció una ruptura decisiva con Donald Trump, quien defendía su nación frente a los demás países con una visión de confrontación, además de que se negaba a participar en la OMS y no reconocía el cambio climático. Trump hizo que, ante el mundo entero, Estados Unidos perdiera la confianza, credibilidad, predictibilidad y capacidad de liderazgo que lo habían caracterizado por décadas. Frente a sus aliados y socios, en foros internacionales como el G-7, ante su salida de organismos internacionales y tras abandonar acuerdos multilaterales, el ahora expresidente Trump nunca asumió que la propia seguridad nacional de Estados Unidos dependía de un liderazgo asertivo en el mundo.

En su discurso de toma de posesión, Biden consideró que su victoria era un regreso a la democracia en Estados Unidos y defendió la expansión de estos valores y principios a otros países. A diferencia de Trump, Biden otorga un papel clave al cambio climático. Una de sus primeras medidas fue cancelar el sistema de oleoductos Keystone que se planeaba construir entre Estados Unidos y Canadá. En política exterior, Biden regresó al Acuerdo de París e hizo un llamado a 40 líderes del mundo para la Cumbre de Líderes, celebrada el 22 y 23 de abril, en la cual se invitó a Xi Jinping y Vladimir Putin. El actual mandatario estadounidense percibe a China como “la mayor amenaza estratégica a largo plazo para la seguridad en el siglo XXI”.⁴ En términos generales, la administración de Biden considera necesario revitalizar y modernizar alianzas y asociaciones en todo el mundo para “liderar y mantener un sistema internacional estable respaldado por alianzas democráticas

sólidas, instituciones multilaterales y reglas”,⁵ así como reconstruir las cadenas de suministro estadounidenses para bienes críticos.

Evaluación de liderazgos políticos mundiales

En la evaluación de 13 líderes políticos mundiales de la empresa Morning Consult⁶ publicada el 27 de mayo de 2021, Andrés Manuel López Obrador se ubica en primer lugar. Él es el mandatario latinoamericano de mayor aprobación en esta medición, al tiempo de ser uno de los presidentes que, durante la pandemia, ha mantenido niveles altos de aprobación. López Obrador inició su gobierno el 1 de diciembre de 2018, al recibir 53.2% de la votación, y comenzó lo que él mismo ha denominado el inicio de una Cuarta Transformación del país, la cual tiene como principal objetivo erradicar la corrupción, la pobreza y la desigualdad. En esta medición, López Obrador inició con 41% de aprobación neta⁷ el 1 de enero de 2020 y cerró el año 2020 con 36% de aprobación neta, para después obtener 35% de aprobación neta el 25 de mayo de 2021⁸ (Ver Gráfico 1).

En segundo lugar se encuentra Narendra Modi, primer ministro de India. Durante el año pasado, Modi fue el líder mundial de

⁵ *Ibidem*.

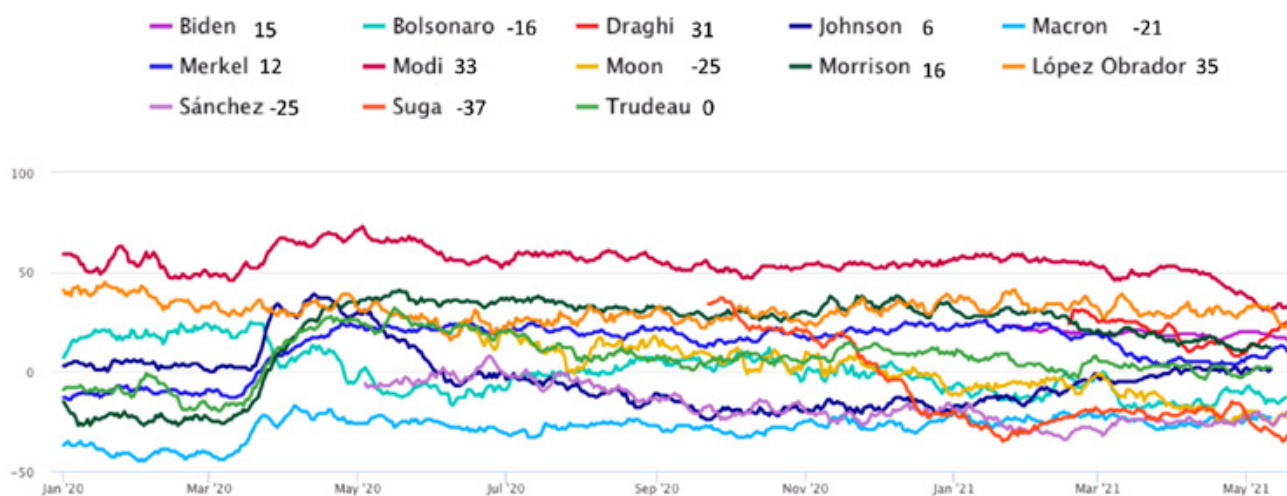
⁶ Morning Consult evalúa periódicamente 13 líderes mundiales pertenecientes a los países como Estados Unidos, Italia, Francia, Alemania, India, Australia, Reino Unido, Corea del Sur, España, Japón y Canadá. Brasil y México son los dos únicos líderes de países latinoamericanos incluidos en esta evaluación. Morning Consult, *Global Leader Approval Rating Tracker*, al 27 de mayo de 2021. Disponible en línea: <<https://morningconsult.com/form/global-leader-approval/>>.

⁷ La aprobación neta se define como “la proporción de residentes de cada país que aprueba menos la proporción que desaprueba de su respectivo jefe de estado”. *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁴ CELAG, “Los 100 días de Biden y América Latina”, 20 de abril de 2021. Disponible en línea: <<https://www.celag.org/los-100-dias-de-biden-y-america-latina/>>.

Gráfico 1. Aprobación neta de liderazgos políticos.



Fuente: Morning Consult, al 27 de mayo de 2021. Disponible en línea: <https://morningconsult.com/form/global-leader-approval/>.

mayor aprobación a lo largo de la pandemia. Las cifras aportadas permiten ver que Modi inició, el 1 de enero de 2020, con 59% de aprobación neta; posteriormente y en gran parte de 2020 sostuvo altos porcentajes de aprobación, aunque a partir del mes de abril de ese año su aprobación cayó de manera considerable. Mientras que el 1 de abril Modi tenía un 53 %, para el 1 de mayo su aprobación neta había bajado a 38%, hasta llegar al 33% de aprobación neta el 25 de mayo de 2021. Previo a la pandemia, el ultranacionalista Modi había sido ya considerado “el político más popular en India desde Indira Gandhi”,⁹ popularidad que seguramente le ayudó el año pasado. Si bien Modi impuso medidas de confinamiento más estrictas para contener esta pandemia mundial a comparación de otras naciones, entre marzo y mayo de 2020 y de acuerdo con sus críticos, el primer ministro indio no

aprovechó el tiempo para preparar al país para una segunda ola epidémica,¹⁰ por lo cual, a últimas fechas, la segunda ola de contagios en India ha sido devastadora. Esta situación podría explicar la tendencia a la baja de su aprobación.

En tercer lugar se encuentra el primer ministro italiano Mario Draghi, quien alcanzó el 25% de aprobación neta el 18 de mayo. Draghi asumió el poder el 13 de febrero de 2021, luego de que Giuseppe Conte presentó su dimisión como primer ministro el 26 de enero de 2021, tras perder el apoyo de una parte de su coalición. Conte fue el primer jefe de gobierno que, en Europa, hizo frente a la pandemia en Italia, antes de que ésta se propagara al resto de los países circundantes. Economista, expresidente del Banco Central Europeo y antiguo director ejecutivo del Banco Mundial, Draghi logró

⁹ Soutik Biswas, “Narendra Modi: 5 claves que explican por qué India reeligió al ultranacionalista hindú que gobernó los últimos cinco años”, 24 de mayo de 2019. Disponible en línea: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-48391093>.

¹⁰ Deutsche Welle, “La política contra el coronavirus en India: un desastre anunciado”, 24 abril de 2021. Disponible en línea: <https://www.dw.com/es/la-pol%C3%ADtica-contra-el-coronavirus-en-india-un-desastre-anunciado/a-57322893>.

el apoyo casi unánime de todos los partidos políticos italianos, tanto de izquierda como de derecha, para formar un gobierno de unidad ante la crisis. De 73 años, es conocido por su discreción, su seriedad y su determinación.¹¹ Draghi arrancó con una gran popularidad, y su llegada al poder fue aplaudida por los mercados financieros, una novedad para la historia de Italia. La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyden, escribió en Twitter que la experiencia de Draghi “será un excepcional recurso para Italia y Europa”¹². De acuerdo con Morning Consult, el actual primer ministro italiano comenzó con 24% de aprobación neta el 17 de febrero de 2021, presentó variaciones en marzo y abril, hasta llegar a 31% de aprobación neta el 25 de mayo de 2021.¹³

Jair Bolsonaro es el presidente que tiene la más baja aprobación de este conjunto de 13 líderes mundiales. Durante la pandemia, Bolsonaro sistemáticamente se ha mantenido en el lugar más bajo, además de que reporta la caída más grande de aprobación neta a lo largo de la pandemia: el 1 de enero de 2020 contaba con 7% de aprobación neta y, al 25 de mayo de 2021, su aprobación neta es de -16%. Bajo el liderazgo de Bolsonaro, Brasil ha registrado la segunda cifra más alta de muertes por COVID-19 a nivel mundial, con más de 400 mil personas fallecidas, al tiempo que colapsan las unidades de cuidados intensivos en el país. El Senado de Brasil instaló el 27

de abril de 2021 una comisión para analizar la actuación del gobierno frente a la pandemia, cuya investigación durará 90 días y podría tener un efecto grave en el futuro político de Bolsonaro, quien es posible que aspire a una reelección en 2022.

Desempeño de los gobiernos

A un año de la pandemia es posible hacer un recuento del desempeño de los gobiernos ante la emergencia sanitaria. El Lowy Institute, una institución independiente localizada en Australia, presenta en su página web un estudio de Índice de Rendimiento Covid¹⁴ a través de varias categorías —regiones, sistemas políticos, tamaño de la población y desarrollo económico— para determinar si existen variaciones significativas en el manejo de la pandemia. Dicho estudio aclara que la pandemia ha dado lugar a una *infodemia* de narrativas sobre qué tipo de Estado está intrínsecamente mejor preparado para combatir el virus, aunque “ningún tipo de país resultó ganador unánime en el período examinado [...] Ni una sola teoría explicó de manera convincente las diferencias observadas en los resultados nacionales, a pesar de que algunas medidas de salud demostraron ser mucho más efectivas que otras”.¹⁵ Sin embargo, ciertos factores estructurales parecen estar asociados de

¹¹ El Economista, “Mario Draghi jura como primer ministro de Italia”, 13 de febrero de 2021. Disponible en línea: <<https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Mario-Draghi-jura-como-primero-ministro-de-Italia-20210213-0005.html>>.

¹² Nación, “Economista Mario Draghi asume las riendas del gobierno de Italia”, 13 de febrero de 2021. Disponible en línea: <https://www.nacion.com/el-mundo/politica/economista-mario-draghi-asume-las-riendas-del-LCMNOETHVHFH3NY72XDGMNYBB4/story/>

¹³ Morning Consult, *Ibid.*

¹⁴ Lowy Institute explica su metodología de la siguiente forma: para la medición del desempeño se contemplaron 98 países en 36 semanas, hasta el 13 de marzo de 2021, y se utilizaron seis indicadores: casos confirmados, muertes confirmadas, casos confirmados por millón de personas, muertes confirmadas por millón de personas, casos confirmados como proporción de pruebas y pruebas por mil personas. Se otorga una puntuación de 0 (peor desempeño) a 100 (mejor desempeño). Instituto Lowy, *Índice de Rendimiento Covid*. Disponible en línea: <<https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/#overview>>.

¹⁵ *Ibidem.*

manera más estrecha con resultados positivos. Por ejemplo, los países más pequeños (con poblaciones de menos de 10 millones de personas) demostraron ser más ágiles que la mayoría de sus contrapartes más grandes en el manejo de la emergencia de salud durante gran parte de 2020.

Por otro lado, los niveles de desarrollo económico o las diferencias en los sistemas políticos entre países tuvieron un impacto menor en los resultados de lo que, a menudo, se suponía o publicitaba. El estudio del Lowy Institute sostiene que la respuesta efectiva ante la crisis no ha recaído por completo en el tipo de régimen estudiados, "sino [en] si los ciudadanos confían en sus líderes y si esos líderes presiden un estado competente y efectivo",¹⁶ en concordancia con lo dicho por Francis Fukuyama. En general, los países con poblaciones más pequeñas, cuyas sociedades están más cohesionadas y poseen instituciones capaces, tienen una ventaja comparativa para hacer frente a una crisis mundial como una pandemia. Asimismo, el estudio asegura que los factores sistémicos por sí solos, como son la región, el sistema político, el desarrollo económico o el tamaño de una sociedad, no pueden explicar plenamente las diferencias observadas en las respuestas ante las crisis que se experimental a nivel mundial. Los resultados apuntan hacia algunas de las fortalezas y vulnerabilidades derivadas de la forma en que los diferentes países están configurados para enfrentar un desafío de política pública a esta escala. Las decisiones y las circunstancias políticas del momento parecen ser igualmente importantes para dar forma a las respuestas nacionales frente a la pandemia.

¹⁶ Francis Fukuyama, *Ibid.*

Desempeño por el tipo de sistema político.

Un dato relevante del estudio del Lowy Institute consiste en su evaluación sobre cuáles son los sistemas políticos que mejor han manejado la pandemia. Las medidas para contener la propagación de la COVID-19 (órdenes para permanecer en casa, cuarentenas y cierres de fronteras) han sido comunes en la mayoría de los países. Sin embargo, la forma en que los gobiernos convencieron u obligaron a su ciudadanía a adherirse a estas medidas a menudo reflejaba la naturaleza de sus sistemas políticos.

Hasta el momento, ningún sistema político se ha destacado por ser más eficaz que otro en la gestión de la crisis sanitaria.

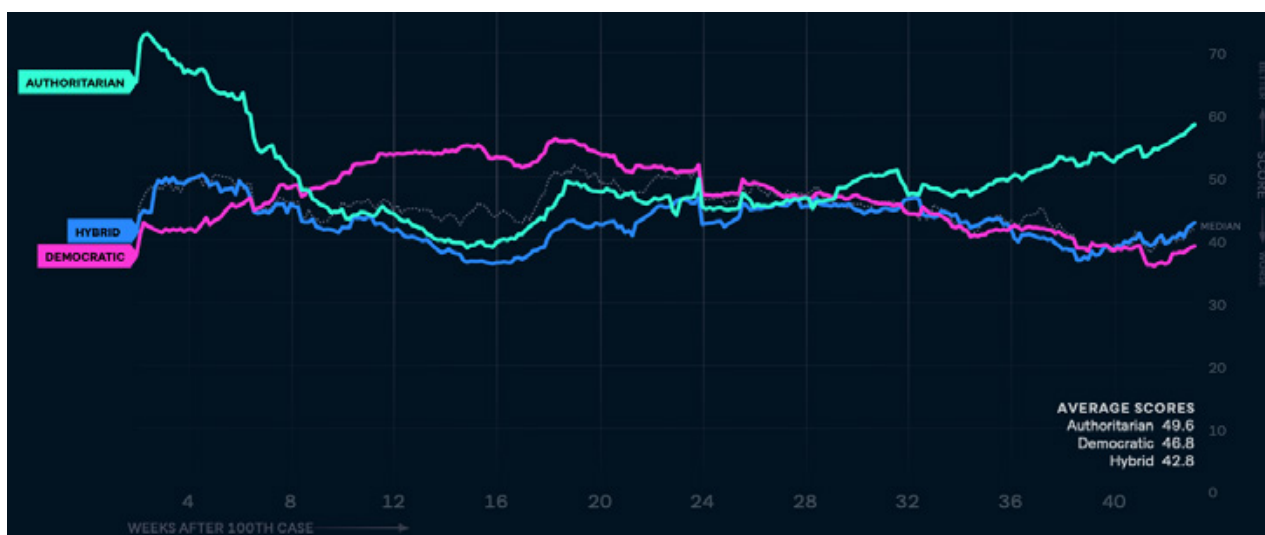
Hasta el momento, ningún sistema político se ha destacado por ser más eficaz que otro en la gestión de la crisis sanitaria. Los países con modelos autoritarios obtuvieron mejores resultados tanto al principio como al final del período examinado. En cambio y a pesar de haber tenido comienzos difíciles, las democracias mejoraron varios meses después de iniciada la pandemia, antes de que su desempeño retrocediera en las etapas posteriores de ésta. Al contrario, muchos regímenes híbridos,¹⁷ como Ucrania y Bolivia, parecían menos capaces de afrontar el desafío. Los regímenes democráticos obtuvieron un puntaje de 46.8, los autoritarios de 49.6 y los híbridos de 42.8 (ver Gráfico 2).

Desempeño por tamaño de los países.

Respecto al tamaño de los países, el estudio

¹⁷ Se consideran como regímenes híbridos a aquéllos que combinan características autocráticas con democráticas. Instituto Lowy, *Ibid.*

Gráfico 2. Desempeño por tipo de sistema político.



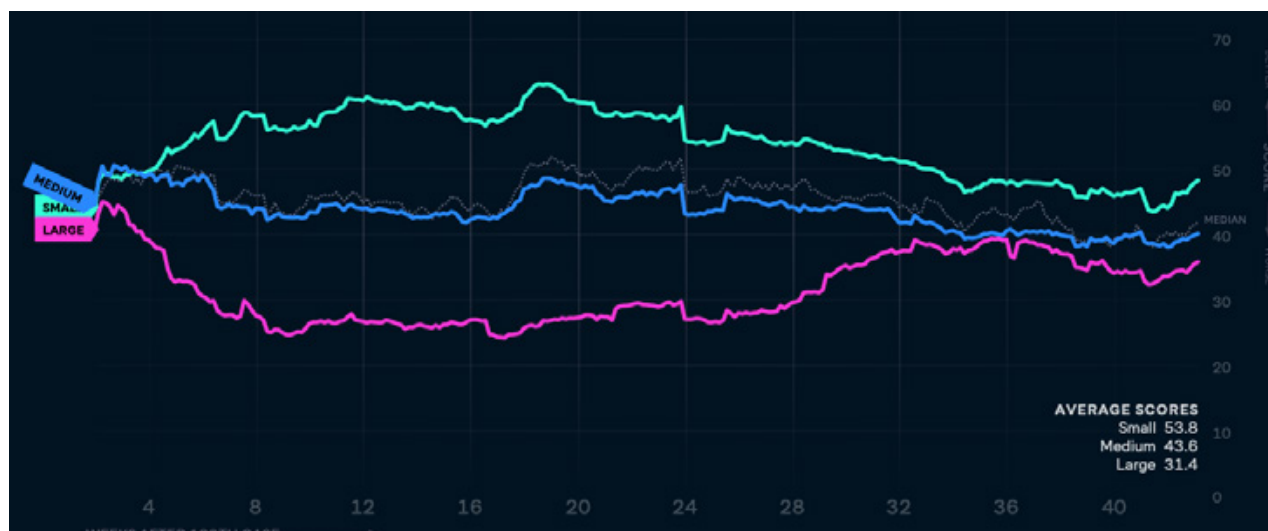
Fuente: Instituto Lowy, Índice de Rendimiento Covid. Disponible en línea: <<https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/#overview>>

reveló diferencias más marcadas en cuanto a los resultados de las acciones implementadas contra la pandemia. Al comienzo de esta, había poca diferencia perceptible en el desempeño de los países según el tamaño de su población. Sin embargo, las experiencias de poblaciones grandes, medianas y pequeñas divergieron notablemente un mes después de que cada país registrara su centésimo caso. De manera sistemática, los países más pequeños con poblaciones de menos de 10 millones de personas superaron a sus contrapartes más grandes a lo largo de 2020, aunque esta ventaja se redujo ligeramente hacia el final del período examinado. De tal suerte, en términos de población, menos parece ser más. Los países con menos de 10 millones de habitantes se desempeñaron mucho mejor contra el coronavirus que aquellos con poblaciones medianas o grandes. Los países de este grupo pudieron controlar sus fronteras en función de tener poblaciones más pequeñas; así mismo, es posible que a los gobiernos de estas naciones les haya resultado más fácil crear consenso y garantizar el cumplimiento de las pautas de salud sobre la base de

fuertes contratos sociales entre el Estado y su ciudadanía, situación que conduce hacia la obtención de mejores respuestas frente a la COVID-19.

En cambio, los países con poblaciones entre 10 y 100 millones, como Alemania y Francia, obtuvieron en promedio un desempeño cercano a la mediana en términos de sus respuestas colectivas a la pandemia. No obstante, este conjunto de 49 países tuvo la mayor diversidad en cuanto a las múltiples experiencias referidas a la pandemia a nivel nacional. Los gobiernos de los países medianos no poseen las ventajas de los países pequeños para controlar la propagación del virus, ni enfrentan las dificultades inherentes de gobernar poblaciones muy grandes. Finalmente, la mayoría de los países con poblaciones de más de 100 millones de personas han sido los más afectados, con pocos signos de mejora general incluso a principios de 2021. Los gobiernos de los países más poblados enfrentan la tarea de mitigar la propagación del virus entre un mayor número de personas. Además, la mayor prevalencia del virus en países más

Gráfico 3. Desempeño por tamaño de los países.



Fuente: Instituto Lowy, Índice de Rendimiento Covid. Disponible en línea: <<https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/#overview>>.

poblados puede estar relacionada con la elevada probabilidad de que tengan una o más *megaciudades* (con poblaciones de más de 10 millones de habitantes). Este es el caso de las áreas urbanas densamente habitadas y altamente globalizadas, como son Nueva York, Tokio, Nueva Delhi o la Ciudad de México.

Los países chicos obtuvieron un puntaje de 53.8, los países medianos de 43.6 y los grandes de 31.4 (ver Gráfico 3).

Desempeño por nivel de desarrollo económico.

Pareciera que los países con ingresos per cápita más altos tienen más recursos disponibles para combatir la pandemia de la COVID-19 y obtienen mejores resultados, en promedio, que los países en desarrollo durante la mayor parte de la crisis hasta la fecha. Es importante destacar que muchos países en desarrollo pudieron hacer frente al brote inicial de SARS-COV-2, y que las economías avanzadas, como grupo, perdieron su liderazgo a fines de 2020, dado el aumento de los contagios en muchos lugares que

habían logrado un aparente éxito en las primeras oleadas de la pandemia.

Los países más ricos se vieron rápidamente abrumados cuando apareció el virus por primera vez. Los viajes aéreos internacionales aceleraron los contagios de SARS-COV-2 provenientes del extranjero en estos países. Por el contrario, muchos gobiernos de países en desarrollo tuvieron más tiempo para implementar medidas preventivas después de que se conoció la escala y gravedad de la crisis mundial. Las economías avanzadas con mejores sistemas de salud y capacidad fiscal para mantener los confinamientos (cuarentenas) tuvieron grandes ventajas en el manejo de la pandemia. Estos activos fueron de particular importancia en la pandemia, cuando la capacidad de los gobiernos para respaldar o complementar los ingresos de la ciudadanía durante encierros largos se volvió crucial. Sin embargo, estos factores no fueron garantía de éxito contra la pandemia, como lo demuestra el bajo desempeño de varias de las principales economías avanzadas, por ejemplo, Estados Unidos y Reino Unido. En estos casos, también entraron en juego

fuerzas compensatorias: las poblaciones de esas economías suelen tener mayor edad, es decir, una mayor proporción de su población es vulnerable a la COVID-19, y mucho de la población en edad avanzada vive en centros de atención para personas adultos mayores, quienes fueron particularmente propensos a los brotes de virus. El liderazgo establecido por los países de ingresos altos se redujo de manera significativa hacia fines de 2020 antes del despliegue de los programas de vacunación masiva.

Al comienzo de la crisis, muchos países en desarrollo tuvieron mejores resultados que sus homólogos más ricos. Menos conexiones de vuelos internacionales y controles fronterizos más estrictos redujeron su exposición al coronavirus que provenía del extranjero. En muchos casos, esta situación también proporcionó a los países en desarrollo más tiempo para observar cómo otros Estados lidiaron con las primeras etapas críticas de la pandemia y para implementar las pautas de la OMS en materia de respuesta frente la transmisión del virus. Los gobiernos de los

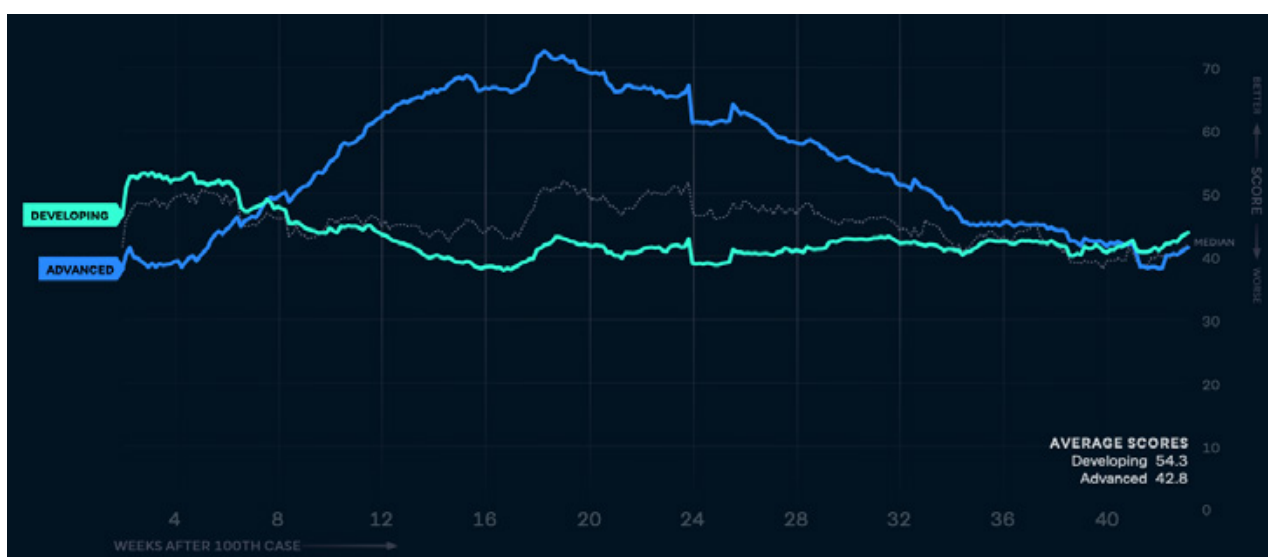
países más pobres eran conscientes de que tenían una capacidad hospitalaria limitada para responder al SARS-COV-2 una vez que los contagios se extendían en su población. No obstante, esta ventaja inicial se desvaneció con el paso del tiempo. Muchos países en desarrollo no pudieron permitirse cierres prolongados y paralizantes, en términos económicos, para suprimir la transmisión comunitaria. Si incluso consideramos los datos menos confiables, es probable la existencia de otras variables que hayan afectado estos resultados. Un factor puede ser que muchos países en desarrollo tienen poblaciones más jóvenes, las cuales pueden ser menos propensas a sufrir los efectos más graves de la COVID-19.

Los países avanzados obtuvieron un puntaje de 42.8, en tanto que los países en desarrollo obtuvieron 54.3 (ver Gráfico 4).

Desempeño por regiones.

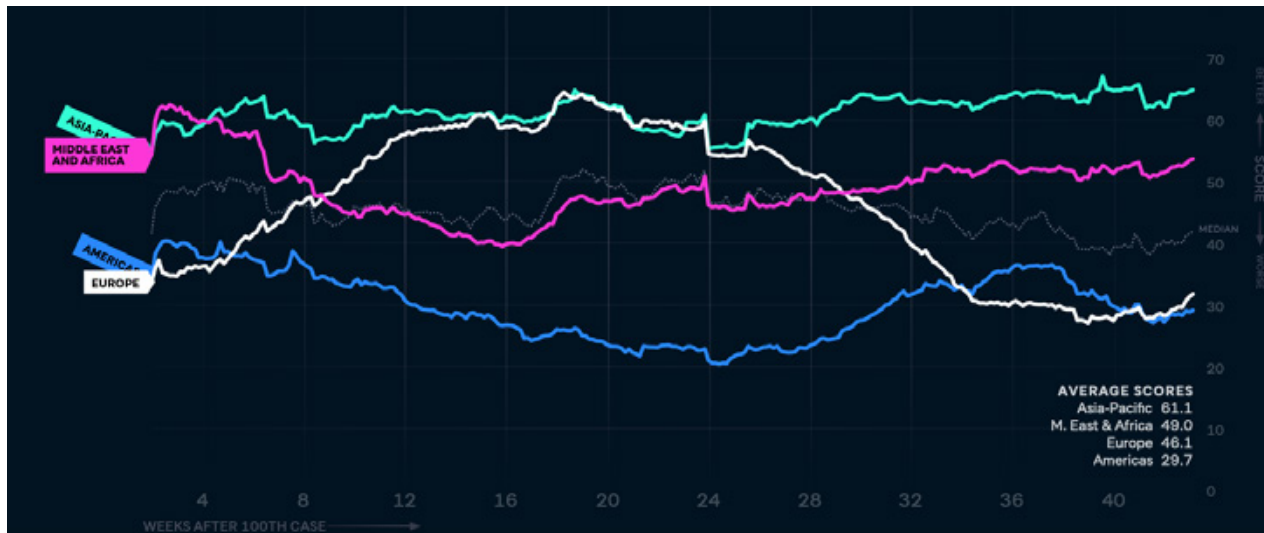
Aunque el primer brote de coronavirus comenzó en China, los países de Asia y el Pacífico demostraron ser más exitosos para

Gráfico 4. Desempeño por nivel de desarrollo económico.



Fuente: Instituto Lowy, Índice de Rendimiento Covid. Disponible en línea: <<https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/#overview>>.

Gráfico 5. Desempeño por regiones.



Fuente: Instituto Lowy, Índice de Rendimiento Covid. Disponible en línea: <<https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/#overview>>.

contener la pandemia. Por el contrario, la rápida propagación de la COVID-19 arrasó primero a Europa y luego a Estados Unidos. Los países europeos también registraron la mejora más considerable a lo largo del tiempo, con países que en un momento coincidieron con el desempeño promedio de los países de Asia y el Pacífico, antes de sucumbir a una segunda ola más severa de la pandemia en los últimos meses de 2020. Los cierres fronterizos en el continente europeo, un espacio geográfico muy integrado, sofocaron con éxito la primera ola del virus, pero las fronteras más abiertas hicieron vulnerables a estos países frente a nuevos brotes en las naciones vecinas.

Mientras tanto, la propagación de la pandemia se aceleró en gran parte del continente americano, por lo que fue la región más afectada a nivel mundial. Para casi todos los países de las Américas (del norte y sur), la pandemia significó una lucha incesante a lo largo de 2020. Brasil y Estados Unidos son las dos naciones del continente que resintieron más la pandemia.

La región de Asia Pacífico obtuvo el mayor puntaje con 61.1, seguida de la región de Medio Oriente y África con 49.0, Europa con 46.1 y América con 29.7 (ver Gráfico 5).

Impacto en la democracia

La pandemia por COVID-19 es un riesgo complejo con efectos concatenados, un suceso que, de inicio, correspondió a un problema de salud pública, aunque posteriormente se extendió al ámbito económico y social en función de que también afectó los procesos políticos y democráticos. Cuando esta pandemia se extendió por todo el mundo a principios de 2020, la mayoría de los países tenían formas democráticas de gobierno mediante elecciones mínimamente competitivas. De acuerdo con el Institute for Democracy and Electoral Assistance,¹⁸ más

¹⁸ Institute for Democracy and Electoral Assistance, *The Global State for Democracy in Focus. Special Brief*, diciembre 2020, p. 7. Disponible en línea: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/global-democra->

de la mitad de los países del mundo (61%, 99 países) eran democráticos en 2019, y más de la mitad (55%) de la población mundial vivía en democracia.

Sin embargo, antes del estallido de la pandemia, las democracias en el mundo enfrentaban ya una crisis de calidad y desempeño democráticos. En 2019, la gran mayoría de las democracias (61%) tenían un desempeño medio, mientras que el porcentaje de las democracias débiles (22%) fue mayor que la proporción existente de democracias de alto desempeño (16%). El declive de la calidad de la democracia había mostrado una erosión en los últimos 10 años en comparación con la década anterior. En 2019, más de la mitad (52%) de las democracias del mundo experimentaron alguna forma de erosión democrática con diferentes niveles de gravedad.¹⁹

A partir de marzo de 2020, más de la mitad de los países del mundo (59%) había declarado un “estado de emergencia nacional”, o medidas similares, que implicaba la toma de decisiones y la implementación de acciones drásticas para combatir la pandemia. A pesar de que existe una gran diversidad en cuanto a los motivos que animaron dichas medidas y su implementación, el objetivo común de estas era frenar, si bien de manera temporal, las libertades civiles básicas para contener la propagación de la epidemia. En gran parte de los gobiernos del mundo se han utilizado estas condiciones excepcionales creadas por la pandemia para expandir el poder ejecutivo y restringir los derechos fundamentales de la ciudadanía, como son la libertad de reunión y la libertad de expresión. Las medidas que comprometieron

la democracia y los derechos humanos han sido más comunes en los regímenes no democráticos que en las democracias, ya que se echaron a andar en el 90% de los regímenes no democráticos, en comparación con el 43% de las democracias. En suma, regímenes autoritarios como China y Cuba —a menudo referidos como casos de éxito en la lucha contra la pandemia— fincan su éxito en la lucha contra el virus a expensas de un alto costo para la democracia y los derechos humanos.

Percepción de la Democracia

El estudio de Democracy Perception Index 2020, conducido por Dalia Research en colaboración con Alliance of Democracies,²⁰ arroja datos de interés sobre las actitudes respecto a la democracia en el mundo. Los principales resultados del estudio son los siguientes:

- **La democracia es importante.** El 78% de las personas en todo el mundo expresó que es importante tener democracia en su país.
- **Mi país no es democrático.** El 40% del total de las personas que viven en democracias cree que su país no es

tic-trends-before-and-during-covid-19-pandemic.pdf>.

¹⁹ *Ibid*, p. 5.

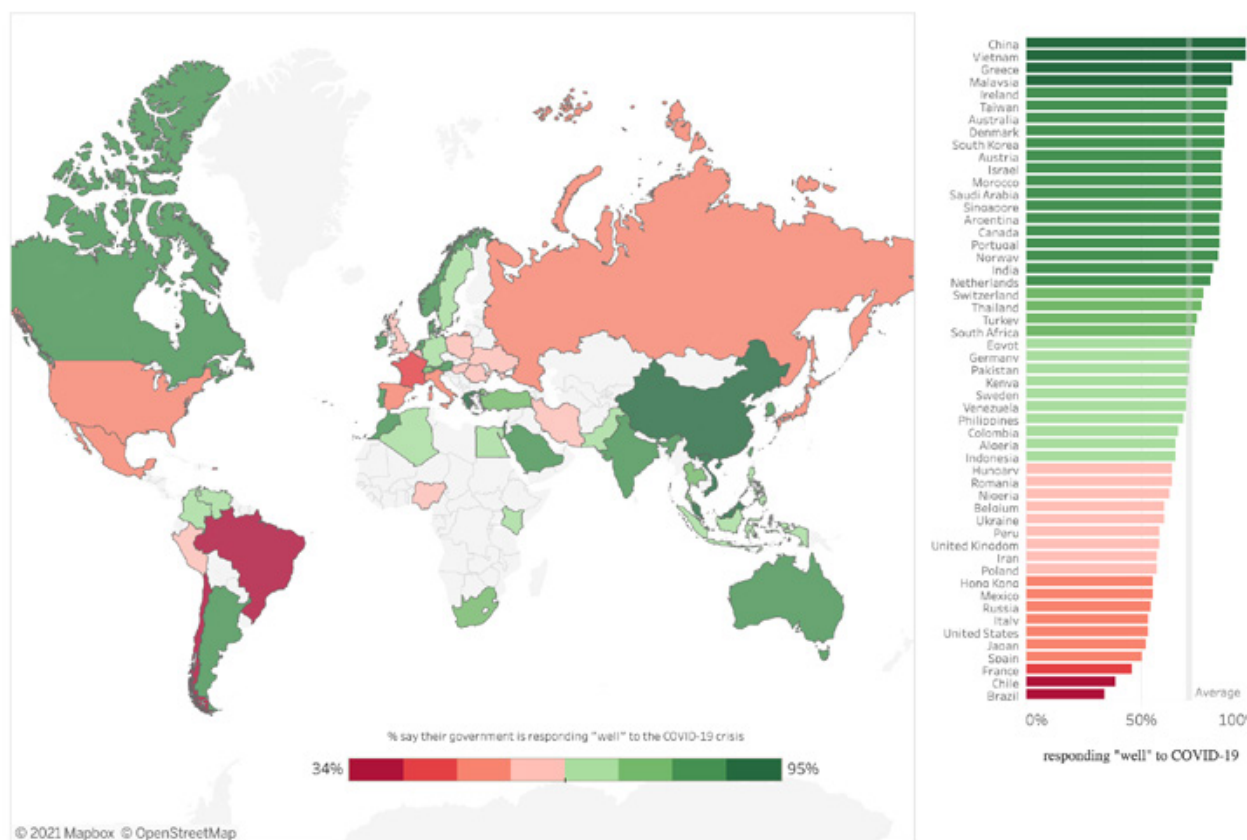
²⁰ El Índice de Percepción de la Democracia es considerado como el estudio anual sobre la democracia más grande del mundo. Realizado por Dalia Research en colaboración con la Alianza de Democracias, dicho estudio monitorea las actitudes hacia la democracia a nivel global. La edición 2020 del estudio ofrece una comparación única de la opinión pública mundial durante la crisis de la COVID-19. Los resultados se basan en entrevistas representativas, a nivel nacional, con 124,000 personas encuestadas de 53 países, realizadas entre el 20 de abril y el 3 de junio de 2020. Dalia Research, *Democracy Perception Index 2020*. Disponible en línea: <<https://daliaresearch.com/blog/democracy-perception-index-2020/>>.

realmente democrático, en tanto que el 43% de la población mundial considera que su gobierno sólo atiende a un pequeño grupo de personas en su país. Este sentimiento es igualmente elevado tanto en las sociedades democráticas como en las no democráticas.

- **Insatisfacción con el nivel de democracia.** Para registrar la insatisfacción con respecto al estado de la democracia, el estudio midió la diferencia entre cuán importante piensan las personas encuestadas que es la democracia y cuán democrático creen que es su país. Esta brecha se denomina *déficit democrático*

percibido, y representa el grado de cumplimiento de los gobiernos con respecto a las expectativas de su ciudadanía. Cuanto mayor es la brecha, mayor es el déficit democrático que perciben las personas encuestadas. El estudio encuentra que ningún gobierno está a la altura de las expectativas democráticas de su población. Los países con la brecha más pequeña —es decir, aquéllos que están más a la altura de las expectativas democráticas— son Taiwán, Filipinas, Suiza, Dinamarca y Arabia Saudita. Los países que tienen el mayor déficit democrático percibido —es decir, los gobiernos que están menos a la altura de las expectativas

Gráfico 6. Opinión de las y los ciudadanos frente a la respuesta del gobierno ante la pandemia 2020, entre el 20 de abril y el 3 de junio de 2020.



Fuente: Índice de Percepción de la Democracia 2020 de Dalia Research. Disponible en línea: <<https://daliaresearch.com/blog/democracy-perception-index-2020/>>.

democráticas de sus ciudadanía— son Venezuela, Polonia, Hungría, Ucrania y Nigeria.

- **La gente quiere más democracia.** Cuando se les pregunta directamente a las personas encuestadas si creen que tienen la “cantidad correcta”, “demasiada” o “insuficiente” democracia en su país, los resultados muestran una perspectiva similar: en las democracias, el 31% establece que no tiene suficiente democracia en su país, una cifra casi tan alta como el promedio mundial del 35%.

Satisfacción con los gobiernos

La mayoría de las personas a nivel mundial (70%) está generalmente satisfecha, en términos generales, con la respuesta de su gobierno ante el SARS-COV-2, al tiempo que expresa que su gobierno está manejando bien la crisis (ver Gráfico 6). Los países más satisfechos con la respuesta de su gobierno son: China (95%), Vietnam (95%), Grecia (89%), Malasia (89%) e Irlanda (87%). Los países más críticos con respecto a la respuesta de su gobierno frente a la pandemia son Brasil y Chile, donde sólo el 34% y el 39% de las personas encuestadas, respectivamente, piensa que sus gobiernos están respondiendo bien a la crisis. En general, la satisfacción con la respuesta del gobierno es casi tan alta en las democracias como en las no democracias: 70% frente a 74%, respectivamente.

Por otra parte, en los 53 países contemplados en el estudio, cerca de la mitad de la población siente que su país aplicó la “cantidad correcta” de restricciones a la movilidad de las personas, mientras que el 28% piensa que su gobierno “no ha hecho

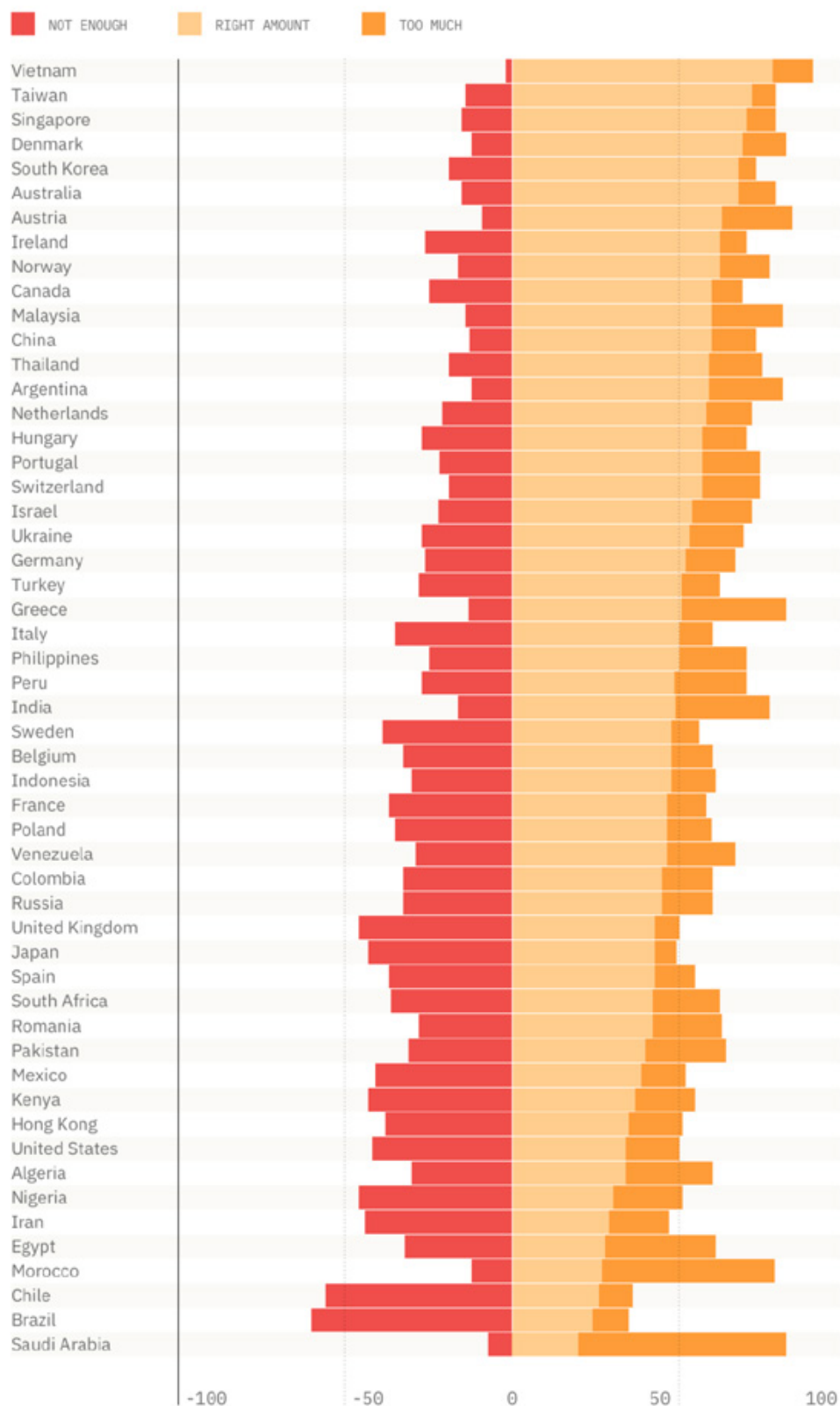
lo suficiente”, y sólo el 17% piensa que su gobierno “ha hecho demasiado”. Las personas encuestadas en los países asiáticos muestran la mayor satisfacción: en Vietnam, Taiwán y Singapur más del 70% establece que las restricciones se han llevado a cabo en la “cantidad correcta”. A su vez, los países latinoamericanos se encuentran entre los más críticos, particularmente Brasil y Chile, en los cuales la mayor parte de las y los ciudadanos (más del 60%) siente que su gobierno “no ha hecho lo suficiente” para limitar la movilidad de personas y detener los contagios de la COVID-19 (ver Gráfico 7).

Elecciones en el mundo durante la pandemia

La pandemia ha ejercido una fuerte presión sobre la democracia electoral en todo el mundo. Para los gobiernos tomar la decisión de celebrar elecciones no es sencillo, ya que realizar procesos electorales puede poner en riesgo la salud de la población en eventos públicos como las campañas electorales o el día de la votación. Muchas elecciones se han pospuesto, mientras que otras se han realizado con grandes esfuerzos de adaptación. Un aspecto clave del proceso democrático que se ha visto afectado son las campañas electorales. Como es bien sabido, las campañas son oportunidades para que los partidos políticos y candidatos difundan sus ideas sobre cómo las políticas públicas, a futuro, deberían transformarse o permanecer. Las campañas permiten conversaciones públicas y deliberaciones sobre el porvenir de los países; son espacios para que la ciudadanía sopesa opciones para llegar a las urnas de manera más informada. De igual modo, las campañas son rituales muy importantes donde se muestra que la democracia está en marcha.

Gráfico 7. Opinión sobre la actuación del gobierno respecto a la movilidad.

¿Piensa que su gobierno está haciendo mucho o no está haciendo lo suficiente para restringir el movimiento de personas en su país? Entre el 20 de abril y el 3 de junio de 2020.



Fuente: Índice de Percepción de la Democracia 2020 de Dalia Research. Disponible en línea: <<https://dalia-research.com/blog/democracy-perception-index-2020/>>.

La pandemia ha ejercido una fuerte presión sobre la democracia electoral en todo el mundo.

De acuerdo con Erik Asplund, del Institute for Democracy and Electoral Assistance,²¹ en 2020 la mitad de los países experimentaron limitaciones en las campañas tradicionales debido a las restricciones gubernamentales, las cuales incluían límites en el número de personas participantes autorizadas a asistir a reuniones públicas, así como prohibiciones de manifestaciones o eventos políticos. En total, 22 de 51 países (43%) impusieron restricciones que limitaron cierta libertad de asociación y reunión durante los períodos electorales. Ante tales restricciones, la pandemia obligó a innovar y replantear la relación de las y los candidatos con la ciudadanía. Las redes sociales y otras plataformas en línea fueron vehículos para lograr que las opciones políticas llegaran a posibles votantes. De hecho, la pandemia ayudó a acelerar un cambio en las campañas en esta dirección. En Singapur, se discutieron planes a través de *e-rallies* en Facebook, YouTube, Instagram, televisión y radio, al tiempo que en Kuwait, las redes sociales, los servicios de reuniones virtuales y las aplicaciones de mensajería instantánea se utilizaron de manera amplia, en particular Twitter, Zoom y WhatsApp. Del 21 de febrero de 2020 al 1 de junio de 2021,²² 78 países y territorios de todo

el mundo pospusieron sus elecciones nacionales y subnacionales debido a la COVID-19, en tanto que 122 países y territorios decidieron celebrar elecciones nacionales o subnacionales.

A pesar de la pandemia, algunas elecciones llevadas a cabo fueron consideradas como ejemplares. Las elecciones de Corea del Sur, por ejemplo, representan un modelo a seguir debido a una comisión electoral nacional altamente competente, una preparación rigurosa y la implementación de medidas de seguridad y arreglos especiales de votación, incluida la expansión del voto por correo anticipado. De igual modo, estas elecciones innovaron en términos de poner en marcha arreglos especiales de votación para personas que padecían COVID-19, además de presentar un alto grado de transparencia, ya que se proporcionó información periódica y detallada al público. Estas elecciones alcanzaron el 65.1% de participación electoral, el más elevado del país desde 1992 (ver Gráfico 8).

Europa también tuvo historias de éxito en materia electoral durante la pandemia. En Francia, por ejemplo, se acordó posponer las elecciones locales, además de que el gobierno simplificó y amplió rápidamente la votación por poder para garantizar la seguridad tanto del proceso electoral como de la ciudadanía. En Baviera, Alemania, un acuerdo multipartidista en el parlamento allanó el camino para emitir el voto por correo en la segunda vuelta de las elecciones locales, situación que dio por resultado un porcentaje de participación más alto que en elecciones anteriores. El voto por correo se facilitó gracias a la existencia de una pequeña población de personas votantes y a las experiencias anteriores con respecto al voto por correo en este país.

²¹ Erik Asplund, *Elections and COVID-19: How election campaigns took place in 2020*, 2 de febrero de 2021. Disponible en línea: <<https://www.idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-how-election-campaigns-took-place-2020>>.

²² Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Global overview of COVID-19: Impact on elections*, al 1 de junio de 2021. Disponible en línea: <<https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>>.

Un caso de elecciones emblemáticas en el mundo durante la pandemia fue la contienda presidencial en Estados Unidos, que se dio en un contexto de alta polarización política. Previamente a las elecciones presidenciales de noviembre de 2020, los partidos republicano y demócrata emplearon las redes sociales en tanto plataformas de campaña, e incluso celebraron convenciones partidarias en línea antes de realizar mítines presenciales no tradicionales, como los *drive-in rallies* a favor de Biden. Una de las enseñanzas de esta elección consistió en llevar a cabo una votación por correo a una escala sin precedentes para mejorar la seguridad del voto. Se emitieron más de 65 millones de votos por correo y, a pesar de las restricciones, las elecciones presidenciales estadounidenses lograron alcanzar los niveles

más altos de participación electoral en cien años: más de 157 millones de votos, que representan el 65.7%.

El mundo aún debe aprender de los países que han celebrado elecciones seguras, legítimas y con elevados niveles de participación durante la pandemia para preparar a más países en la realización de elecciones confiables en tiempos de crisis que, además, no supongan riesgos de salud pública. Sin embargo, es muy probable que la pandemia agrave algunos de los males democráticos observados antes de la crisis, ya que tanto los regímenes democráticos como los no democráticos se enfrentan a dificultades económicas y desempleo masivo que profundizarán todavía más el malestar social existente.

Gráfico 8. Elecciones realizadas durante la pandemia, 2020 y 2021.

País	Elecciones	Pandemia
Francia	Elecciones locales: Primera vuelta: 15 de marzo de 2020. Segunda vuelta: 28 de junio de 2020.	Primer caso confirmado: 24 de enero de 2020 Primera vuelta: a 51 días de la pandemia Segunda vuelta: a 156 días de la pandemia
Corea	Elecciones legislativas: 15 de abril de 2020. La más alta registrada en la historia democrática del país: 65.1%	Primer caso confirmado: 8 de marzo de 2020. A 38 días de la pandemia.
Japón	Elecciones para el gobierno de Tokio: 5 de julio de 2020.	Primer caso confirmado: 23 de enero 2020. A 164 días de la pandemia.
Nueva Zelanda	Elecciones para elegir miembros de la Cámara de Representantes: 17 de octubre de 2020.	Primer caso confirmado: 28 de febrero 2020. A 232 días de la pandemia.
Bolivia	Elecciones generales para elegir Presidente, Vicepresidente, Senado y Cámara de Diputados: 18 de octubre de 2020.	Primer caso confirmado: 10 de marzo de 2020. A 222 días de la pandemia.
Chile	Plebiscito Nacional: 25 de octubre de 2020. (originalmente calanderizado para el 26 de abril) Ha sido el proceso electoral con la mayor cantidad de votos emitidos en la historia del país.	Primer caso confirmado: 3 de marzo de 2020. A 236 días de la pandemia

(Continúa tabla)

País	Elecciones	Pandemia
Estados Unidos	Elecciones presidenciales: 3 de noviembre 2020. Esta elección rompió el récord de participación en Estados Unidos. Los dos candidatos principales, Donald Trump y Joe Biden, obtuvieron una cifra superior a los 70 millones de votos, siendo ambos los candidatos más votados de la historia.	Primer caso confirmado: 20 de enero de 2020. A 288 días de la pandemia.
Brasil	Elecciones municipales: Primera vuelta: 15 de noviembre de 2020. Segunda vuelta: 29 de noviembre de 2020.	Primer caso confirmado: 25 de febrero de 2020. Primera vuelta: a 264 días de la pandemia Segunda vuelta: a 278 días de la pandemia
Perú	Elecciones generales para elegir Presidente, Vicepresidente y Congreso de la República: 11 de abril de 2021. Segunda vuelta electoral para elegir Presidente y Vicepresidente: 6 de junio de 2021.	Primer caso confirmado: 6 de marzo de 2020. Primera vuelta: a 401 días de la pandemia. Segunda vuelta: a 457 días de la pandemia
Reino Unido	Elecciones locales: 6 de mayo 2021. Se consideró uno de los eventos políticos más importantes en la historia del país después del Brexit.	Primer caso confirmado: 28 de febrero 2020. A 433 días de la pandemia

Fuente: Elaboración propia con información de Institute for Democracy and Electoral Assistance, Global overview of COVID-19: Impact on elections, al 1 de junio de 2021. Disponible en línea: <<https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>>.





fotografía: yohann-libot-SX177tIQ7Q-unsplash

LA GOBERNANZA MUNDIAL: ¿UN MUNDO FALLIDO?

Cuando se acerquen las próximas elecciones, y los políticos nos imploren que les votemos, planteemos a los políticos cuatro preguntas:

«Si usted es elegido, ¿qué acciones emprenderá para reducir los riesgos de una guerra nuclear? ¿Qué acciones emprenderá para reducir los riesgos del cambio climático?

¿Qué acciones emprenderá para regular tecnologías disruptivas como la IA y la bioingeniería? Y, finalmente,

¿cómo ve usted el mundo de 2040? ¿Cuál es su peor situación hipotética, y cuál es su visión para la mejor situación hipotética?».

Si algunos políticos no entienden estas preguntas, o si hablan constantemente del pasado sin ser capaces de formular una visión que tenga sentido para el futuro, no vote el lector por estos políticos.

Yuval Noah Harari¹

¹ Yuval Noah Harari, *21 lecciones para el siglo XXI*, Random House, México, 2018, p. 148.

El mundo no hizo caso de las advertencias. Muchos países pudieron estar listos para atender un brote vírico o una epidemia, pero el mundo no estaba suficientemente listo para una pandemia. Richard Horton, director de la revista médica británica *The Lancet*, aseguró que la respuesta global frente al SARS-COV-2 es el mayor fracaso de la política científica de nuestra generación. Horton agregó que se sabía que un evento global como el que ahora enfrentamos tarde o temprano iba a suceder, y que existían múltiples señales de ello; no obstante, se hizo caso omiso de estas advertencias.² Hendra en

² Cfr. Richard Horton, "La gestión del coronavirus es el mayor fracaso en políticas científicas de nuestra generación," *El diario*, 11 de abril de 2020. Disponible en línea: <https://www.eldiario.es/theguardian/gestion-coronavirus-politicas-cientificas-generacion_0_1015248658.html>.

1994, Nipah en 1998, SARS en 2003, la influenza A H1N1 en 2009, MERS en 2012 y el ébola en 2014: todas estas epidemias afectaron a poblaciones humanas y fueron causadas por distintos virus que surgieron de los animales y, posteriormente, se transmitieron a las personas, proceso que se conoce como *zoonosis*.

De hecho, desde inicios del presente siglo se empezó a hablar de uno o varios eventos que —en un futuro hipotético aunque cercano— tendrían el potencial de degradar el bienestar de la mayoría de la población mundial, o que serían capaces de destruir por completo a la civilización moderna. Se introdujo entonces la noción de riesgos globales porque tales eventos podrían afectar a la mayoría de los seres humanos durante un periodo prolongado, situación que llegaría a comprometer, incluso, a las generaciones futuras. Entre las principales instituciones que ofrecieron oportunamente advertencias sobre las amenazas que se cernían sobre la humanidad se encuentran el Foro Económico Mundial y la Global Challenges Foundation, en colaboración con la Universidad de Oxford.

Los 12 riesgos que amenazan a la humanidad

En 2016 la Global Challenges Foundation, en colaboración con la Universidad de Oxford, publicó un estudio sobre los 12 riesgos mundiales que amenazan la supervivencia de la humanidad. Dicho estudio define como riesgo catastrófico mundial a los eventos o procesos que infligen graves daños a los seres humanos; además, establece que “la severidad de un riesgo está en función de su alcance (el tamaño de la población en riesgo), intensidad (cuán

gravemente sería afectada esta población) y probabilidad (cuán probable sería que el desastre ocurriera)”.³ Este estudio también puntualiza que “una catástrofe global [es] un posible evento o proceso que, si ocurriera, terminaría con la vida de aproximadamente el 10% o más de la población mundial, o haría un daño comparable. Los riesgos de extinción son un subconjunto de riesgos catastróficos mundiales que podrían terminar con la raza humana”.⁴

Los 12 riesgos mundiales que establece la Global Challenges Foundation⁵ son:

Riesgos actuales: 1. Cambio climático extremo; 2. Guerra nuclear; 3. Catástrofes ecológicas; 4. Pandemias mundiales; 5. Colapso del sistema económico mundial.

Riesgos exógenos: 6. Impactos de asteroides; 7. Supervolcanes y erupciones masivas.

Riesgos emergentes: 8. Biología sintética; 9. Nanotecnología; 10. Inteligencia artificial; 11. Riesgos inciertos.

Riesgo de las políticas mundiales: 12. Mala gobernanza mundial.

Tres de los doce riesgos mundiales —aquellos correspondientes a los números 4, 5 y 12— están presentes hoy día en la crisis que se experimenta a nivel global. El primero de estos riesgos agrupa a las pandemias mundiales, sobre las cuales la Global Challenges Foundation menciona que “la transmisión de agentes patógenos

³ Global Challenges Foundation, *Global Catastrophic Risks*, 2016, p. 22. Disponible en línea: <<https://globalchallenges.org/initiatives/analysis-research/reports/>>

⁴ *Ibidem*.

⁵ Global Challenges Foundation, *12 Risks that threaten human civilisation*, 2015. Disponible en línea: <https://www.researchgate.net/publication/291086909_12_Risks_that_threaten_human_civilisation_The_case_for_a_new_risk_category>.

a través de la sociedad se ve incrementada por los viajes mundiales y las poblaciones densas, pero disminuye por factores como una mejor higiene. La efectividad de nuestras contramedidas constituye otro factor importante, que varía desde la vigilancia de enfermedades, hasta el acceso a la atención médica en el mundo en desarrollo”.⁶ Con la finalidad de reducir el riesgo de catástrofe global causado por las pandemias, tanto la oms como los estados nacionales y otros organismos a distintos niveles deberían ampliar su planificación para hacerles frente. Además, la comunidad mundial de la salud debería mejorar la capacidad de respuesta internacional en regiones en desarrollo para asegurar, por ejemplo, que las instalaciones de producción de vacunas estén distribuidas equitativamente en todo el planeta.

El segundo riesgo que ya se ha experimentado se refiere a las afectaciones económicas. Al respecto, el estudio de la Global Challenges Foundation y la Universidad de Oxford detalla la complejidad del sistema económico y político mundial, compuesto por muchos actores con múltiples objetivos y vínculos entre sí. Este panorama explica que la respuesta de cada país pueda ser muy diferente y tenga efectos distintos en la economía, lo cual también podría profundizar el malestar social y el posible quebrantamiento de la ley. A su vez, el tercer riesgo que acecha actualmente es la mala gobernanza que, a nivel nacional o internacional, podría aumentar la probabilidad y el impacto potencial de cada riesgo. Los gobiernos disfuncionales serían entonces menos capaces de intervenir, de manera pronta y acertada, en el combate de brotes

para evitar que se convirtieran en pandemia. En este sentido, la Global Challenges Foundation sostiene que la buena gobernanza puede ayudar en la preparación frente a escenarios de riesgo, al igual que en la respuesta oportuna y adecuada ante éstos.

Reporte de Riesgos Globales del Foro Económico Mundial 2021

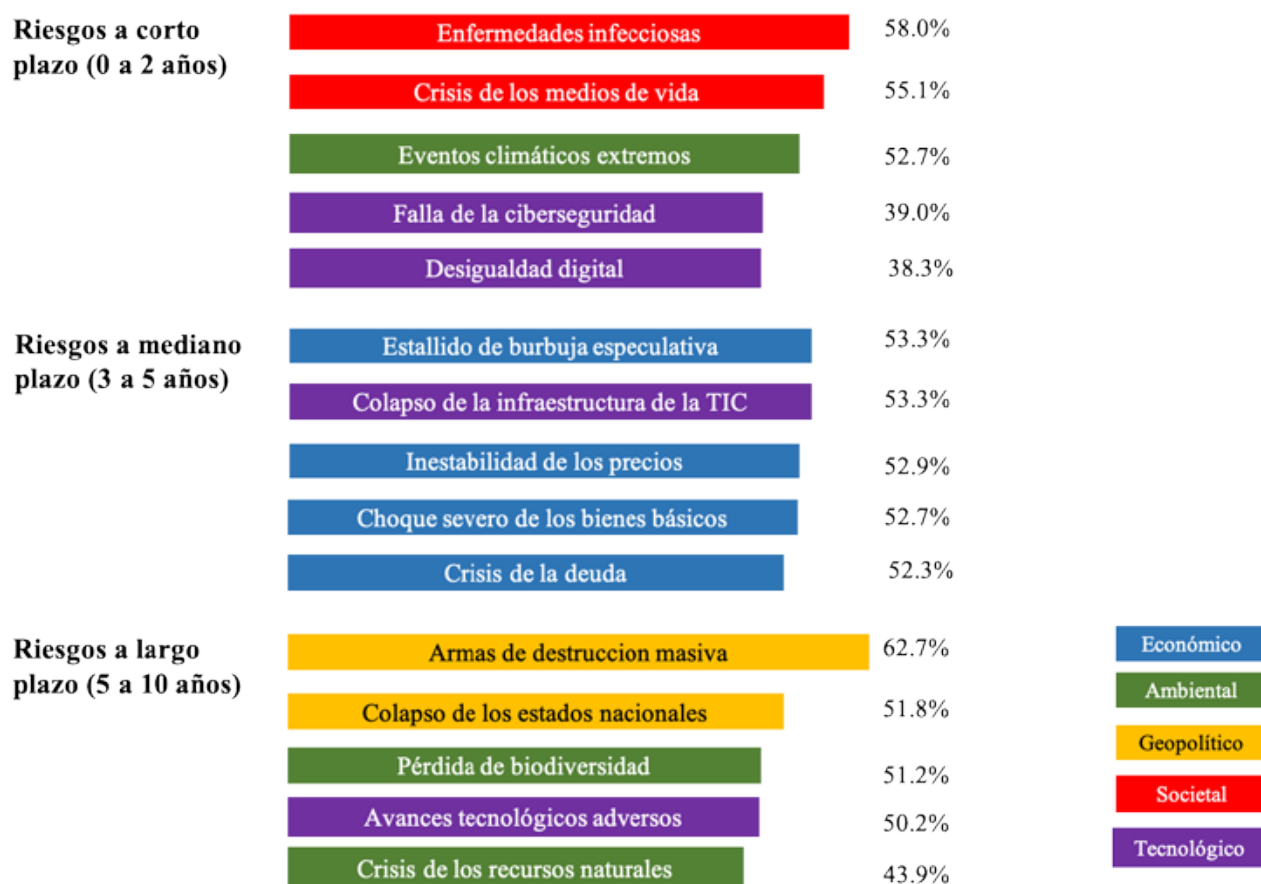
Desde hace 15 años, el *Reporte de Riesgos Globales* consiste en un análisis de los riesgos globales⁷ basado en el trabajo de una red de personas expertas de prestigio, a nivel internacional, quienes colaboran con el Foro Económico Mundial (FMI), organización internacional de cooperación público-privada que fue establecida en 1971 en Ginebra. En su edición de 2006, el *Reporte de Riesgos Globales* hizo sonar la alarma acerca de las pandemias y de otros riesgos relacionados con la salud. Advirtió que una “gripe letal, su propagación facilitada por los patrones de viaje globales y no contenida por mecanismos de alerta insuficientes, presentaría una grave amenaza”⁸. Los impactos podrían incluir “un deterioro severo de los viajes, el turismo y otras industrias de servicios, así como las cadenas de suministro de fabricación y minoristas”, mientras que “el comercio mundial, el apetito por el riesgo de los inversores y la demanda de consumo” podrían sufrir daños a más largo plazo. A su vez, la edición 2007 de este reporte presentó un

⁶ Global Challenges Foundation, *Global Catastrophic Risks*, 2016, p. 74. Disponible en línea: <<https://globalchallenges.org/initiatives/analysis-research/reports/>>.

⁷ Para el Foro Económico Mundial un “riesgo global” se define como un evento o condición incierta que, si ocurre, puede causar un impacto negativo significativo para varios países o industrias en los próximos 10 años. Foro Económico Mundial, *The Global Risk Report 2021*, p. 87. Disponible en línea: <<https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021>>.

⁸ Foro Económico Mundial, *Ibid*, p. 5.

Gráfico 9. Horizonte de los Riesgos Globales del Foro Económico Mundial.



Fuente: Foro Económico Mundial, The Global Risk Report 2021, p. 11. Disponible en: <<https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021>>.

escenario de pandemia que ilustraba, entre otros efectos, el papel amplificador de las llamadas *infodemias* en la exacerbación del riesgo. En ediciones posteriores del reporte se han abordado la necesidad de colaboración global frente a la resistencia a los antimicrobianos (2013), la crisis del ébola (2016), las amenazas biológicas (2019) y los sistemas de salud sobrecargados (2020), entre otros temas.

En el *Reporte de Riesgos Globales* de 2021, el FMI establece que los riesgos relacionados con las enfermedades contagiosas y con la crisis de los medios de vida —es decir, el deterioro estructural de las perspectivas laborales (desempleo, subempleo, salarios

más bajos, contratos frágiles, erosión de los derechos de las personas trabajadoras, etc.)— se han agudizado de manera inmediata (de 0 a 2 años). Los riesgos económicos ocupan un lugar destacado en un lapso de tiempo de entre 3 y 5 años, incluidas “las burbujas de activos, la inestabilidad de los precios, las crisis de las materias primas y las crisis de la deuda”, seguidos por los riesgos geopolíticos, que incluyen las relaciones y los conflictos interestatales, así como la geopolitización de los recursos. Entre los riesgos con mayor probabilidad de ocurrencia de 5 a 10 años se encuentran el clima extremo, el fracaso de la acción climática y los daños ambientales provocados por el ser humano, junto con los

efectos adversos de la tecnología y el colapso tanto de los estados nacionales como de las instituciones multilaterales (ver Gráfico 9).

Una aguda percepción de que vivimos en una sociedad compleja, llena de constantes riesgos, se deriva del *Reporte de Riesgos Globales* del FMI. En un plazo de 10 años los gobiernos de todo el mundo tendrán que hacer frente a los daños ambientales provocados por las muy diversas actividades humanas, situación que representa un enorme reto para los gobiernos y los liderazgos en los años venideros.

Gobernanza Mundial

Para Suzanne Nossel⁹ cualquier esfuerzo por reinventar la gobernanza global debería centrarse en revitalizar a la ONU, lo cual implicaría subordinar los estrechos intereses nacionales a la tarea amplia de resolver las graves amenazas globales. Naciones Unidas sigue siendo la instancia internacional más parecida a un sistema de gobernanza global que el mundo haya conocido y que, hasta el momento, haya podido articular. Y, sin embargo, como deja claro la pandemia por COVID-19, el entramado internacional puede paralizarse, distraerse y ser disfuncional justo cuando más se necesita. Nossel señala que actualmente la ONU enfrenta cuatro desafíos: un nuevo sistema geopolítico basado en un equilibrio de poder entre naciones con valores y objetivos divergentes; el surgimiento de

gobiernos y líderes que rechazan su marco liberal; el colapso de la influencia liberal en todo el mundo debido a los fracasos diplomáticos de la administración Trump, junto con el surgimiento del populismo autoritario en importantes democracias; y, por último, la propia esclerosis de la organización en áreas centrales, incluido el mantenimiento de la paz.

El ascenso económico y diplomático de China —ahora el segundo mayor contribuyente de la ONU— dio por resultado que la OMS sufriera un fuerte golpe a su credibilidad al ser criticada, el año pasado, por sucumbir ante la presión de Beijing para minimizar su responsabilidad en la propagación de la COVID-19. Por su parte, la administración Biden enfrenta el desafío de restaurar la influencia de Estados Unidos dentro de este organismo mundial y, al mismo tiempo, reestablecer la propia eficacia y posición de Naciones Unidas. La participación efectiva de Estados Unidos es requisito previo para la vitalidad de la ONU debido a que, sin el liderazgo estadounidense ni sus contribuciones financieras, varias reformas indispensables serían inviables, las divisiones dentro del organismo se profundizarían y, así, la ONU podría fracasar.

El primer paso para revivir a la ONU es reconocer que este organismo representa la mejor oportunidad para fortalecer, a nivel global, creencias y valores considerados como universales. En el Foro de Davos 2021, celebrado el pasado mes de enero, el líder chino Xi Jinping, en un gesto que puede marcar la pauta para las relaciones entre China y Estados Unidos para los próximos cuatro años, instó a un comercio abierto y a reducir la confrontación: “Debemos construir una economía mundial abierta, defender firmemente el sistema multilateral de comercio, no aplicar estándares, reglas y sistemas discriminatorios y exclusivos, ni

⁹ Suzanne Nossel, “The World Still Needs the UN. Building Global Governance From Scratch Is a Fool’s Errand”, *Foreign Affairs*, 18 de marzo de 2021. Disponible en línea: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-03-18/world-still-needs-un?utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=registered_user_welcome&utm_term=email_1&utm_content=20210510>.

levantar muros y barreras en detrimento del comercio, las inversiones y las tecnologías”¹⁰. Por su parte, las y los líderes europeos pidieron como soluciones a la crisis sanitaria más cooperación multilateral, libre comercio y una distribución justa de las vacunas. “Es la hora del multilateralismo. Un enfoque de división no nos ayudará a resolver los problemas”, advirtió la canciller alemana Angela Merkel.¹¹

Además de la batalla contra la pandemia y el indispensable fomento al desarrollo económico, en Davos se señaló que otros problemas mundiales también requieren cooperación y reglas multilaterales, como la lucha contra el cambio climático. El presidente francés Emmanuel Macron destacó que el desafío climático es una prioridad absoluta, al tiempo que confió en que se refrende y ejecute una agenda climática que, hasta el momento, no se ha cumplido. Con base en lo anterior, el compromiso internacional consistiría en mantener los acuerdos pactados en 2015 y aumentar los objetivos para 2030, como ha hecho la Unión Europea. Una noticia favorable en este sentido es el anuncio de que Biden, presidente estadounidense, ha firmado una orden ejecutiva que devuelve a su país al Acuerdo de París para el Cambio Climático de 2015, la cual revierte la decisión que Trump tomó en junio de 2017.¹² Estados Unidos —segundo mayor emisor de CO₂ en el mundo después de China— regresa así al

club internacional de 195 países que sellaron el acuerdo global para evitar que el cambio climático llegue a niveles peligrosos, al tratar de mantener el calentamiento global muy por debajo de los 2°C y continuar los esfuerzos para limitarlo a 1.5°C. Dicho acuerdo también aspira a reforzar la capacidad de los países para hacer frente a los efectos del cambio climático y apoyarlos en sus esfuerzos.¹³ A pesar de lo anterior y según analistas, Biden intentará un enfoque menos confrontativo con China que el de su predecesor, aunque no por ello menos competitivo.

En mayo de 2020, la Asamblea Mundial de la Salud solicitó al director general de la OMS que iniciara una revisión independiente, imparcial y completa de la respuesta sanitaria internacional a la pandemia. Se convocó al “Panel Independiente para la Preparación y Respuesta ante una Pandemia” que analizó las causas, las respuestas a nivel mundial, los impactos en los sistemas de salud y las crisis sociales y económicas derivadas de la COVID-19. El resultado de este panel, en el cual participaron 28 países, se presentó en un informe el 12 de mayo de 2021¹⁴ que contiene acciones inmediatas, así como una recomendación de cambio transformacional.

Entre las acciones inmediatas se encuentra que:

- Los países de ingresos altos con una cartera de vacunas COVID-19 para una cobertura adecuada deben, junto con su ampliación, comprometerse a

¹⁰ Cronista, “En Davos, Xi Jinping insta a un comercio abierto y le apunta a Estados Unidos”, 25 de enero de 2021. Disponible en línea: <<https://www.cronista.com/internacionales/china/>>.

¹¹ News, “Líderes defienden multilateralismo y distribución justa de vacunas en reunión de Davos”, 27 de enero de 2021. Disponible en línea: <http://spanish.xinhuanet.com/2021-01/27/c_139701536.htm>.

¹² El Mundo, “Biden ordena la vuelta al acuerdo de París que se hará efectiva en un mes,” 21 de enero de 2021. Disponible en línea: <<https://www.elmundo.es/internacional/2021/01/21/6008c7c021efa09a218b457b.html>>.

¹³ Comisión Europea, *Acuerdo de París*. Disponible en línea: <https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_es>.

¹⁴ The Independent Panel for Pandemic Preparedness And Response, *Covid-19: Make it the last Pandemic. A Summary*. Disponible en línea: <https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/Summary_COVID-19-Make-it-the-Last-Pandemic_final.pdf>.

proporcionar al menos mil millones de dosis de vacunas a los 92 países de ingresos bajos y medianos de acuerdo con el Gavi COVAX Advance Market. Este compromiso deberá ser cumplido, a más tardar, el 1 de septiembre de 2021, y se deberán de haber proporcionado más de 2 mil millones de dosis para mediados de 2022.

- Los principales países productores y fabricantes de vacunas deben reunirse, bajo los auspicios conjuntos de la OMS y la Organización Mundial del Comercio (OMC), para acordar la concesión de licencias voluntarias y la transferencia de tecnología con la renuncia inmediata de los derechos de propiedad intelectual si se toman medidas voluntarias, incluidas las medidas sobre la tecnología requerida de transferencia si ésta no ocurre dentro de los siguientes 3 meses.
- El G7 deberá comprometerse a aportar, de manera inmediata, el 60% de los 19,000 millones de dólares necesarios para el Acelerador ACT (Acelerador de acceso a las herramientas COVID-19) en 2021 para vacunas, diagnósticos, terapias y fortalecimiento de los sistemas de salud, al tiempo que debería establecerse una fórmula para compartir la carga adoptada en la financiación de dichos bienes públicos mundiales de forma continua.

En las recomendaciones para detener futuras pandemias, el “Panel Independiente para la Preparación y Respuesta ante una Pandemia” hace un llamado a las y los jefes de Estado y de gobierno para que se comprometan a liderar los esfuerzos de transformación del sistema actual. Este panel propone una serie de reformas audaces y con visión de futuro, entre las cuales se incluyen:

- **El establecimiento de un Consejo Mundial sobre Amenazas para la Salud** que mantenga el compromiso político de prepararse y dar respuesta frente a las pandemias, y que responsabilice a las y los actores, en particular mediante el reconocimiento y el examen entre pares.
- **La constitución de un nuevo sistema mundial de vigilancia con base en la total transparencia.** Este sistema proporcionaría a la OMS la autoridad para publicar información sobre brotes potencialmente pandémicos de forma inmediata, sin necesidad de aprobación por parte de otras instancias. También le permitiría enviar personas expertas a los lugares de los brotes para investigar, a la brevedad, cuando así fuera necesario.
- **La inversión , hoy día, en la preparación nacional contra las pandemias,** ya que será demasiado tarde cuando llegue la próxima crisis. Todos los gobiernos deberían revisar sus planes de preparación y asignar tanto los fondos como el personal necesarios para prepararse frente a otra crisis sanitaria futura.
- **La transformación del actual Acelerador ACT (Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19) en una plataforma verdaderamente mundial,** destinada a proporcionar bienes públicos mundiales como vacunas, pruebas diagnósticas, tratamientos y suministros que puedan ser distribuidos rápida y equitativamente en todo el mundo, de modo que se transite de un modelo de mercado a otro destinado a suministrar bienes públicos globales.

- La fiscalización y reforzamiento de la autoridad y financiación de la oms, en particular a través del desarrollo de un nuevo modelo de financiación para acabar con los fondos asignados a fines específicos y aumentar las contribuciones de los Estados miembros.
- La creación de un mecanismo internacional de financiación frente a pandemias que tendría la capacidad de movilizar contribuciones a largo plazo (de 10 a 15 años) de entre 5,000 y 10,000 millones de dólares anuales para financiar la capacidad de respuesta continua. Dicho mecanismo también debería estar preparado para desembolsar entre 50,000 y 100,000 millones de dólares, a corto plazo, para adelantar los compromisos futuros en caso de declaración de pandemia.
- La adopción, por parte de las y los jefes de Estado y de gobierno, de una declaración política mediante su participación en una cumbre mundial, bajo los auspicios de la Asamblea General de las Naciones Unidas para comprometerse con estas reformas transformadoras.

En suma, el “Panel Independiente para la Preparación y Respuesta ante una Pandemia” apunta hacia la urgencia de mejorar la gobernanza mundial y, finalmente, advierte que la “COVID-19 debería ser la última pandemia. Si la comunidad mundial no se toma en serio este objetivo, condenaremos al mundo a sucesivas catástrofes”¹⁵.

Podemos aseverar que el tiempo para una gobernanza global efectiva se acaba,

dado que los retos que enfrentamos son mayúsculos: cambio climático, flujos de personas refugiadas, pandemias, desastres naturales, tecnología y trastornos relacionados con el comercio, entre otros muchos problemas. Por ello es necesario, como señala Yuval Noah Harari, “globalizar la política”,¹⁶ es decir, que las dinámicas políticas internas de los países, e incluso de las ciudades, otorguen mucha más relevancia a problemas e intereses globales.

Un caso de liderazgo político a nivel mundial

Un caso de liderazgo político que se está desarrollando en este momento es la iniciativa que ha promovido Gordon Brown, anterior primer ministro del Reino Unido, en relación con el financiamiento de casi 75% del costo total de la producción y distribución de vacunas (vía COVAC) por parte de los países del G-7, los países más ricos del mundo, para satisfacer la demanda de vacunas de los países más pobres. Este porcentaje representa una inversión de 60 mil millones de dólares para los próximos dos años. Brown, quien actualmente se desempeña como Enviado Especial para la Educación Global de la ONU, presentará su propuesta en la próxima reunión de los líderes del G-7 que tendrá lugar del 11 al 13 de junio de 2021 en Reino Unido. Brown ha indicado que su propuesta no sólo se trata de un tema económico o de salud (nadie está a salvo hasta que todas las personas estén a salvo en todos lados), sino que también constituye un mandato ético para enfrentar la catastrófica falla moral de desigualdad existente en el suministro de vacunas a

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Yuval Noah Harari, *Ibidem*, p. 148.

nivel global. Algunas cifras a este respecto devienen trágicas: más del 75% de las vacunas sólo se han administrado en 10 países; únicamente un 0.2% de la población de África subsahariana ha sido vacunada, porcentaje que palidece al compararse con 60% en Reino Unido y 50% en Estados Unidos. No se debe permitir un mundo tan drásticamente dividido entre quienes vivirán porque han recibido una vacuna y quienes están en riesgo de morir por no poder acceder a ella. Finalmente, el FMI, de acuerdo con Kristalina Gergieva, ha gastado casi 300 mil millones de dólares en la recuperación de la economía global debido a los estragos de la pandemia. El FMI también estima que lograr la vacunación del 40% de la población mundial a finales de 2021 generaría 9 trillones de dólares de ganancias para la economía global para el año 2025, cifra que representa el 0.006 de la inversión propuesta por Brown.

La Gobernanza de Riesgos Críticos

La pandemia por COVID-19 ha mostrado ser una crisis global multidimensional que expuso la vulnerabilidad de las sociedades y sus sistemas básicos (la atención médica, la protección social, la educación, las cadenas de valor, las redes de producción, los mercados financieros, el transporte masivo y los ecosistemas, entre otros), además de haber evidenciado a la sociedad actual como un conjunto de sistemas complejos e interconectados (económico, sociopolítico y ambiental) que se reconfigura de manera permanente. Así, las crisis se propagan en cascada de un sistema a otro: un pequeño cambio puede ser transmitido y amplificado por la interconexión del sistema y dar por resultado enormes consecuencias, mucho más allá del tiempo, lugar y escala de la

perturbación inicial.¹⁷ Cabe recordar que, en 2007 y 2008, los problemas en un mercado nacional de préstamos hipotecarios se intensificaron hasta convertirse en una crisis financiera que casi destruyó al sistema bancario mundial. Las consecuencias de dicha crisis aún se resienten más de diez años después debido a que provocó una recesión económica que, a su vez, ocasionó trastornos políticos y sociales. La crisis resultado de la COVID-19 es muestra de cómo los sistemas se interconectan y tienen repercusiones entre sí.

Por esta razón, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha introducido, desde 2014, la noción de gobernanza de riesgos críticos: los gobiernos se enfrentan, cada vez con más frecuencia, a múltiples riesgos que pueden derivarse de fenómenos naturales, pandemias, accidentes industriales o tecnológicos graves y actos malintencionados que provocan daños de considerable importancia. Las consecuencias de tales riesgos críticos pueden ocasionar trastornos en sectores de la infraestructura vitales para las actividades económicas, degradar bienes ambientales clave, causar un efecto negativo en las finanzas públicas e, incluso, erosionar la confianza pública en el gobierno. Ante un complejo escenario de cambios demográficos, adelantos tecnológicos, globalización y cambio climático, los riesgos críticos pueden desarrollarse con rapidez y por vías imprevistas, lo cual supone que sus impactos puedan dispersarse en diferentes comunidades, sectores económicos y fronteras nacionales.

¹⁷ William Hynes, Benjamin Trump, Patrick Love e Igor Linkov, *Bouncing forward: a resilience approach to dealing with COVID-19 and future systemic shocks*, Environ Syst Decis 40, 2020, pp. 174–184. Disponible en línea: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10669-020-09776-x>>.

En función de que la responsabilidad del gobierno es brindar seguridad y protección a las y los ciudadanos y su propiedad, defender la integridad territorial de la nación y ayudar a sostener la infraestructura estratégica y el buen funcionamiento de los mercados, la ciudadanía espera que tanto gobiernos como liderazgos políticos estén preparados para una amplia gama de posibles crisis e impactos globales. No obstante, hacer frente a una crisis como aquella producto de la COVID-19 requiere de políticas integradas y de apoyo mutuo a través de objetivos económicos, sociales y ambientales. Al respecto, la misma OCDE ya señalaba en 2014¹⁸ la necesidad que tienen los gobiernos de desarrollar alianzas de base amplia para cimentar las habilidades, conocimientos, energía y capacidades flexibles en toda la sociedad, y así poder hacer frente a los retos que plantean los riesgos críticos. Para lograrlo, los gobiernos tendrían que fomentar redes de colaboración con el sector privado, la academia, los gobiernos y las comunidades locales, al igual que implicar al sector voluntario y fortalecer la cooperación entre países. En este sentido, a creación de una red dinámica y bien coordinada de participantes en un marco de gobernanza podría generar una responsabilidad más fuerte en apoyo a las metas comunes.

De igual manera, el Foro Económico Mundial ha señalado recientemente que la respuesta a la COVID-19 ofrece cuatro oportunidades de gobernanza para fortalecer la resiliencia de los países, las empresas y las comunidades: la formulación de marcos analíticos que adopten una visión del riesgo holística, basada en

el impacto de los riesgos; el fomento del liderazgo nacional y de la cooperación internacional; la mejora de la comunicación de riesgos y el combate a la desinformación; y, por último, la exploración de nuevas formas de asociación público-privada de preparación ante los riesgos.¹⁹

La necesidad de la coordinación, las alianzas, las redes de colaboración, la combinación de medidas nacionales y subnacionales y la capacidad de trabajar de manera conjunta son fundamentales para dar una respuesta eficaz a esta crisis, más aún cuando la pandemia ha mostrado que la crisis de la COVID-19 posee una fuerte dimensión territorial. De acuerdo con un estudio de la OCDE,²⁰ en 2020 los gobiernos subnacionales estuvieron en la primera línea de la gestión y recuperación de la crisis, y se enfrentaron al impacto asimétrico en materia de salud, económica, social y fiscal dentro de los países, pero también entre regiones y áreas locales. De tal suerte, la salud de las poblaciones se ve más afectada en algunas regiones que en otras. Las personas habitantes de grandes zonas urbanas han padecido mucho, pero dentro de éstas los espacios más desfavorecidos han sufrido un mayor impacto que aquéllos que están en mejores condiciones y que cuentan con más recursos. Este impacto regionalmente diferenciado exige un enfoque territorial de las respuestas políticas en los frentes sanitario, económico, social y fiscal, al igual que una coordinación intergubernamental más fuerte.

¹⁸ OCDE, *Recomendación del Consejo sobre la Gobernanza de Riesgos Críticos*, 2014. Disponible en línea: <<https://www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation-Spanish.pdf>>.

¹⁹ Foro Económico Mundial, *The Global Risk Report 2021*, p. 9. Disponible en línea: <<https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021>>.

²⁰ OCDE, *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, noviembre 2020. Disponible en línea: <<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/#p-d1e168>>.

Para contribuir a la recuperación sostenible de los países, la OCDE,²¹ a través de diversos documentos, ha propuesto dentro de la noción de *gobernanza de riesgos críticos* al menos 10 componentes centrales:

1. Construir un nuevo entendimiento de la crisis sanitaria, económica, social y ambiental.

La gestión de una crisis es responsabilidad de los gobiernos. Los gobiernos se seguirán enfrentando a un número creciente de crisis, algunas de las cuales son ya conocidas y, por lo tanto, se pueden prever desde hoy, mientras que otras son el resultado de peligros y amenazas sin precedentes, por lo que resultan poco comprendidas. Para hacer frente a la complejidad, novedad, ambigüedad e incertidumbre que caracterizan a muchas de las crisis modernas, se deben desarrollar nuevos marcos de gobernanza de crisis. Con base en lo anterior, las personas gestoras de riesgos tienen que:

- » Lidar con lo desconocido y la amenaza.
- » Ser capaces de identificar y movilizar con rapidez a las personas expertas más relevantes

y confiables para ayudar a comprender la crisis (*make sense of the crisis*).

- » Desarrollar capacidades institucionales para la construcción de escenarios que permitan entender y enfrentar esta complejidad multifactorial.
- » Tratar con diferentes y múltiples niveles administrativos, al igual que con gobiernos extranjeros y organismos internacionales.
- » Contar con capacidad de integración de los intereses de los gobiernos locales.
- » Negociar con nuevos actores cuyas agendas y enfoques son diferentes.
- » Recibir el escrutinio constante de los medios de comunicación y de la ciudadanía a través de las redes sociales.
- » Estar expuestas a mayores demandas de las y los ciudadanos.

2. Fomentar el liderazgo al más alto nivel.

El liderazgo político es esencial para sostener el complejo equilibrio político, social y económico que la adopción de medidas de recuperación demanda. Dado el potencial de conflicto entre varios intereses y prioridades, tanto en el sector público como en el privado, el liderazgo es necesario para dar forma al debate nacional. Asimismo, el liderazgo efectivo ha sido fundamental para adoptar enfoques de toda la sociedad y responder a las múltiples dimensiones

²¹ Para este apartado se conjuntaron las propuestas de tres documentos de la OCDE: *Recomendación del Consejo sobre la Gobernanza de Riesgos Críticos*, op. cit.; *The Changing Face of Strategic Crisis Management*, 2015. Disponible en línea: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-changing-face-of-strategic-crisis-management_9789264249127-en#page1>; y, sobre todo, *Building a coherent response for a sustainable post-COVID-19 recovery*, 23 de noviembre de 2020. Disponible en línea: <<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-a-coherent-response-for-a-sustainable-post-covid-19-recovery-d67eab68/>>.

de la crisis de la COVID-19, al tiempo que ha sido crucial para asegurar el apoyo a los sectores afectados y para movilizar la cooperación del público en la aplicación de medidas estrictas para prevenir una propagación mayor del virus.

Durante una crisis, el liderazgo es fundamental –como siempre lo ha sido– para mantener la confianza ciudadana en las instituciones públicas, lo cual requerirá el desarrollo de capacidades y habilidades profesionales a través de una formación especializada; además, toda crisis requiere su plena comprensión para tomar decisiones informadas. En este sentido, las crisis obligan a las personas responsables de la toma estratégica de decisiones a actuar en circunstancias muy difíciles. Las y los líderes, junto con sus equipos, organizaciones y socios clave, deben estar preparados para hacerles frente. La formación de líderes es, por tanto, un requisito previo para una gestión estratégica eficaz de las crisis.

3. Analizar los problemas de una manera holística y con una visión estratégica a largo plazo.

La gobernanza de riesgos críticos requiere de la participación de todos los actores, desde individuos hasta organismos gubernamentales, empresas, organizaciones no gubernamentales y el tercer sector. Se tendrá que fomentar una nueva cultura aplicable en todos los niveles e instancias de gobierno que adopte la prevención de riesgos como un aspecto clave de planificación eficaz y

comunicación focalizada, apoyada por mecanismos de rendición de cuentas orientados a lograr la transparencia, integridad y uso rentable de los recursos públicos. De igual modo, es indispensable la promoción de un enfoque integral para todos los riesgos, así como de una perspectiva transfronteriza en la gobernanza de riesgos nacionales que sirva como base para ampliar la resiliencia y la capacidad de respuesta nacionales.

Además de una planificación estratégica e integrada en todos los sectores y grupos de población, para anticipar mejor los riesgos y las oportunidades futuras se requiere una visión estratégica a largo plazo que apoye, de manera equilibrada, las necesidades de hoy al igual que las necesidades de las generaciones futuras. Ello implica tomar decisiones informadas y considerar las consecuencias de las decisiones actuales, así como desarrollar resiliencia frente a las conmociones a largo plazo que afectarán la economía, la sociedad y el medio ambiente. Una mirada prospectiva ofrece un enfoque útil para ayudar a construir una visión clara, y así poder tomar decisiones frente a la incertidumbre asociada a los riesgos.

4. Integrar políticas públicas que equilibren las prioridades de salud, económicas, sociales y ambientales.

Las consecuencias de la pandemia hicieron claramente visibles los vínculos entre los diversos sistemas económicos, políticos, sociales y ambientales, además de que plantearon la necesidad del fortalecimiento de los mecanismos

y herramientas que pueden mejorar su integración, los cuales son esenciales en la tarea de equilibrar las prioridades y maximizar las sinergias en todas las etapas del proceso de formulación de políticas públicas. Como tal, al considerar medidas específicas en algunos sectores, es fundamental comprender sus impactos en otros ámbitos para garantizar la coherencia de dichas políticas. Esta consideración es particularmente relevante en el contexto de la crisis producto de la COVID-19, ya que tal contexto ha colocado la capacidad de los gobiernos para actuar de manera efectiva en el foco de la atención pública, en función de que los gobiernos deben hacer concesiones para equilibrar la salud pública y las prioridades económicas, al igual que para asignar paquetes de estímulo a gran escala en distintos lugares y entre diferentes sectores y personas beneficiarias.

5. Asegurar la coordinación de todos los niveles de gobierno para lograr resultados estratégicos a través del Centro de Gobierno.

Asumir que esta pandemia es una crisis global multidimensional y promover una recuperación sostenible requiere una acción coordinada en todos los niveles de gobierno. La coordinación ha sido fundamental durante la pandemia para responder con rapidez y reunir a los actores e instancias gubernamentales que tienen un papel clave en la contención de la pandemia y en la protección de las personas. Dicha coordinación incluye a quienes son responsables

de la prestación de servicios públicos esenciales relacionados con la salud, el orden público y la seguridad o la protección social. Asimismo, los mecanismos efectivos para la coordinación de políticas en múltiples niveles son esenciales para consultar, coordinar, negociar y arbitrar decisiones políticas que manejen las múltiples dimensiones de esta pandemia y aborden sus consecuencias económicas, sociales y ambientales.

Al respecto, la OCDE señala la importancia de la participación del Centro de Gobierno (CdG)²² en la gestión y coordinación de las medidas gubernamentales de respuesta inmediata a la actual crisis sanitaria. Para la OCDE, el CdG es un destacado mecanismo de gobernanza, cuya relevancia consiste en identificar y abordar las divergencias de políticas y los conflictos entre las medidas para la recuperación.

²² De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el CdG es de interés para cualquier gobierno que busque responder a las demandas ciudadanas, ofrecer servicios públicos de calidad y lograr resultados. Según el BID, "el concepto de Centro de Gobierno (CdG) refiere a la institución o al grupo de instituciones que prestan apoyo directo al presidente en la gestión del gobierno. A diferencia de los ministerios y de otros organismos gubernamentales, las instituciones de CdG no están directamente involucradas en la prestación de servicios y no se concentran en un área específica de políticas, sino que se ocupan de la gestión estratégica, la coordinación, el monitoreo, la mejora general y la comunicación de la acción gubernamental. Y a pesar de que trabaja directamente para apoyar al presidente, el CdG sirve a todo el gobierno, ya que la calidad y el impacto de todas las políticas clave pueden verse fortalecidos por el liderazgo y el papel facilitador del centro." Martín Alessandro, Mariano Lafuente y Carlos Santiso, *El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p. 3. Disponible en línea: <<https://publications.iadb.org/es/publicacion/15400/el-fortalecimiento-del-centro-de-gobierno-en-america-latina-y-el-caribe>>.

6. Involucrar a los niveles subnacionales de gobierno de manera apropiada para alinear las prioridades y promover la acción coordinada.

La crisis de la COVID-19 incide de manera regional y exige respuestas diferenciadas de política y gobernanza. El impacto regional y local de la crisis ha sido muy asimétrico. Por ejemplo, el impacto económico a mediano plazo difiere entre regiones, por lo cual el riesgo de que aumentan aún más las desigualdades se hace presente. La evidencia de varios países muestra que el virus ha tenido efectos desproporcionadamente altos en áreas pobres y desfavorecidas. Se ha mostrado que las autoridades regionales y locales son responsables de implementar medidas críticas de contención a corto plazo y más actividades de recuperación a largo plazo, desde la atención sanitaria y social hasta el desarrollo económico y la inversión pública. Por ello, dichas autoridades locales y regionales deben trabajar juntas, de forma activa y en estrecha colaboración con el gobierno nacional. Una respuesta coordinada por todos los niveles de gobierno puede minimizar las fallas en la gestión de crisis; por el contrario, una acción no coordinada en una crisis es susceptible de hacer pasar la responsabilidad de los resultados de dicha acción a otros niveles de gobierno, lo que da por resultado una respuesta inconexa.

La coordinación vertical general y la coherencia entre los niveles de gobierno es importante en los países federales y unitarios. En cambio, los países descentralizados corren un mayor riesgo de respuestas políticas

fragmentadas en tiempos de crisis, por lo que deben actuar con rapidez para movilizar sus plataformas de coordinación a fin de garantizar la coherencia de las políticas.

7. Escuchar diferentes voces e involucrar a todas las personas actoras relevantes para identificar desafíos, establecer prioridades, alinear acciones y movilizar recursos (gobierno-empresa-sociedad civil).

Hacer que se escuchen las diferentes voces de la sociedad —empresas, sociedad civil, comunidades científicas y académicas, mujeres, jóvenes, entre otras— será fundamental para garantizar una recuperación inclusiva y sostenible de la crisis producto de la COVID-19. Es esencial contar con mecanismos de diálogo y participación a través de los cuales los gobiernos y las partes interesadas clave puedan unirse para identificar desafíos comunes, establecer prioridades, contribuir al desarrollo de leyes y regulaciones, alinear políticas y acciones y movilizar recursos. Una respuesta eficaz a la pandemia requiere fortalecer la colaboración entre personas científicas y formuladoras de políticas. Muchos países han establecido mecanismos de gobernanza para coordinar el asesoramiento científico a diferentes ministerios involucrados en los esfuerzos para contener, retrasar y mitigar tanto la difusión como el impacto del virus.

Resulta igualmente importante establecer alianzas con el sector privado para lograr capacidad de respuesta, así como responsabilidades compartidas y

coincidentes con la estrategia nacional. De esta forma, la academia, la sociedad civil y el sector empresarial participarían de manera conjunta con el gobierno y el sector político en la construcción de relaciones que permitan la gobernanza de una nación. En el caso específico de las empresas, existen aspectos de especial relevancia como son la política industrial, el desarrollo regional y la preservación del medio ambiente. Los liderazgos empresariales deben conocer las agendas estratégicas que impulsan sus gobiernos y estar preparados para participar activamente, no sólo para beneficio de sus públicos de interés, sino para lograr, sobre todo, sociedades más justas, equilibradas y resilientes, capaces de encarar los grandes desafíos globales a los que haremos frente en esta década y en las siguientes.

En el ámbito de la propia actividad empresarial, únicamente apuntamos hacia el hecho de que los grandes cambios políticos, económicos, sociales y tecnológicos por los que hemos transitado —y que estamos y seguiremos afrontando— requieren iniciativas que permitan innovar modelos de negocios, así como repensar estrategias empresariales para una era postpandémica. En este sentido, es fundamental el desarrollo de escenarios centrados en la tecnología digital, la construcción de capacidades y alianzas y el mandato del liderazgo, lo cual permitirá construir una resiliencia estratégica que se ha convertido ya en un nuevo imperativo para enfrentar futuras crisis globales.

Los gobiernos, por su parte, tendrán que desarrollar la capacidad de

planificación para riesgos críticos, vigilar la calidad de las capacidades para ocuparse de ellos y ofrecer flexibilidad en los presupuestos públicos para anticipar efectos no planificados debidos a emergencias.

8. Sensibilizar a la sociedad sobre los riesgos críticos.

La eficiencia y eficacia de la gobernanza de riesgos se basa en poner sobre aviso a la población expuesta, además de brindarle la información requerida en la toma de decisiones y medidas de protección para movilizar familias, empresas y actores internacionales, así como fomentar la inversión en la prevención y mitigación de riesgos. La cooperación entre países y entre éstos y otros actores clave, incluido el sector privado, es importante, y debería orientarse a establecer acuerdos, promover la mejora continua de la gobernanza y la gestión de riesgos críticos, al igual que garantizar la estabilidad y seguridad de las comunidades.

9. Usar las redes sociales para la comunicación de crisis.

Las redes sociales pueden crear oportunidades y desafíos en tiempos de crisis. En función de permitir que múltiples actores y canales de expresión participen en la comunicación de riesgos, las redes sociales pueden facilitar la comunicación bidireccional entre las autoridades y la sociedad, y así mejorar las funciones de gestión de crisis. La necesidad de la sociedad

de obtener información clara y oportuna impulsa la demanda de una comunicación más amplia, pero una mayor complejidad e incertidumbre ciertamente dificulta los procesos de comunicación de crisis. Por ello, el uso eficaz de las redes sociales en dichos procesos requiere evitar ciertos escollos, situación que implica dedicar los recursos adecuados a la gestión de las redes sociales durante una crisis para garantizar la capacidad de respuesta. En este sentido, es fundamental asegurar la fiabilidad de la información que circula por las redes sociales, desactivar los rumores y evitar el pánico.

10. Desarrollar una cultura de preparación ante posibles riesgos.

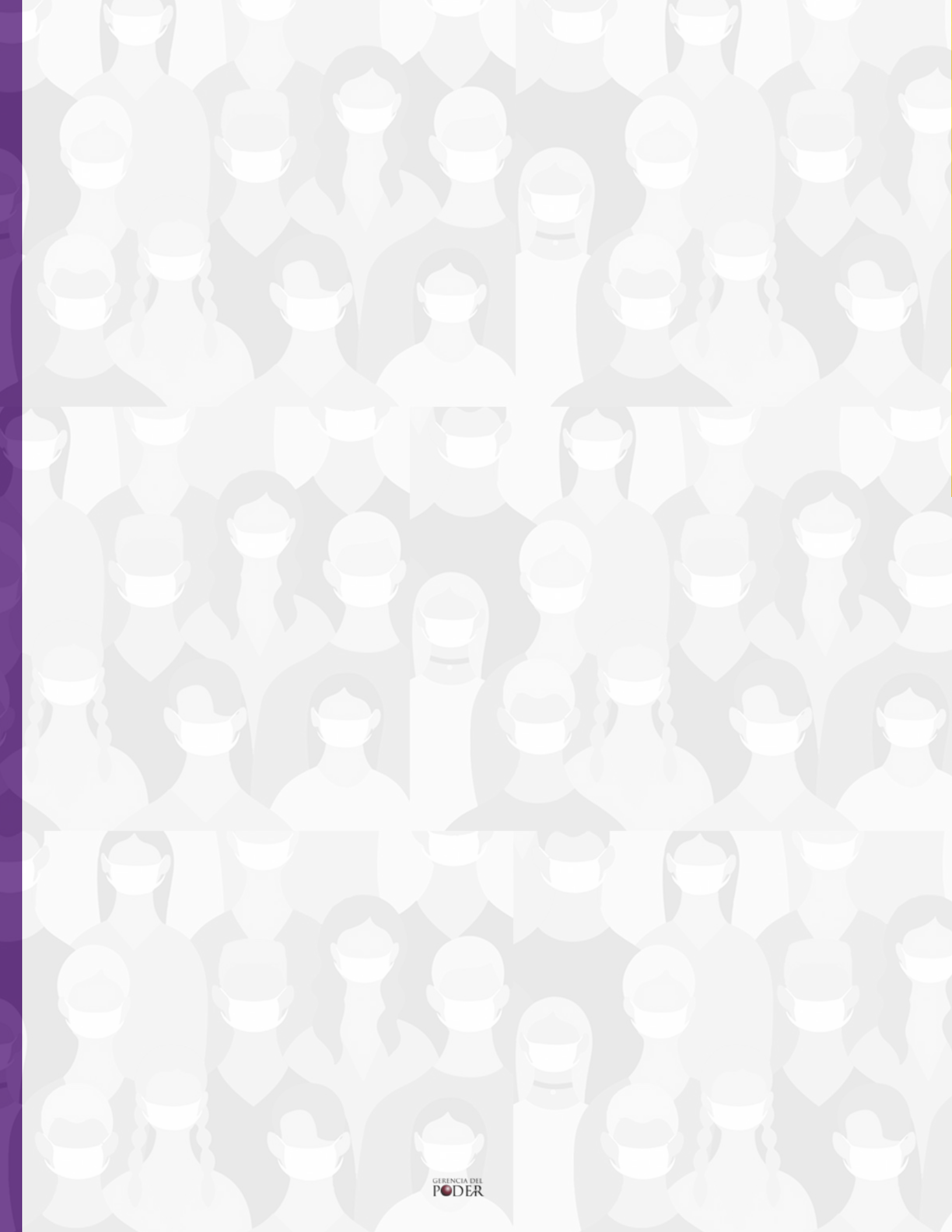
Fortalecer y ampliar una capacidad de gestión de crisis es indispensable. Dicha capacidad de gestión deberá encaminarse a comprender la naturaleza de una situación emergente de crisis, su magnitud y sus efectos, su potencial para evolucionar y los valores sociales esenciales que están bajo amenaza, así como a aclarar cualquier incertidumbre relacionada con la naturaleza multifactorial de la crisis. Desarrollar una cultura de preparación mediante análisis prospectivos, evaluaciones de riesgos y financiamiento de marcos estructurales tendrá por objetivo anticipar mejor los impactos complejos y de amplio alcance. Además de esta cultura de preparación, la gobernanza —que ha desempeñado un papel central en las respuestas inmediatas de los países durante la pandemia— seguirá siendo fundamental tanto para la recuperación como para la construcción de una nueva

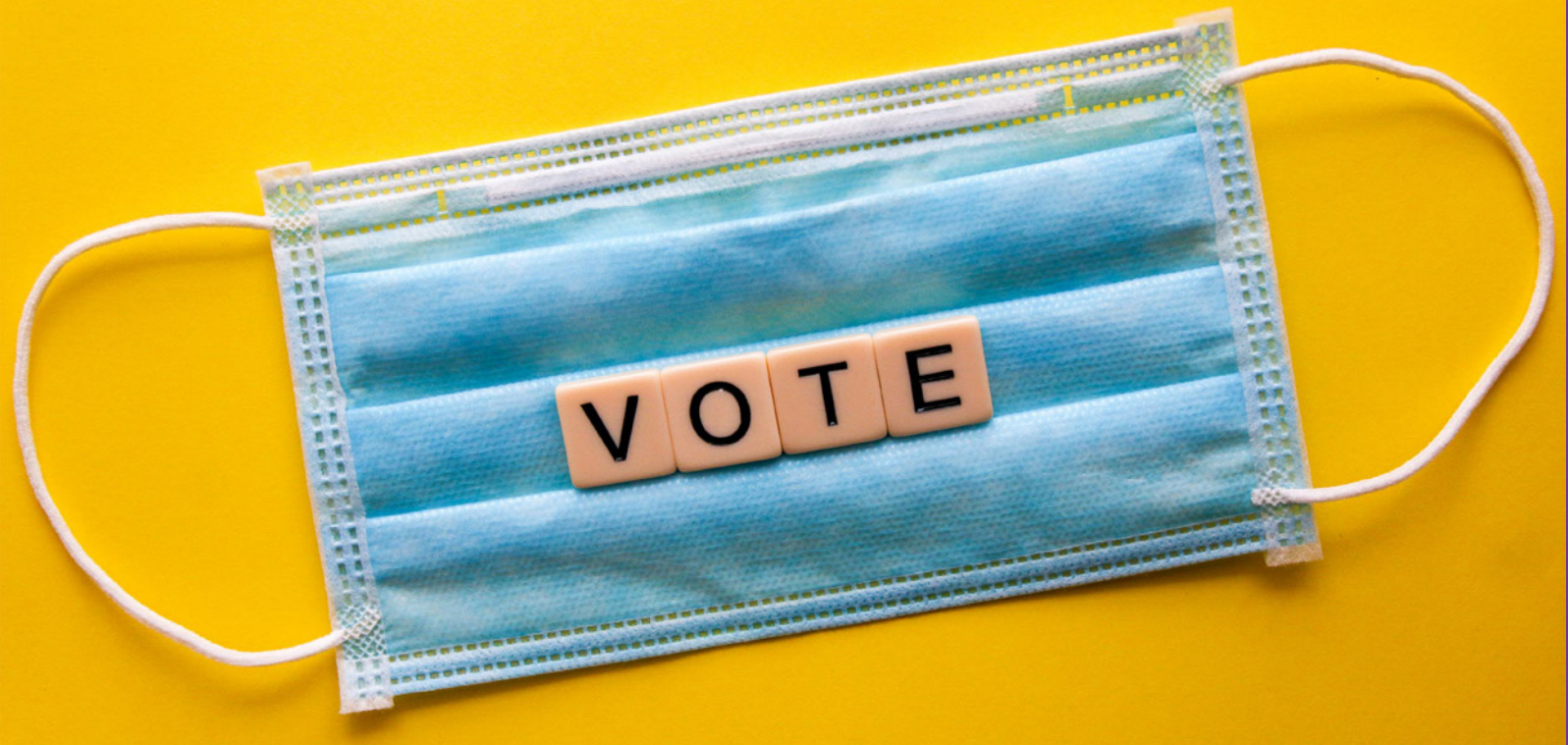
normalidad cuando haya pasado o disminuido la presente crisis.

En suma, la crisis por la COVID-19 mostró que ningún país es inmune a los riesgos globales ni puede combatirlos con éxito por sí solo. Como han evidenciado las experiencias de gobernanza implementadas por distintas naciones, las acciones coordinadas y coherentes en todos los niveles de gobierno (internacional, nacional y subnacional) son necesarias, así como la coordinación de todos los países, con el apoyo de organizaciones internacionales, para fomentar la confianza pública y satisfacer las necesidades más inmediatas, al tiempo de mantener la estabilidad política y económica. Muchas sociedades demostraron su capacidad para actuar en sincronía con las medidas de salud pública y adaptar y cambiar sus hábitos. A través del aislamiento social, por ejemplo, se redujo de manera considerable la movilidad humana en el mundo. Las medidas de recuperación podrían diseñarse para aprovechar y apoyar aún más estos cambios de comportamiento una vez que haya pasado la emergencia.

Resulta evidente que el liderazgo político será fundamental para restaurar la confianza pública cuando la crisis finalmente haya terminado. El nivel de confianza puede verse socavado porque el gobierno no tomó las decisiones correctas o, incluso, por los efectos económicos de tales decisiones. El desplome de la confianza puede agravarse todavía más cuando el público siente que el gobierno no tuvo un enfoque transparente y abierto, o que estaba ocultando los aspectos

importantes de la crisis o el fracaso de su enfoque. Aclarar cómo se realizó la toma de decisiones y rendir cuentas, de manera abierta y clara, por parte del gobierno son las mejores formas de evitar la fase posterior a la crisis, y así aumentar los niveles de confianza en el gobierno, en las instituciones y, sobre todo, en la propia democracia.





fotografía: glen-carrie-wzKHNVZmZo-unsplash

LA PANDEMIA EN AMÉRICA LATINA

[...] la forma en que se propaga [el nuevo coronavirus] y, en particular, la forma en que mata revela que este virus no sólo refleja, sino que profundiza las desigualdades y la discriminación que imperan en las sociedades contemporáneas.

Boaventura de Sousa Santos¹

El primer caso de contagio de SARS-COV-2 en América Latina se detectó en Brasil el 25 de febrero de 2020 y, a poco más de un año de la pandemia, los datos disponibles actualmente indican que ha sido una de las regiones del mundo más afectadas en términos de número de contagios, así como en términos económicos y sociales. La caída estimada del Producto Interno Bruto (PIB) de la región supera tanto aquélla de las economías avanzadas como la de todas las demás áreas

¹ Boaventura de Sousa Santos, *El futuro comienza ahora*, Akal, España, 2021.

en desarrollo.² Como señala la CEPAL,³ los efectos económicos y sociales de la pandemia por COVID-19 se agravan en función de los problemas estructurales que padece América Latina: elevados niveles de desigualdad, informalidad laboral, desprotección social, pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, los países latinoamericanos se caracterizan por poseer sistemas de salud y protección social débiles y fragmentados, al igual que asentamientos urbanos marginados en expansión carentes de acceso a servicios básicos. También presenta grandes flujos migratorios y desplazamientos de población, además de sufrir, de manera desproporcionada, las consecuencias de la crisis climática.

La pandemia ha evidenciado y exacerbado las grandes brechas estructurales.

Aunado a lo anterior, la misma CEPAL⁴ señala que en América Latina el 81% de la población vive en localidades clasificadas como urbanas, por lo que es la región en desarrollo más urbanizada del mundo. Esta región también destaca por su metropolización, pues el 35% de la población vive en ciudades de 1 millón de habitantes o más, y existen cinco megalópolis con 10 millones de habitantes o más (Buenos Aires, Ciudad de México, Lima, Río de Janeiro y São Paulo), situación que constituye un importante factor de riesgo, dado que el SARS-COV-2 se propaga

con mayor velocidad en contextos de alta densidad demográfica, como los urbanos y metropolitanos.

La pandemia ha evidenciado y exacerbado las grandes brechas estructurales. La COVID-19 llegó a una región marcada por la desigualdad social, con múltiples formas de exclusión y discriminación, las cuales han contribuido a una mayor vulnerabilidad ante los efectos sanitarios, sociales y económicos de esta enfermedad. Las consecuencias de la pandemia en las condiciones de vida de la población se potencian con el aumento de la pobreza y, sobre todo, de la pobreza extrema. Además, es importante que señalar que, desde 2019, la ciudadanía de varios países latinoamericanos expresó su malestar, descontento e insatisfacción con sus gobiernos y sus liderazgos políticos en grandes manifestaciones de protesta en cuales que se exigía mayor justicia social, entre otras demandas.

Impacto económico

La crisis económica derivada de la pandemia por COVID-19 se ha manifestado en todo el mundo, aunque no de forma homogénea, además de que la magnitud y persistencia de sus consecuencias tampoco han sido iguales. De acuerdo con el FMI,⁵ en 2020 las economías avanzadas se contrajeron en un -4.7%, al tiempo que las economías de mercados emergentes y en desarrollo sufrieron una contracción de -2.2%.⁶ Dentro

² Banco Mundial, *Volver a crecer. Informe semestral de la región de América Latina y el Caribe 2021*, marzo 2021, pp. 9-11. Disponible en línea: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35329?locale-attribute=es>>.

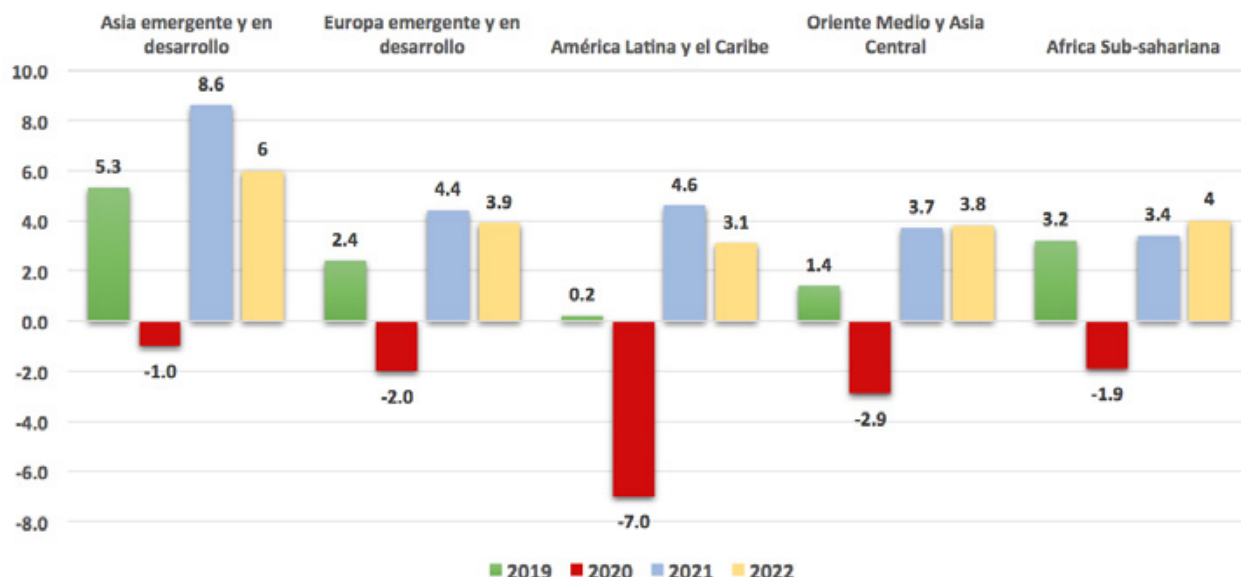
³ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2020*, marzo de 2021, p. 13. Disponible en línea: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/ps>

⁴ *Ibid*, p. 16.

⁵ Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook Update*, abril 2021, p. 128. Disponible en línea: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>>.

⁶ De acuerdo con la clasificación del FMI, dentro de las economías avanzadas se encuentran Estados Unidos,

Gráfico 10. Perspectivas de las economías de mercados emergentes y en desarrollo, estimación de 2019 y 2020 y proyecciones de 2021 y 2022 según el FMI (en porcentajes del PIB).



Fuente: Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook Update*, abril 2021, p. 128. Disponible en línea: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>>.

de este mundo emergente, América Latina es la región más afectada en sus indicadores económicos. En 2020 y según estimaciones del FMI, la crisis económica impactó en el crecimiento de la región: mientras que Asia emergente y en desarrollo se contrajo en un -1.0%, Europa emergente y en desarrollo en un -2.0%, Oriente Medio y Asia Central en un -2.9% y África Sub-sahariana en un -1.9%, el decrecimiento de América Latina y el Caribe fue de -7.0% (ver Gráfico 10).

Con la llegada de la pandemia, a este bajo crecimiento económico se sumaron los choques externos negativos y la necesidad

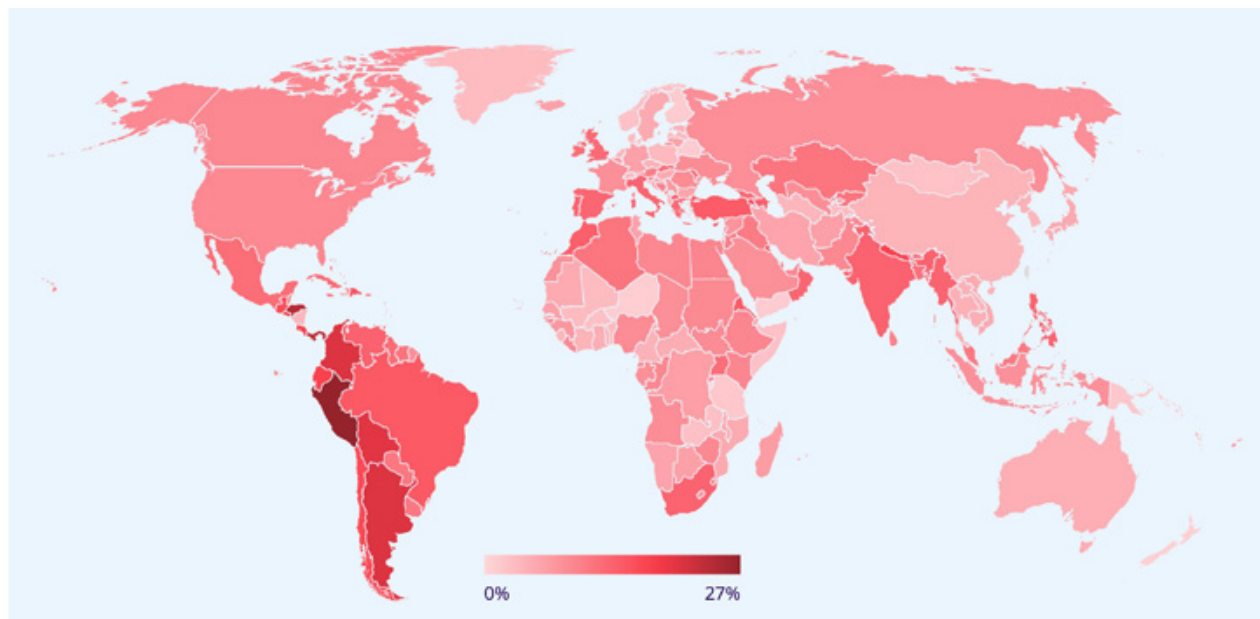
de implementar políticas de confinamiento, distanciamiento físico y cierre de actividades productivas. Esta situación dio por resultado que la emergencia sanitaria se materializara en la peor crisis económica, social y productiva que ha vivido América Latina en los últimos 120 años, de acuerdo con la CEPAL. Dicha contracción de la actividad económica estuvo acompañada de un aumento significativo en la tasa de desocupación, que se prevé alrededor del 10.7%, además de una profunda caída de la participación laboral y un incremento considerable de la pobreza y la desigualdad.⁷

Según cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2020 se perdió el 8.8% de las horas de trabajo a nivel mundial con respecto al cuarto trimestre de 2019,

Europa (Alemania, Francia, Italia, España), Japón, Reino Unido y Canadá, entre otros países, en tanto que entre las economías de mercados emergentes y en desarrollo se encuentran China, India, Rusia, varios países latinoamericanos como Brasil y México, países de Asia Central como Arabia Saudita y países africanos como Nigeria y Sudáfrica, entre otros.

⁷ CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020, 2021, p. 11. Disponible en línea: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46501-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2020>>.

Gráfico 11. Pérdida de horas de trabajo a escala mundial en 2020, cuatro trimestre de 2019 (valores porcentuales).



Fuente: OIT, *La COVID-19 y el mundo del trabajo*, 25 de enero de 2021, p. 6. Disponible en línea: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767045.pdf>.

porcentaje equivalente a 255 millones de empleos de tiempo completo. La pérdida de horas de trabajo en América Latina y el Caribe, correspondiente al 16.2%, fue muy elevada, mientras que Europa meridional y Asia meridional presentaron porcentajes de 12.3 y 12.7, respectivamente. En conjunto, la pérdida de horas de trabajo en 2020 fue casi cuatro veces mayor de aquella registrada durante la crisis financiera mundial de 2009.⁸ (Ver Gráfico 11.)

Los países en América Latina que crecieron más en 2019 son República Dominicana, (5.1%), Guatemala (3.8%) y Colombia (3.3%), en tanto que Venezuela (-35%), Nicaragua (-3.9%) y Argentina (-2.1%) son las naciones latinoamericanas que menos crecimiento

presentaron ese mismo año. En promedio, América Latina creció en un 0.2% en 2019 (ver Gráfico 12).

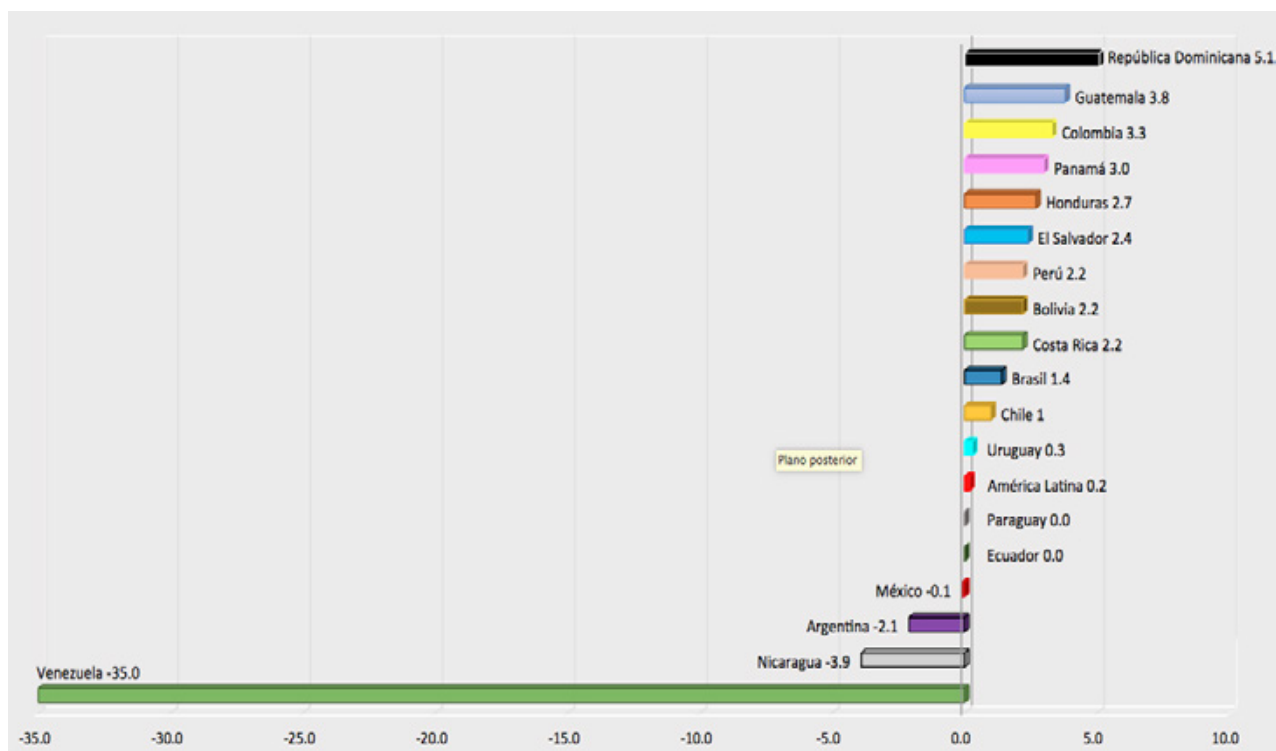
Los países latinoamericanos resintieron una fuerte contracción económica durante 2020. Prácticamente todos los países de la región tuvieron un crecimiento por debajo del cero (ver Gráfico 13), aunque las naciones más afectadas fueron Venezuela (-30%), Panamá (-17.9%) y Perú (-11.1%). En promedio, América Latina creció en un -7.0% en 2020.

En cuanto a las proyecciones económicas para 2021, el FMI estima que América Latina crecerá en promedio un 4.6%. Con base en estas proyecciones, los países que crecerán más son Panamá (12%), Perú (8.5%) y Chile (6.2%), en tanto que aquellas naciones que crecerán menos son Venezuela (-10%) y Nicaragua (-0.2%) (ver Gráfico 14).

Estos datos permiten indicar que la dinámica de recuperación será lenta para

⁸ OIT, *La Covid-19 y el mundo del trabajo*, 25 de enero de 2021, p. 1 y 25. Disponible en línea: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767045.pdf>.

Gráfico 12. Crecimiento económico de los países de América Latina en 2019 según el FMI (en porcentajes del PIB).



Fuente: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, abril 2021, pp. 132-133. Disponible en línea: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>>.

los países latinoamericanos, y que los costos económicos y sociales de esta crisis podrían seguir aumentando durante 2021.

Ingresos y Deuda Pública

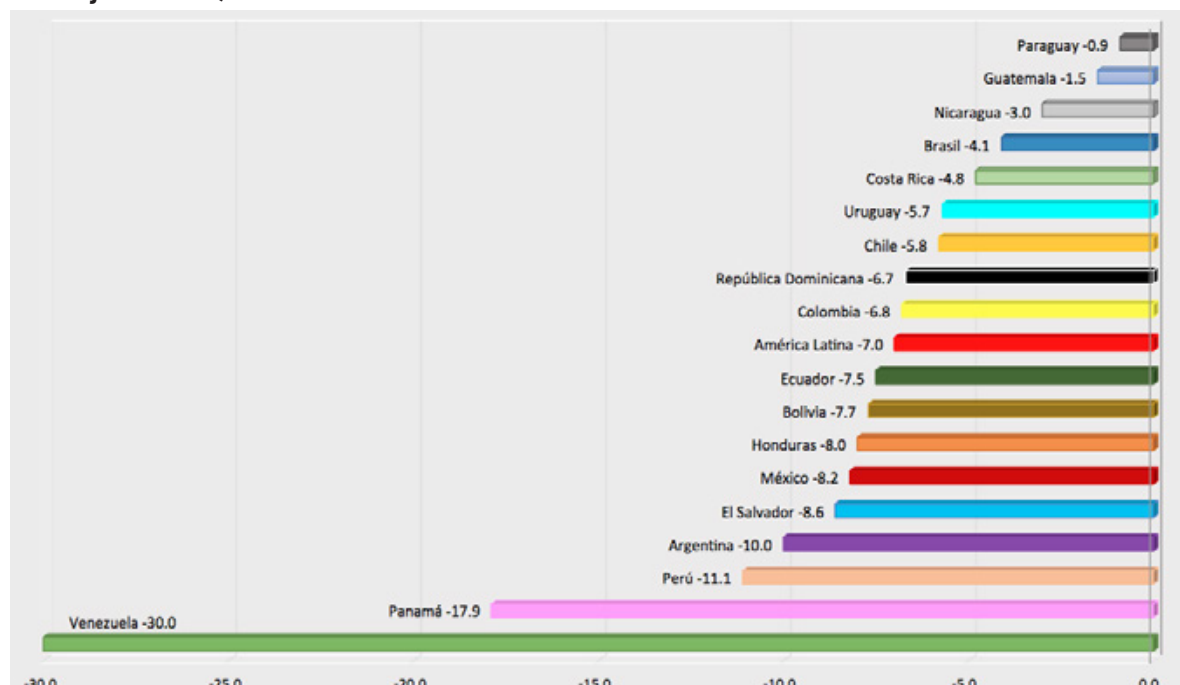
De acuerdo con la CEPAL,⁹ en 2020 los países de América Latina y el Caribe tomaron importantes medidas fiscales para contrarrestar el impacto social, productivo y económico de la pandemia por COVID-19. Tales medidas se debieron a la fuerte contracción

de la actividad económica que socavó los ingresos públicos, así como a la caída de la recaudación tributaria que limitó los recursos disponibles para responder ante la crisis. Por otra parte, el gasto público se expandió como resultado de los importantes paquetes de medidas fiscales que se adoptaron. Esta dinámica de los ingresos y los gastos causó déficits fiscales, mientras que las crecientes necesidades de financiamiento llevaron a un incremento significativo en los niveles de deuda.

Respecto a la caída de los ingresos públicos, la recaudación tributaria en América Latina retrocedió 0.5% del PIB en 2020. Los resultados que se obtuvieron en los países latinoamericanos en cuanto a los ingresos tributarios de 2020 son heterogéneos. Sin

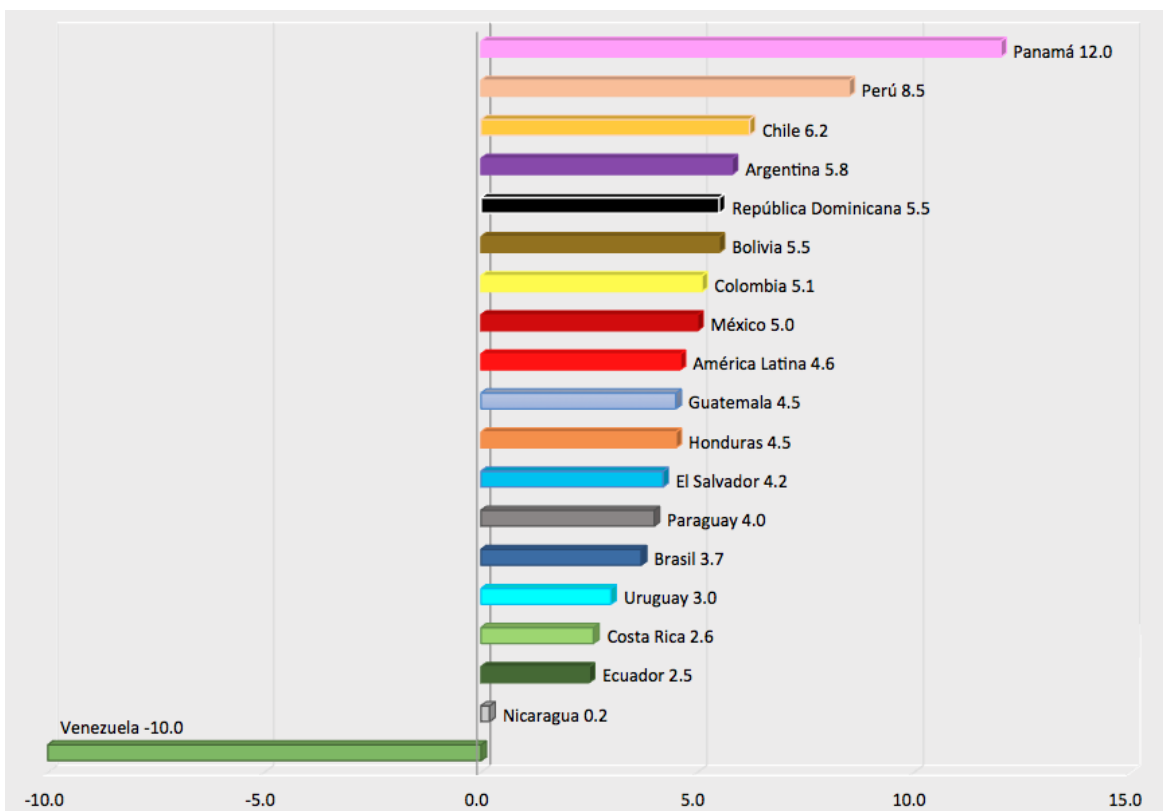
⁹ CEPAL, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021, p. 14-18. Disponible en línea: <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46808/S2100170_es.pdf>.

Gráfico 13. Crecimiento económico de los países de América Latina en 2020 según el FMI (en porcentajes del PIB)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, abril 2021, pp. 132-133. Disponible en línea: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>>.

Gráfico 14. Estimaciones de crecimiento económico de los países de América Latina para 2021 según el FMI (en porcentajes del PIB).



Fuente: Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, abril 2021, pp. 132-133. Disponible en línea: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>>.

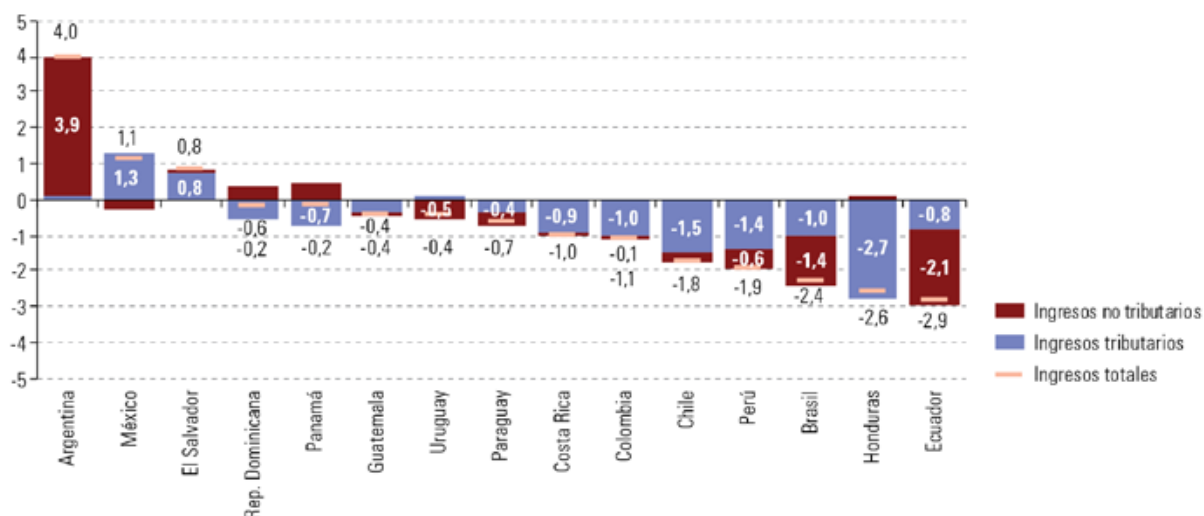
embargo, en la mayoría de estos países se registró una reducción significativa de los ingresos, con caídas equivalentes al 0.8% del PIB (o más) en siete países, aunque la presión tributaria subió durante el año en otras naciones (ver Gráfico 15).

Según datos de la CEPAL, llama la atención el caso mexicano, ya que el Sistema de Administración Tributaria (SAT) “puso en práctica una serie de acciones que generaron recursos adicionales equivalentes a un 2.2% del PIB, aproximadamente. Entre esas acciones se destacan las medidas de fiscalización dirigidas a la evasión y elusión fiscales, que aportaron 1.7 puntos porcentuales del PIB”.¹⁰ Además de esta generación de recursos fiscales y de acuerdo con el propio

macroeconómica y fiscal mucho más fuerte cuando termine la crisis, gracias a la decisión de no contratar deuda adicional y generar buenas expectativas ante los inversores”.¹¹

Con respecto a la deuda pública, la CEPAL¹² muestra que la deuda pública bruta del gobierno central en América Latina y el Caribe aumentó considerablemente durante 2020, arrastrada por los déficits fiscales históricos que se registraron luego de la implementación de los paquetes de asistencia dirigidos a la población y a las empresas. Al cierre de 2020, la deuda pública bruta del gobierno alcanzó, en promedio, un 56.3% del PIB en América Latina, cifra que es 10.7 puntos porcentuales del PIB superior a la que había al cierre de 2019 (ver Gráfico 16). La deuda

Gráfico 15. Variación de los ingresos totales del gobierno central, por componente, 2019-2020 (en puntos porcentuales del PIB).



Fuente: CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021*, pp. 18. Disponible en línea: <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46808/S2100170_es.pdf>.

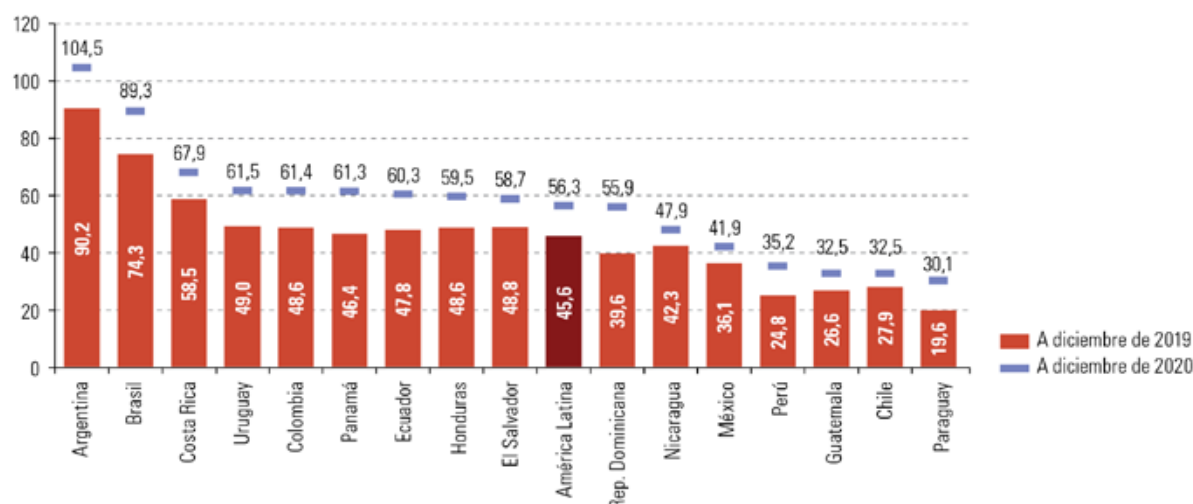
gobierno de México, no se contrajo deuda pública durante la pandemia debido a que “en comparación con otras economías de América Latina, México tendrá una posición

¹¹ Declaración de Arturo Herrera, secretario de Hacienda, en: Cecilia Barría, “Coronavirus: por qué México es el país de América Latina que menos dinero ha gastado durante la pandemia de COVID-19”, BBC Mundo, 12 de mayo de 2021. Disponible en línea: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-57066477>>.

¹² CEPAL, *Ibid*, pp. 31-32.

¹⁰ CEPAL, *Ibid*, p. 17.

Gráfico 16. Deuda pública del gobierno central, a diciembre de 2019 y 2020 (en porcentajes del PIB nacional).



Fuente: CEPAL, *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021*, pp. 32. Disponible en línea: <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46808/S2100170_es.pdf>

pública a escala de los países fue como sigue: en Argentina se alcanzó un nivel equivalente a un 104.5% del PIB, seguido de Brasil, con un 89.3%, Costa Rica, con un 67.9%, y Uruguay con un 61.5%. En el otro extremo del espectro fiscal se encuentran los países que tienen los menores niveles de deuda pública, como Perú, Guatemala y Chile, con un 32.5% del PIB, así como Paraguay, con un 30.1% del PIB. Durante el año pasado, Argentina y Ecuador fueron los países latinoamericanos que concluyeron procesos de reestructuración de su deuda pública.

Como señala la CEPAL,¹³ la deuda pública bruta del gobierno aumentó de forma pronunciada en todos los países de la región con respecto al cierre de 2019. El incremento fue superior al del promedio de la región (10.7% del PIB) en ocho países. República Dominicana es el país que presentó el mayor aumento (16.3% del PIB), seguido de Brasil (15% del PIB), Panamá (14.9% del PIB) y Argentina (14.3% del PIB). Los

países cuyo aumento fue de poco más de 12 puntos porcentuales del PIB son Colombia (12.8%), Ecuador (12.5%) y Uruguay (12.5%), mientras que aquellos cuyo incremento fue cercano a los 10 puntos porcentuales del PIB son Honduras (10.9%), Paraguay (10.5%) y Perú (10.4%). El país latinoamericano donde se observó el menor aumento de la deuda pública fue Chile (4.6% del PIB).

La pandemia por COVID-19 ha trastocado el difícil equilibrio entre ingresos y gastos públicos en los países de América Latina y el Caribe, aunque los problemas que enfrentan estas naciones tienen antecedentes profundos. Con un gran déficit y deuda pública, el dilema de los países latinoamericanos es buscar nuevas fuentes de financiamiento que les permitan salir de la crisis. Sin embargo, incrementar los impuestos en medio de la crisis y castigar así a la sociedad no parece ser la solución, debido a los costos políticos de dicha medida.

La crisis derivada de la pandemia ha demostrado la importancia del Estado,

¹³ CEPAL, *Ibid*, pp. 32.

sobre todo como sostén de las personas trabajadoras informales y de las familias vulnerables, y como apoyo de último recurso para las empresas. Como señala Néstor Castañeda, economista en el University College de Londres, “ha quedado muy claro el papel preponderante del Estado durante la crisis, y una de las grandes lecciones que nos deja es que los países que han podido responder mejor han sido aquellos con mayor capacidad de recaudación y un mejor sistema de protección social”.¹⁴

Las y los analistas prevén que para la región de América Latina —y, en especial, para los países más endeudados— la recuperación económica podría ser más difícil: “con más déficit y más deuda pública de lo nunca imaginado: ya ronda el 80%, no tan lejos de los países ricos. Si antes de 2020 ya

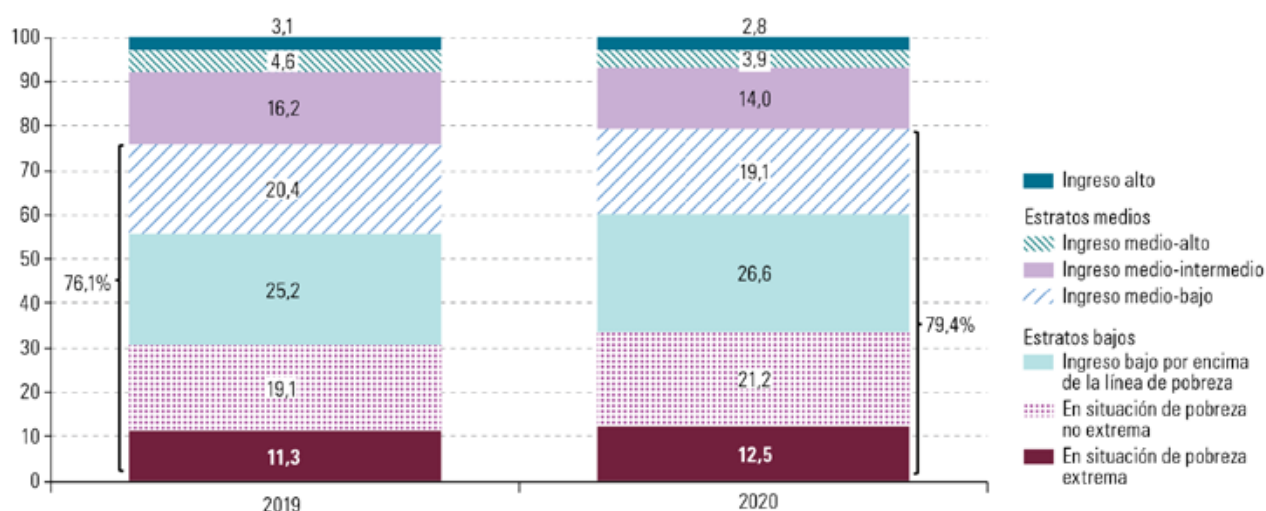
era importante buscar nuevas fuentes de financiación de los erarios, tras el huracán de la COVID-19 es imperativo”.¹⁵

La crisis derivada de la pandemia ha demostrado la importancia del Estado, sobre todo como sostén de las personas trabajadoras informales y de las familias vulnerables, y como apoyo de último recurso para las empresas.

Pobreza y desigualdad

Con base en información de la CEPAL,¹⁶ debido a la pandemia y pese a las medidas de protección social de emergencia que se

Gráfico 17. América Latina: población según estratos de ingreso per cápita, 2019 y 2020 (en porcentajes).



Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2020*, marzo 2021, p. 28. Disponible en línea: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/ps>>.

¹⁴ Ignacio Fariza, “El dilema de Latinoamérica: subir impuestos o el abismo de la deuda”, *El País*, 8 de mayo de 2021. Disponible en línea: <<https://elpais.com/economia/2021-05-07/el-gran-abismo-de-latinoamerica-subir-impuestos-o-ahogarse-en-la-deuda.html>>.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2020*, marzo 2021, p. 28. Disponible en línea: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/ps>>

han adoptado para frenarla, la pobreza y la pobreza extrema alcanzarán niveles que no se han observado en los últimos 12 y 20 años, respectivamente, y la mayoría de los países de América Latina y el Caribe experimentará un deterioro distributivo considerable. En 2020 se estima que la tasa de pobreza extrema esté situada en un 12.5%, mientras que la tasa de pobreza alcance el 33.7%. Ello supondría que el total de personas pobres ascendería a 209 millones a finales de 2020, esto es, 22 millones de personas más que el año anterior. De este total, 78 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019 (ver Gráfico 17).

El estudio de la CEPAL¹⁷ aclara que el aumento en los niveles de pobreza y pobreza extrema sería todavía mayor si no se hubieran implementado medidas para transferir ingresos de emergencia a los hogares latinoamericanos. Las proyecciones que sólo consideran el impacto de la pandemia sobre el empleo y los ingresos laborales muestran que la tasa de pobreza en 2020 habría aumentado 6.7%, para alcanzar el 37.2% del total de la población, al tiempo que el 15.8% se encontraría en situación de pobreza extrema, un incremento de 4.4%.

La contracción de la actividad económica generada por la pandemia y las consiguientes pérdidas de puestos de trabajo y reducción de los ingresos laborales también provocaron un crecimiento de los estratos de ingreso bajo, así como un proceso de movilidad descendente en los estratos de ingreso medio. Esta situación se debe a que las familias de los estratos medios y de la parte superior de los estratos bajos obtienen sus ingresos principalmente a partir del trabajo, sobre todo asalariado, y no suelen ser

destinatarias de las políticas y los programas de protección social.

Impacto en la democracia

De acuerdo con el reporte Freedom House 2021,¹⁸ en varios países de América Latina la libertad de expresión ha sufrido retrocesos en el contexto de la pandemia. Para Freedom House, 2020 fue un año de declive de la libertad global. En América Latina el acceso de las personas a los derechos políticos y a las libertades civiles —que van desde el derecho al voto hasta la libertad de expresión y la igualdad ante la ley— se vio afectado (ver Gráfico 18).

La ciudadanía de varios países latinoamericanos se enfrentaron a la violencia y a otros abusos en la aplicación de medidas estrictas con respecto a cierres, cuarentenas y bloqueos para contender a la COVID-19. Unidades policiales y militares en El Salvador y Venezuela presuntamente participaron en detenciones arbitrarias y torturas, al tiempo que grupos paramilitares vigilaban el movimiento de personas civiles tanto en Venezuela como en Colombia.

Incluso en Argentina, donde las instituciones democráticas son más fuertes, aparecieron informes de cuerpos policíacos que había disparado balas de goma contra personas que, se presumía, habían quebrantado la cuarentena. Una nueva y dura ley de delitos informáticos en Nicaragua dispuso penas de prisión por difundir “información falsa” en línea. En El Salvador, el presidente Nayib Bukele conmocionó a la nación al ordenar la entrada de tropas al Parlamento en un intento

¹⁷ CEPAL, *Ibid*, p. 29.

¹⁸ Freedom House, *Freedom in the world 2021*. Disponible en línea: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>>.

Gráfico 18. Estado de Libertad Global en América Latina, de acuerdo con Freedom House.

PAÍS	PUNTAJE TOTAL Y STATUS DE LIBERTAD	DERECHOS POLÍTICOS	LIBERTADES CIVILES
Argentina	84/100 - Libre	35/40	49/60
Bolivia	66/100 - Parcialmente libre	27/40	39/60
Brasil	74/100 - Libre	31/40	43/60
Chile	93/100 - Libre	38/40	55/60
Colombia	65/100 - Parcialmente libre	29/40	36/60
Costa Rica	91/ 100 - Libre	38/40	53/60
Ecuador	67/100 - Parcialmente libre	27/40	40/60
El Salvador	63/100 - Parcialmente libre	30/40	33/60
Guatemala	52/100 - Parcialmente libre	21/40	31/60
Honduras	44/100 - Parcialmente libre	19/40	25/60
México	61/100 - Parcialmente libre	27/40	34/60
Nicaragua	30/100 - No libre	10/40	20/60
Panamá	83/100 - Libre	35/40	48/60
Paraguay	65/100 - Parcialmente libre	28/40	37/60
Perú	71/100 - Parcialmente libre	29/40	42/60
República Dominicana	67/100 - Parcialmente libre	26/40	41/60
Uruguay	98/100 - Libre	40/40	58/60
Venezuela	14/100 - No libre	1/40	13/60

Fuente: Freedom House, *Estado de Libertad Global 2020*. Disponible en línea: <<https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>>.

por asegurar fondos adicionales para las fuerzas de seguridad. Perú fue sacudido por el juicio político de un presidente por parte del Congreso, bajo una intensa presión pública.

En términos más positivos, las elecciones presidenciales en Bolivia se realizaron de manera imparcial y los resultados fueron reconocidos por todos los partidos en competencia, lo cual finalizó un período de grave agitación política en esta nación. En Chile, luego de las protestas de 2019 contra la desigualdad, que incluyeron destrucción de propiedad y violencia policial, una abrumadora mayoría de personas votantes aprobó la creación de una convención constitucional encargada de reemplazar la Carta existente, que originalmente había sido redactada bajo la dictadura de Augusto Pinochet.

Aprobación de liderazgos latinoamericanos

La aprobación de liderazgos latinoamericanos ha estado sujeta a la gestión de la pandemia, así como a la aplicación de medidas económicas para contener la crisis y el inicio de las campañas de vacunación contra COVID-19 en los países de la región. Mientras crece el temor por el incremento en el número de casos y los impactos, aún inciertos, de la aparición de nuevas variantes del virus, los gobiernos han tenido que hacer frente a los desafíos que implica la inequidad en la distribución de dosis a nivel global y, específicamente, en los países de América Latina.

Aunado a lo anterior, 2021 es un año político en esta región debido a la celebración de

diversos procesos electorales: 6 de junio en México, donde se renueva la Cámara de Diputados, 15 gubernaturas y elecciones locales en casi todos los estados; 24 de octubre en Argentina, donde se renueva la mitad de los escaños de la Cámara de Diputados y un tercio del Senado; 7 de noviembre en Nicaragua y 28 de noviembre en Honduras, fechas en las cuales se eligen presidente y vicepresidente en ambos países y la totalidad de miembros de la Asamblea Nacional nicaragüense y del Congreso hondureño; y 21 de noviembre en Chile, donde se elige presidente, vicepresidente y todos los escaños de la Cámara de Diputados y Senadores. Cabe señalar que, en este último país, en julio de 2021 tendrá lugar la primera reunión de la Convención Constituyente, cuya composición paritaria (78 hombres y 77 mujeres) ya ha sido elegida y en breve comenzará a redactar la nueva Carta Magna chilena.

De acuerdo con el monitoreo bimestral de aprobación presidencial en América Latina,¹⁹ Nayib Bukele de El Salvador, Luis Abinader de República Dominicana y Andrés Manuel López Obrador de México son los tres mandatarios latinoamericanos con más alta aprobación: 83%, 68% y 58%, respectivamente. Por el contrario, Carlos Alvarado de Costa Rica, Sebastián Piñera de Chile y Lenin Moreno de Ecuador son los líderes de menor aprobación,

con el 25%, 16% y 9%, respectivamente (ver Gráfico 19).

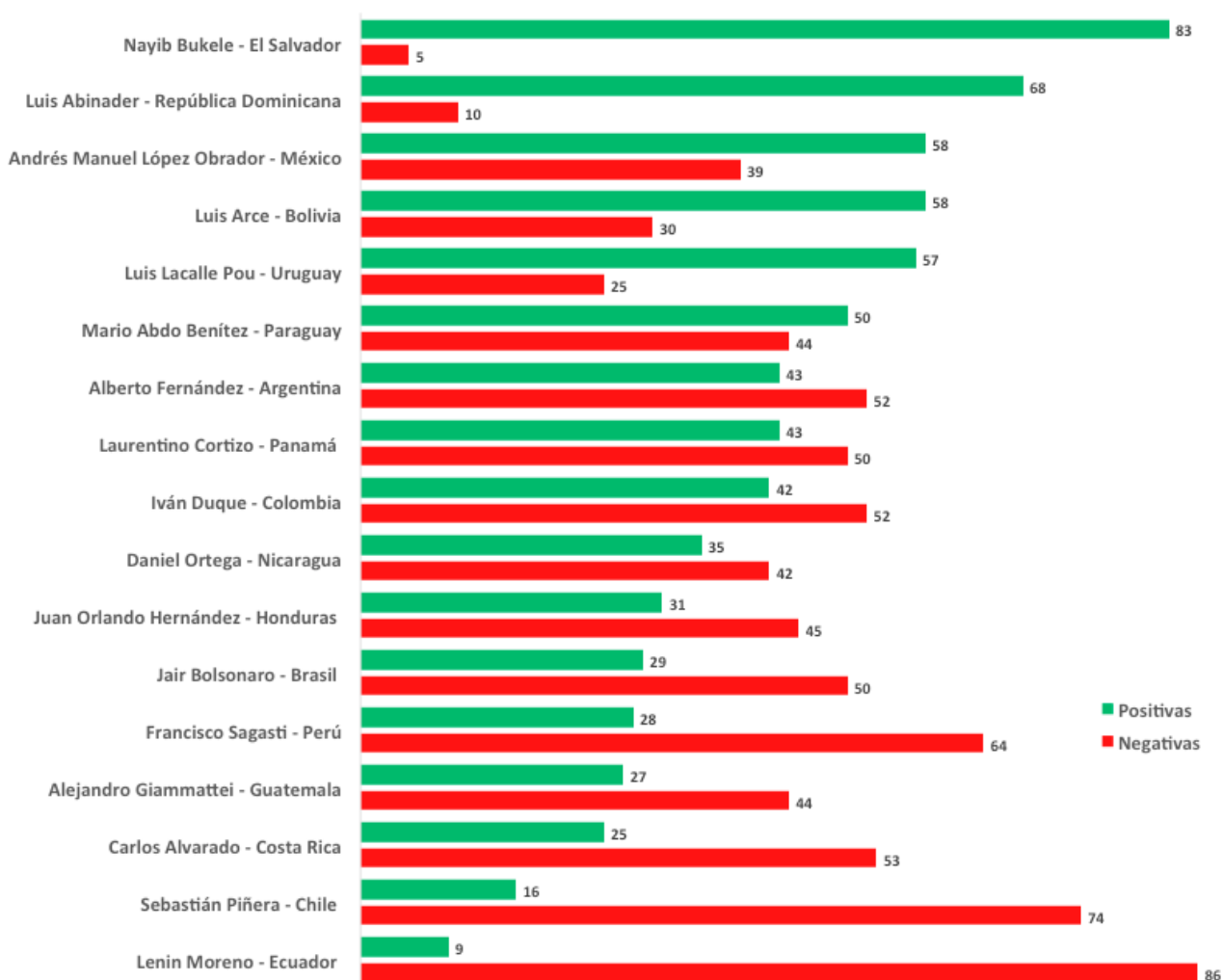
Es importante señalar que los niveles de aprobación de los líderes se han mantenido estables en algunas naciones, sobre todo en Argentina, Uruguay, Chile, Ecuador, Costa Rica y México, países que sostuvieron un nivel de apoyo de +/- 3% con relación al período de enero a febrero de 2021. Los líderes de Brasil y Perú mostraron un descenso con respecto al periodo de enero a febrero de 2021, en 4% y 9%, respectivamente (ver Gráfico 20).

Respecto a la relación entre la imagen presidencial y las campañas de vacunación, se pueden señalar varios datos relevantes:

- La aprobación de la gestión sanitaria y de la imagen presidencial únicamente subieron, de manera simultánea, en Chile, el país que avanzó más en materia de inmunización de la población (ver Gráfico 21).
- En los países donde existe mayor disponibilidad de vacunas, la evaluación de la gestión sanitaria tiende a subir; además, dicha evaluación suele ser mejor o igual que la aprobación de la figura presidencial (ver Gráfico 22).
- La caída en la imagen presidencial tiende a ser mayor en los países donde las campañas de vacunación comenzaron de forma más tardía, o en aquéllos que reportan resultados menos efectivos en términos de alcance.

¹⁹ Metodología: este monitorio de imagen presidencial recopila encuestas aplicadas en 18 países de la región. Incluye mediciones del nivel de aprobación del presidente, de la imagen presidencial y del nivel de aprobación de la gestión de gobierno que provienen de 75 consultoras y centros de estudios. Las mediciones se integran a través de un promedio simple por país para el periodo revelado. Directorio Legislativo, *Imagen del poder, poder de la imagen. Monitoreo bimestral de aprobación presidencial en América Latina*, marzo-abril 2021. Disponible en línea: <<https://directoriolegislativo.org/blog/2021/05/12/ranking-presidencial-entre-marzo-y-abril-se-estabilizaron-los-niveles-de-apoyo-con-excepcion-de-brasil-y-peru/>>.

Gráfico 19. Ranking de imagen presidencial.



Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Legislativo, *Imagen del poder, poder de la imagen. Monitoreo bimestral de aprobación presidencial en América Latina*, marzo-abril 2021, pp. 5-6. Disponible en línea: <<https://directorio-legislativo.org/blog/2021/05/12/ranking-presidencial-entre-marzo-y-abril-se-estabilizaron-los-niveles-de-apoyo-con-excepcion-de-brasil-y-peru/>>.

Cuadro comparativo del contexto, impacto de la pandemia y acciones de gobierno en 18 países de América Latina

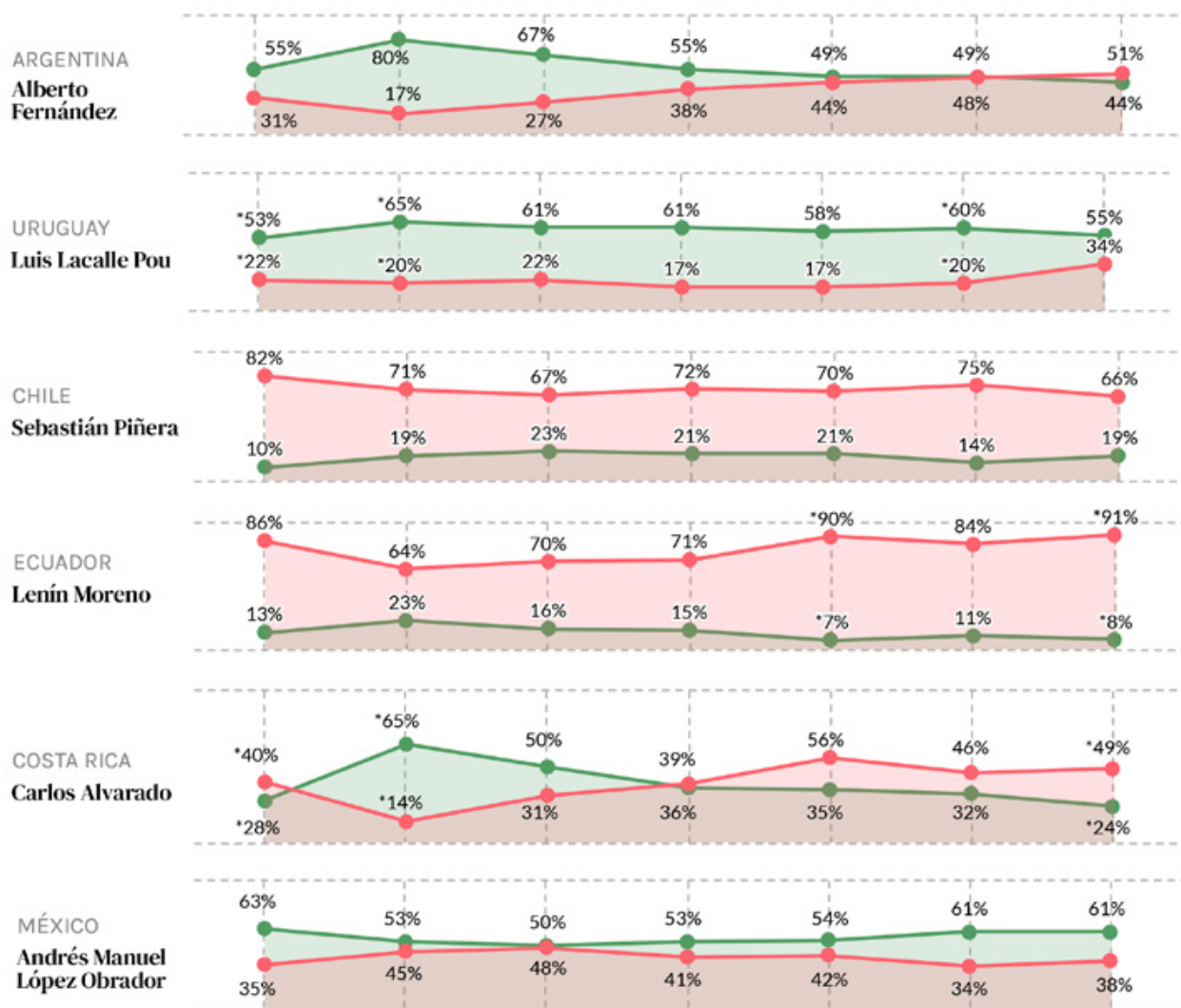
Para contextualizar las condiciones en que se encontraba América Latina antes de la pandemia, así como para mostrar los efectos de tales condiciones y algunos indicadores de desempeño de los gobiernos durante la pandemia, preparamos un cuadro

comparativo con datos duros de los siguiente 18 países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.²⁰

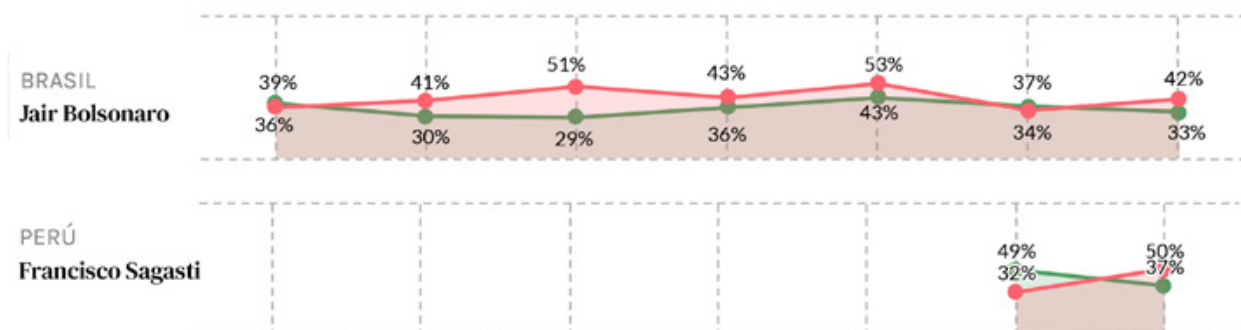
²⁰ Los 18 países fueron seleccionados por ser integrantes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por ser hablantes de lengua española (aunque, debido a su importancia, también se incluyó a Brasil, país de lengua portuguesa) y en función de que existe información accesible sobre ellos.

Gráfico 20. Evolución de la imagen presidencial de los líderes de América Latina, enero 2020-abril 2021.

Países con niveles de apoyo que se mantuvieron en +/-3% de enero a febrero 2021

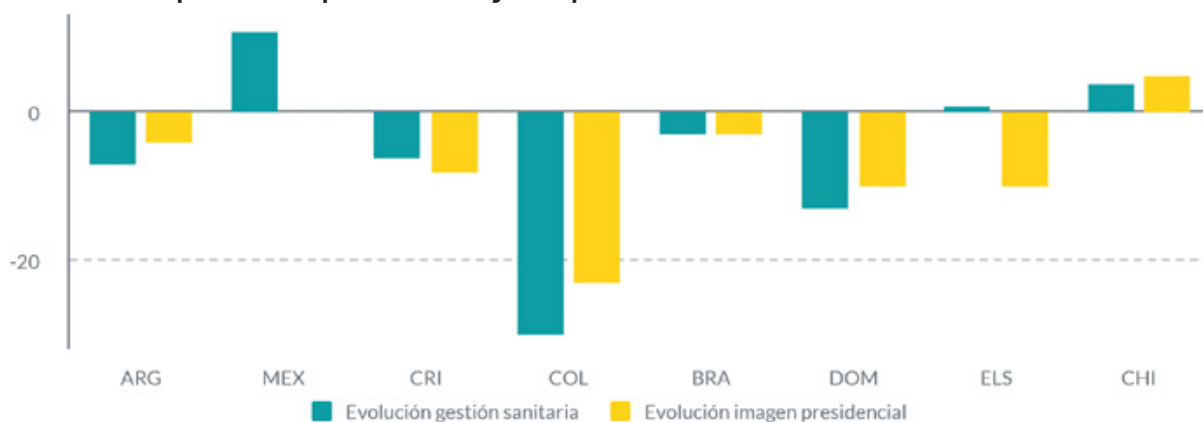


Países con niveles de apoyo que descendieron más de 3% de enero a febrero 2021



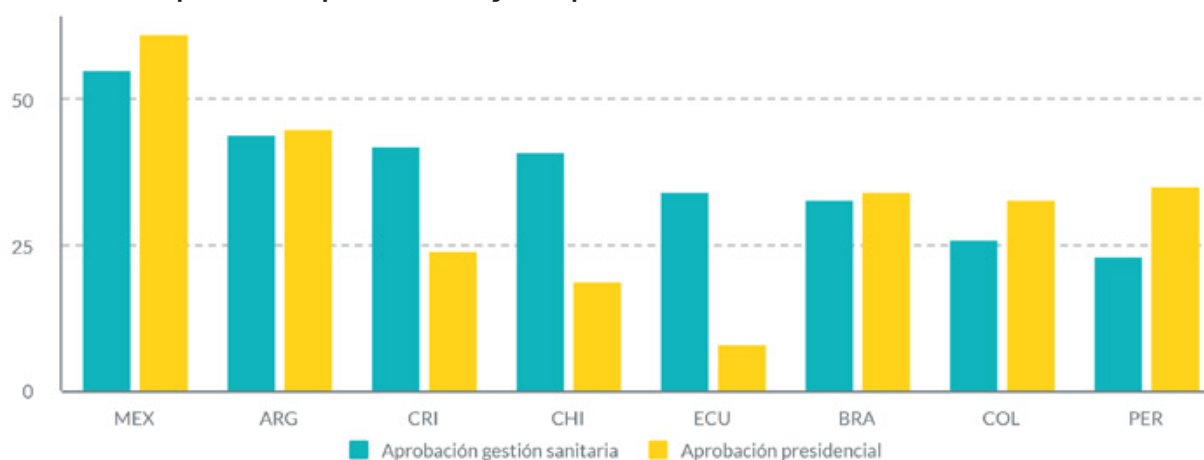
Fuente: Directorio Legislativo, *Imagen del poder, poder de la imagen. Monitoreo bimestral de aprobación presidencial en América Latina*, marzo-abril 2021, pp. 5-6. Disponible en línea: <https://directoriolegislativo.org/blog/2021/05/12/ranking-presidencial-entre-marzo-y-abril-se-estabilizaron-los-niveles-de-apoyo-con-excepcion-de-brasil-y-peru/>.

Gráfico 21: Aprobación presidencial y campañas de vacunación.



Fuente: Directorio Legislativo, *Imagen del poder, poder de la imagen. Monitoreo bimestral de aprobación presidencial en América Latina*, enero-febrero 2021, p. 9. Disponible en línea: <<https://directoriolegislativo.org/blog/2021/03/11/cae-la-imagen-de-los-presidentes-en-america-latina-en-paralelo-a-la-crisis-sanitaria-en-la-region/>>.

Gráfico 22: Aprobación presidencial y campañas de vacunación.



Fuente: Directorio Legislativo, *Imagen del poder, poder de la imagen. Monitoreo bimestral de aprobación presidencial en América Latina*, enero-febrero 2021, p. 9. Disponible en línea: <<https://directoriolegislativo.org/blog/2021/03/11/cae-la-imagen-de-los-presidentes-en-america-latina-en-paralelo-a-la-crisis-sanitaria-en-la-region/>>.

Al principio se incluyen los datos del contexto que indican los problemas estructurales de la región. Destacan cuatro países con altos índices de pobreza, tasada por encima del 50% de su población: Honduras, con el 72.3% (52.3% de pobreza y 20% de pobreza

extrema); Guatemala, con 65.9% (50.5% de pobreza y 15.4% de pobreza extrema); Nicaragua, con 64.6% (46.3% de pobreza y 18.3% de pobreza extrema); y México, con 52.1% (41.5% de pobreza y 10.6% de pobreza extrema).

Gráfico 23. Contexto, impacto de la pandemia y acciones de gobierno de los países de América Latina.

País	Contexto						
	Población (en miles)	Pobreza (en porcentajes de población)		Gasto en salud (% del PIB)	Obesidad (%)	Diabetes (%)	Confianza en el gobierno (%)
		Pobreza	Pobreza extrema				
Argentina	45,195.8	27.2	4.2	9.62	62.7	6.3	22
Bolivia	11,673.0	31.1	12.1	6.3	56.1	6.3	33
Brasil	212,559.4	19.2	5.5	9.51	56.5	11.4	7
Chile	19,116.2	10.7	1.4	9.14	63.1	9.8	38
Colombia	50,882.9	31.7	12.8	7.64	59	8.4	22
Costa Rica	5,094.1	16.5	3.4	7.56	61.6	10.2	33
Ecuador	17,643.1	25.7	7.6	8.14	56	5.5	25
El Salvador	6,486.2	30.4	5.6	7.11	59.9	8.7	10
Guatemala	17,915.6	50.5	15.4	5.71	55.9	8.2	15
Honduras	9,904.6	52.3	20	7.05	55.8	6.1	25
México	128,932.8	41.5	10.6	5.37	64.9	15.2	16
Nicaragua	6,642.6	46.3	18.3	8.56	58.2	10.2	20
Panamá	4,314.8	14.6	6.6	7.27	58.8	7.8	16
Paraguay	7,132.5	19.4	6.2	6.65	53.5	8.8	26
Perú	32,971.8	15.4	3	5.24	57.5	6.7	13
República Dominicana	10,847.9	20.3	4.3	5.73	61.2	8.7	22
Uruguay	3,473.7	3	0.1	9.2	62.9	8.3	39
Venezuela	28,435.9	28.3	12	3.56	63.4	6.8	17

País	Impacto de la pandemia					
	Economía		Índice de Democracia	Libertad Global	Salud	
	2020	2021			Casos acumulados (por millón de personas)	Fallecimientos acumulados (por millón de personas)
Argentina	-10	5.8	6.95	84	81,919.65	1,696.91
Bolivia	-7.7	5.5	5.08	66	31,231.83	1,231.64
Brasil	-4.1	3.7	6.92	74	77,116.93	2,159.61
Chile	-5.8	6.2	8.28	93	71,216.05	1,513.27
Colombia	-6.8	5.1	7.04	65	65,691.38	1,713.88
Costa Rica	-4.8	2.6	8.16	91	61,659.79	777.76
Ecuador	-7.5	2.5	6.13	67	23,984.78	1156.71
El Salvador	-8.6	4.2	5.9	63	11,292.59	344.89
Guatemala	-1.5	4.5	4.97	52	14,117.83	451.79
Honduras	-8	4.5	5.36	44	23,984.78	634.45
México	-8.2	5	6.07	61	18,682.44	1,730.14
Nicaragua	-3	0.2	3.6	30	1,105.58	28.08
Panamá	-17.9	12	7.18	83	87,340.50	1,457.17
Paraguay	-0.9	4	6.18	65	48,816.34	1246.68
Perú	-11.11	8.5	6.53	71	58,900.37	2,087.11
República Dominicana	-6.7	5.5	6.32	67	26,667.64	333.98
Uruguay	-5.7	3	8.61	98	81,919.65	1185.47
Venezuela	-30	-10	2.76	14	8,093.52	91.26

País	Acciones de Gobierno			
	Vacunación (por cada 100 personas)	Índice de Rigurosidad Gubernamental	Índice de Desempeño de Covid	Aprobación de Líderes
Argentina	9.43	71.76	14	43
Bolivia	2.91	25	20	58
Brasil	10.33	70.83		29
Chile	57.95	79.17	22.6	16
Colombia	4.87	82.87	10	42
Costa Rica	7.55	62.04	34.3	25
Ecuador	1.71	57.41	14.1	9
El Salvador	2.06	42.59	44	83
Guatemala	0.67	54.63	23.8	27
Honduras	0.53	82.41		31
México	7.2	47.22	6.3	58
Nicaragua	0	8.33		35
Panamá	8.98	76.85	20.8	43
Paraguay	0.64	64.81	41.9	50
Perú	2.75	83.33	4.8	28
República Dominicana	10.15	70.37	24.7	68
Uruguay	23.71	87.04	74.9	57
Venezuela	0.34	87.96		14

Fuente: Elaboración propia con datos de diversas fuentes.²¹

²¹ **Población.** Población 2020 (en miles). CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2020*, p. 13. Disponible en línea: <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46739/S2000544_es.pdf>.

Pobreza. Población en situación de pobreza y pobreza extrema (en porcentajes) al 2019. CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2020*, p. 26. Disponible en línea: <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46739/S2000544_es.pdf>.

Gasto en salud. Organización Mundial de la Salud, *Gasto corriente en salud como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) a 2018*. Disponible en línea: <[https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/current-health-expenditure-\(che\)-as-percentage-of-gross-domestic-product-\(gdp\)-\(-\)>](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/current-health-expenditure-(che)-as-percentage-of-gross-domestic-product-(gdp)-(-)>)>.

Obesidad. Índice de masa corporal en personas adultas con sobrepeso de más de 25 kg/m². Global Obesity Observatory, *COVID-19 and Obesity: The 2021 Atlas*, mar-

zo 2021. Disponible en línea: <<https://data.worldobesity.org/publications/?cat=5>>.

Diabetes. Prevalencia nacional (%) de diabetes en personas adultas de 20-79 años. International Diabetes Federation, *Atlas de la diabetes 2019*, pp. 146-149. Disponible en línea: <<https://www.diabetesatlas.org/es/resources/>>.

Confianza en el gobierno. Latinobarómetro, *Informe 2018*, p. 54.

Economía Estimación de crecimiento 2020 y proyección de crecimiento 2021 (PIB real, variación porcentual anual). Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, abril 2021, pp. 132-133. Disponible en línea: <<https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>>.

Democracia. The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2020*, Overall Score, p. 37. Disponible en línea: <<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>>.

Libertad global. El indicador de libertad global comprende 10 indicadores de derechos políticos y 15 indicadores de libertades civiles que toman la forma de preguntas. Una puntuación de 0 representa el menor grado de libertad y 4 el mayor grado. Las cuestiones de derechos políticos se agrupan en tres subcategorías: proceso electoral (3 preguntas), pluralismo político y participación (4 preguntas) y funcionamiento del gobierno (3 preguntas). Las preguntas sobre libertades civiles se agrupan en cuatro subcategorías: libertad de expresión y creencias (4 preguntas), derechos de asociación y organización (3 preguntas), Estado de derecho (4 preguntas) y autonomía personal y derechos individuales (4 preguntas). Freedom House, *Freedom in the World*, 2021. Disponible en línea: <<https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>>.

Salud. Casos acumulados confirmados por millón de personas y muertes acumuladas confirmadas por millón de personas, al 29 de mayo de 2021. Our World in Data, COVID-19 Data Explorer. Disponible en línea: <<https://ourworldindata.org>>.

Vacunación. Número total de dosis de vacunación administradas por cada 100 personas de la población total al 28 de mayo de 2021. Este dato se cuenta como una dosis única, y puede no ser igual al número total de personas vacunadas, lo cual depende del régimen de dosis específico (por ejemplo, personas que reciben dos o más dosis). Our World in Data. Disponible en línea: <<https://ourworldindata.org>>.

Índice de Rigurosidad Gubernamental. El Índice de Rigurosidad Gubernamental de la Blavatnik School of Government de la Universidad de Oxford reúne los datos de 20 indicadores que se agregan en un conjunto de cuatro índices comunes, los cuales informan un número entre 1 y 100 para reflejar el nivel de acción del gobierno sobre los temas en cuestión: un índice general de respuesta del gobierno (que registra cómo ha variado la respuesta de los gobiernos en todos los indicadores de la base de datos y se ha fortalecido o debilitado durante el transcurso del brote), un índice de contención y salud (que combina restricciones y cierres de “bloqueo” con medidas como la política de pruebas y el rastreo de contactos, inversiones a corto plazo en atención médica, así como inversiones en vacunas) y un índice de apoyo económico (que registra medidas como el apoyo a los ingresos y el alivio de la deuda), así como el índice de rigor original (que registra el rigor de las políticas de “estilo de bloqueo” que restringen el comportamiento de las personas). Estos índices simplemente registran el número y el rigor de las políticas gubernamentales y no deben interpretarse como una puntuación de la idoneidad o eficacia de la respuesta de un país. Una posición más alta en un índice no significa, necesariamente, que la respuesta de un país sea mejor que aquella de otros países situados en posiciones más bajas. Blavatnik School of Government, *COVID-19 Government Response Tracker*, al 6 de abril de 2021. Disponible en línea: <<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>>.

Índice de Rendimiento de COVID del Lowy Institute. El

En América Latina cuatro países tienen una inversión en salud arriba del 9% de su PIB: Argentina, 9.62%, Brasil (9.51%), Uruguay (9.2%) y Chile (9.14%), mientras que los tres países con menor inversión en salud son México (5.37%), Perú (5.24%) y Venezuela (3.56%). A este respecto, todos los países latinoamericanos analizados poseen un porcentaje mayor al 50% de obesidad en su población, entre los cuales destaca el caso mexicano con 64.9%. De igual manera, México posee el porcentaje más alto de población que padece diabetes (15.2%). Los altos porcentajes de población latinoamericana con obesidad y diabetes también son datos sobresalientes, debido a que son factores que suponen un mayor riesgo de hospitalización y de mayor gravedad en el impacto de salud de la COVID-19.

En términos generales, la ciudadanía de América Latina manifiestan poca confianza en el gobierno de sus países, lo cual implica que muchas de las medidas de gobierno no sean bien recibidas o aceptadas y que, por lo tanto, representen serias limitantes a la acción pública. Paraguay presenta el 39% de confianza, la cifra más alta a nivel latinoamericano.

Índice de Rendimiento de COVID calcula promedios móviles de catorce días de nuevas cifras diarias para los siguientes indicadores: casos confirmados, muertes confirmadas, casos confirmados por millón de personas, muertes confirmadas por millón de personas, casos confirmados como proporción de pruebas y pruebas por mil personas. Al 6 de abril de 2021. Disponible en línea: <<https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/#overview>>.

Aprobación de líderes. Elaboración propia con datos del Directorio Legislativo, Imagen del poder, poder de la imagen. Monitoreo bimestral de aprobación presidencial en América Latina, marzo-abril 2021, pp. 5-6. Disponible en línea: <<https://directoriolegislativo.org/blog/2021/05/12/ranking-presidencial-entre-marzo-y-abril-se-estabilizan-los-niveles-de-apoyo-con-excepcion-de-brasil-y-peru/>>.

Finalmente, es importante destacar que, según el Índice de Rigurosidad Gubernamental de la Blavatnik School of Government de la Universidad de Oxford, la mayoría de los países en América Latina han tomando una amplia gama de medidas durante la pandemia por COVID-19 en respuesta a los brotes de coronavirus, al tiempo que han mostrado rigor tanto en sus políticas gubernamentales como en la implementación de las mismas. A este respecto, Venezuela (87.96), Uruguay (87.04), Perú (83.3), Colombia (82.87) y Honduras (82.41) son los países con más alto índice de rigurosidad gubernamental (ver Gráfico 23).

Análisis de siete países de América Latina

Para aproximarnos con mayor cercanía a la experiencia de los países latinoamericanos, elegimos siete países según el tamaño de su población y su posición geográfica. De esta manera, presentamos un análisis de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México y Perú en términos de liderazgo y gobernanza.

1. Argentina

Argentina enfrentó la emergencia de la pandemia con un gobierno que apenas había iniciado su mandato. Alberto Fernández tomó posesión el 19 de diciembre de 2019, y poco más de dos meses después, el 3 de marzo de 2020, se reportó el primer caso de COVID-19. El 7 de ese mismo mes, Argentina se convirtió en el primer país latinoamericano que hizo pública una muerte relacionada con el coronavirus.

Aunque este país tiene uno de los sistemas de salud más sólidos en América Latina (su gasto en salud es el más alto de la región: 9.62% del PIB en 2018), el gobierno argentino tomó medidas urgentes para evitar que la capacidad de sus instalaciones y servicios de salud fuera insuficiente para enfrentar la pandemia. Desde el 20 de marzo y con el objetivo de contener la propagación del SARS-COV-2, Argentina impuso una medida que denominó ASPO (Aislamiento social preventivo y obligatorio), la cual resultó ser la cuarentena más larga que se haya vivido a nivel mundial.²² Según el Índice de Rigor Gubernamental, el gobierno argentino implementó, al menos de inicio, la cuarentena temprana más estricta del mundo: para el 24 de marzo tenía 100 puntos en el índice de Oxford, la máxima calificación posible.²³

El presidente Fernández justificó la necesidad de implementar esta dura medida de confinamiento cuando expresó que “una economía que cae siempre se levanta, pero una vida que termina no la levantamos más”.²⁴ Sin embargo, de acuerdo con quienes han criticado su gestión, en un país donde el 40% de la población sobrevive de la economía informal, el hartazgo y la preocupación por la falta de ingresos se empezaron a extender

²² Ana Alonso, “Hartazgo en Argentina por la cuarentena más larga del mundo”, *El Independiente*, 2 de septiembre de 2020. Disponible en línea: <<https://www.elindependiente.com/politica/2020/09/02/hartazgo-en-argentina-por-la-cuarentena-mas-larga-del-mundo/>>.

²³ Nicolás Cassese y Delfina Arambillet, “Mito o realidad. ¿La Argentina tuvo la cuarentena más estricta del mundo?”, *La Nación*, 25 de noviembre de 2020. Disponible en línea: <<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/mito-realidad-la-argentina-tuvo-cuarentena-mas-nid2519717/>>.

²⁴ Cadena 3, Alberto: “Una economía que cae se levanta, pero una vida no”, 29 de marzo de 2020. Disponible en línea: <https://www.cadena3.com/noticia/politica-y-economia/alberto-una-economia-que-cae-se-levanta-pero-una-vida-no_256166>.

conforme pasaban los meses.²⁵ De tal suerte, el 17 de agosto del 2020 estalló la primera gran manifestación en salir a las calles desde que el nuevo gobierno había asumido el poder. Esta protesta congregó a quienes había sufrido afectaciones económicas, a quienes estaban en contra de la cuarentena, a las personas en desacuerdo con las vacunas e, incluso, a opositores del gobierno peronista.²⁶

Entre las medidas económicas adoptadas por el gobierno argentino cabe destacar que, el 15 de diciembre de 2020,²⁷ el Senado aprobó una ley para recaudar aproximadamente 3.68 mil millones de dólares para el alivio de la pandemia por COVID-19 a través de un impuesto único del 2% sobre la riqueza de fortunas arriba de los 2.45 millones de dólares. Aunque la medida no fue bien recibida en algunos sectores, como grandes productores agrarios y la clase empresarial, debido a que Argentina ya tiene un impuesto a la riqueza se consideró que este nuevo impuesto tenía un carácter confiscatorio, debido a que impactaría en los bienes productivos, aumentaría el desempleo y desalentaría la inversión, entre otros factores.

Entre las medidas sociales adoptadas por el gobierno argentino²⁸ cabe destacar el programa Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (PEN), que implicó varias disposiciones: postergar o reducir las contribuciones patronales destinadas al sistema previsional; pagar, desde el Estado, el

50% del salario de las personas trabajadoras registradas del sector privado; actualizar el seguro de desempleo por un monto de entre 80 y 130 dólares; y subsidiar el costo financiero de los créditos destinados a las y los trabajadores independientes. El PEN también estableció varias prestaciones monetarias, como son: el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), una transferencia de 130 dólares para personas trabajadoras, tanto informales como independiente; un bono de refuerzo para el personal del sistema de salud y de las fuerzas de seguridad; un bono adicional para las jubilaciones más bajas; y un pago extra para las personas beneficiarias de varios programas sociales (Asignación Universal por Hijo, Asignación por Embarazo para Protección Social, Hacemos Futuro, Salario Social Complementario y Alimentar), entre otras disposiciones.

En términos de gobernanza, es relevante destacar tres áreas en el combate a la pandemia que el gobierno argentino cuidó puntualmente: la comunicación amplia con la población desde el Ministerio de Salud; la coordinación efectiva entre los niveles federal y provincial; y la coordinación efectiva entre los sectores público y privado en salud.²⁹ Este proceso ha incluido el diálogo a nivel nacional y con las y los gobernadores provinciales y alcaldes municipales a través de los partidos políticos, cuyo éxito ha radicado en la participación de personas expertas en salud pública, de sindicatos, actores de los sectores público y privado y, sobre todo, en el considerable compromiso de la sociedad argentina.

²⁵ Ana Alonso, *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Rodrigo Sedano, "El Senado argentino aprueba un 'aporte extraordinario' a las grandes fortunas", *France 24*, 5 de diciembre de 2020. Disponible en línea: <<https://www.france24.com/es/américa-latina/20201205-argentina-senado-aprueba-ley-aporte-fortunas>>.

²⁸ CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020, capítulo Argentina, p.2. Disponible en línea: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/4/BP2020_Argentina_es.pdf>.

²⁹ Varios autores, "COVID-19 Response in Latin America", *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, 2020, Volume 103: Issue 5, pp. 1765–1772. Disponible en línea: <<https://www.ajtmh.org/view/journals/tjpm/103/5/article-p1765.xml>>.

2. Brasil

El primer caso de COVID-19 en Brasil se confirmó el 25 de febrero de 2020, por lo que fue el primero en detectarse de manera oficial en América Latina. No obstante, Brasil fue uno de los últimos países en imponer medidas de distanciamiento social para evitar la propagación del virus. Durante este tiempo, Brasil ha sido el segundo país del mundo con más muertes y más contagios, después de Estados Unidos, y el primero en América Latina.

Aunque Brasil tiene un sistema de salud que brinda acceso universal con una sólida atención primaria en salud para todas las personas,³⁰ la pandemia llegó a un país que había vivido protestas por los escándalos de corrupción en las élites políticas que erosionaron aún más la confianza de las y los ciudadanos en sus gobernantes. En este contexto de malestar también influyó el propio presidente Jair Bolsonaro, quien públicamente ha minimizado la pandemia en varias ocasiones (en marzo del año pasado llamó a la enfermedad gripezinha), además de no creer en la ciencia y negar el cambio climático, por lo que, a un año de la pandemia, el gobierno brasileño aún no cuenta con una estrategia nacional para contener la pandemia.³¹

Pese a que el virus se propagó rápidamente, hubo pocas decisiones de salud pública o medidas de control de enfermedades tomadas a nivel central. En cambio, estas acciones se llevaron a cabo a nivel municipal

y estatal. São Paulo fue la primera ciudad brasileña en echar a andar estrategias de contención de la pandemia: cerró las escuelas el 16 de marzo y emitió una guía para *quedarse en casa* y trabajar de forma remota; además, cerró todos los museos, edificios públicos, parques y playas el 20 de marzo. Poco tiempo después, otras ciudades y estados de Brasil siguieron su ejemplo con medidas similares. El 15 de abril, la Corte Suprema afirmó que los estados y municipios tienen la autonomía para regular las estrategias de distanciamiento social. Varias medidas al respecto fueron adoptadas en los primeros meses de la pandemia y comenzaron a flexibilizarse en junio, pero el posterior incremento en el número de muertes y contagios en todo Brasil ha ocasionado que los gobiernos regionales y municipales vuelvan a instalarlas.

En términos de medidas sociales, el 2 de abril de 2020 el gobierno brasileño aprobó una renta básica que asciende a 111 dólares mensuales para 60 millones de personas trabajadoras,³² entre informales, autónomas, madres cabeza de familia y quienes fueron acogidas por el programa de bienestar social Bolsa Familia. Este programa fue establecido en 2003 y se transformó en ley en 2004 durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva y el Partido de los Trabajadores (PT), quienes buscaban beneficiar a las familias brasileñas que viven en situación de pobreza y extrema pobreza. Bolsa Familia tuvo continuidad en el gobierno de Dilma Rousseff, pero fue duramente criticado por Bolsonaro.

³⁰ "COVID-19 Response in Latin America", *Ibid*.

³¹ El País, "Brasil supera los 300.000 muertos sin una estrategia nacional contra la pandemia", 24 de marzo de 2021. Disponible en línea: <<https://elpais.com/sociedad/2021-03-24/brasil-supera-los-300000-muertos-sin-una-estrategia-nacional-contra-la-pandemia.html>>.

³² Naiara Galarraga Cortázar, "Brasil aprueba una renta básica para 60 millones de trabajadores informales durante tres meses", El País, 2 de abril de 2020. Disponible en línea: <<https://elpais.com/economia/2020-04-02/brasil-aprueba-una-renta-basica-para-60-millones-de-trabajadores-informales-durante-tres-meses.html>>.

Ante las dificultades económicas producto de la pandemia por COVID-19, el gobierno de Bolsonaro restableció y amplió los programas de transferencia de renta, mediante la creación, en septiembre, del programa social Renta Ciudadana. Durante el año pasado, este plan de subsidios cubrió a cerca de 68 millones de personas entre marzo y diciembre, a quienes entregó 600 reales (110 dólares) durante los primeros siete meses, a pesar de que el monto de este bono fue reducido a la mitad en su etapa final. Esta ayuda de emergencia del gobierno ascendió a unos 322,000 millones de reales, con un valor de alrededor de 4.5% del PIB.³³ De tal suerte, la ola de ingresos básicos suavizó el golpe económico del coronavirus, impulsó la aprobación de Bolsonaro e hizo retroceder la pobreza, aunque millones de brasileños y brasileñas salieron brevemente de la ésta para volver a caer en ella al poco tiempo.³⁴

En términos de gobernanza, se han presentado tensiones políticas y mensajes contradictorios en Brasil. A pesar de que las gubernaturas estatales, las alcaldías de varias ciudades y el personal del Ministerio de Salud instaban a las personas a quedarse en casa y a mantener el distanciamiento social, el presidente brasileño descartaba el riesgo que representaba el virus y alentaba a las personas a seguir trabajando para evitar que la economía colapsara. En varias ocasiones, Bolsonaro ha pedido a las y los gobernadores

y alcaldes que no apliquen la estrategia de tierra quemada en sus territorios, esto es, la paralización total de actividades. El 21 de febrero de este año,³⁵ el presidente brasileño criticó las medidas de distanciamiento social que impusieron de nueva cuenta los gobiernos regionales para hacer frente a la pandemia dado su agravamiento en el país, ya que Bolsonaro atribuye a dichas medidas el incremento en el desempleo hasta alcanzar el récord de 13.5% en promedio el año pasado, así como la histórica contracción económica sufrida por el país.

3. Colombia

Colombia confirmó su primer caso de COVID-19 el 6 de marzo de 2020. La respuesta del gobierno colombiano fue declarar el estado de emergencia el 17 de marzo e iniciar la cuarentena el 25 de marzo. Seis meses después se anunció que el confinamiento se levantaría a partir del 1 de septiembre, si bien con algunas restricciones en consonancia con la extensión de la emergencia sanitaria. Tales restricciones limitan las reuniones de más de 50 personas y el funcionamiento con pleno aforo de los bares, al tiempo que mantienen cerradas las fronteras terrestres y marítimas hasta junio de 2021. El 7 de enero de 2021 se anunciaron toques de queda en ciudades seleccionadas, mientras que se prevé que los viajes aéreos internacionales, aunque limitados, se reanuden el 19 de septiembre.

Entre las medidas sociales que se implementaron, el 27 de mayo de 2020 la

³³ Daniela Blandón Ramírez, "Chile y Brasil preparan ayudas económicas para ciudadanos de bajos ingresos afectados por Covid-19", *France 24*, 12 de marzo de 2021. Disponible en línea: <<https://www.france24.com/es/programas/econom%C3%ADa/20210312-chile-brasil-ayudas-economicas-pandemia>>.

³⁴ Jamie McGeever, "Millones en Brasil vuelven a la pobreza porque las ayudas por la pandemia se agotan", *Reuters*, 23 de marzo de 2021. Disponible en línea: <<https://www.reuters.com/article/brasil-economia-pobreza-idLTAKBN2BI2S9>>

³⁵ "Bolsonaro critica medidas de distanciamiento pese a agravamiento de pandemia", 21 de febrero de 2021. Disponible en línea: <https://www.swissinfo.ch/spa/coronavirus-brasil_bolsonaro-critica-medidas-de-distanciamiento-pese-a-agravamiento-de-pandemia/46404972>

cámara baja de Colombia aprobó una ley de “borrón y cuenta nueva” que otorgaría a las personas deudoras un período de gracia de un año para ponerse al día con sus pagos y borraría los informes de crédito negativos de las centrales de riesgo para quienes así lo hicieran.³⁶ El 24 de marzo, el presidente Iván Duque anunció un nuevo conjunto de medidas económicas al entrar en vigor la cuarentena nacional. De manera adicional, el gobierno colombiano anunció medidas destinadas a amortiguar los efectos económicos sobre las personas más vulnerables. El incremento en las transferencias para 12 millones de personas, a través de programas como Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Familias en Acción, fue complementado con el programa de Ingreso Solidario. Asimismo, inició la compensación del impuesto al valor agregado (IVA) que se había aumentado para este año luego de la aprobación de la denominada Ley de Crecimiento Económico.³⁷

El 15 de abril de 2021 el Ministerio de Hacienda de Colombia presentó un proyecto de ley para ayudar al país a salir de la crisis económica causada por la emergencia sanitaria. Este proyecto contemplaba la posibilidad de que los programas sociales pudieran tener mayor perdurabilidad, al tiempo que también buscaba recaudar dinero para pagar, principalmente, los compromisos de deuda externa adquiridos. La reforma tributaria colombiana pretendió ampliar la base gravable sobre los impuestos de las

personas naturales y jurídicas, y proponía recaudar 6,300 millones de dólares, el equivalente al 2% del PIB. El presidente Duque intentó subrayar los componentes sociales de la reforma, la cual también contemplaba una renta básica. La iniciativa resultó inoportuna: a un año de que se llevaran a cabo las elecciones presidenciales y legislativas de 2022, el proyecto de reforma tributaria reactivó el descontento popular, expresado a través de grandes manifestaciones a lo largo del mes de marzo de 2021 en varias ciudades colombianas. Ante la presión de las protestas, el gobierno de Duque decidió retirar la propuesta y llamar al diálogo a los distintos sectores de la sociedad, en un intento por lograr una reforma consensuada.³⁸

4. Chile

Chile reportó su primer caso confirmado de COVID-19 el 3 de marzo de 2020. El brote en este país se produjo solo unos meses después del malestar social de octubre de 2019, una crisis política y social profunda que se desató cuando, por recomendación de un panel de personas expertas en transporte público, el gobierno del presidente Sebastián Piñera decidió subir el precio del pasaje del sistema de transporte Metro. A raíz de las protestas, el mandatario chileno se vio forzado a ceder,

por lo que anunció la suspensión del alza de tarifas al afirmar que había escuchado “con humildad la voz de la gente”³⁹.

³⁶ Portafolio, mayo 27 de 2020. Disponible en línea: <<https://www.portafolio.co/economia/aprueban-proyecto-de-borrón-y-cuenta-nueva-541190>>.

³⁷ Varios autores, “El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política”, pnud, mayo 2020, p. 28. Disponible en línea: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/el-coronavirus-en-colombia--vulnerabilidad-opciones-de-politic.html>.

³⁸ “¿Qué está pasando en Colombia? Las claves de un conflicto que se extiende por el país”, El País, 7 de mayo de 2021. Disponible en línea: <<https://elpais.com/internacional/2021-05-06/que-esta-pasando-en-colombia-las-claves-de-un-conflicto-que-se-extiende-por-el-pais.html>>.

³⁹ BBC News, “Protestas en Chile: 4 claves para entender la furia y el estallido social en el país sudamericano”, 20 octubre de 2019. Disponible en línea: <<https://www.bbc.com/news/latam-51844444>>.

Chile es ejemplo de un país que, en plena pandemia, logró llevar a cabo elecciones exitosas. Durante las movilizaciones masivas, la reforma de la Constitución fue una de las principales demandas expresadas. El reclamo popular se concretó en octubre de 2020 cuando se aprobó por una abrumadora mayoría (casi el 80%) cambiar la Carta Magna chilena y, el pasado mes de mayo de 2021, se eligieron por votación a las y los 155 representantes que la redactarán. Este proceso dejará atrás los arreglos constitucionales vigentes desde los tiempos de la dictadura militar de Pinochet, considerados como el origen estructural de las profundas inequidades del país, cuna del experimento neoliberal de los últimos 40 años.

El resultado de estas elecciones —que además de votar a las y los constituyentes también renovó alcaldes y concejales para las 346 comunas (municipalidades) del país y, por primera vez desde el retorno a la democracia, eligió gobernaturas en las urnas para sus 16 regiones— no sólo significó un gran cambio para el sistema político chileno, sino que también representó un golpe al gobierno de Piñera: el sector conservador no obtuvo ni un tercio de la representación en la convención constitucional. Ante estos resultados, el mandatario chileno, de manera autocrítica, declaró que “la ciudadanía nos ha enviado un claro y fuerte mensaje al gobierno y también a todas las fuerzas políticas tradicionales, no estamos sintonizando adecuadamente con las demandas y con los anhelos de la ciudadanía”⁴⁰.

Entre las medidas sociales durante la pandemia, a partir del 17 de abril de 2020, 2.7 millones de chilenos y chilenas empezaron a recibir el Bono COVID-19, que asciende a 60 dólares por persona dependiente. Dicho bono fue aprobado el 28 de marzo como parte de un plan económico que permite a las familias de bajos ingresos retrasar los pagos de servicios públicos sin que éstos sean suspendan. Además, se aprobó en Chile la legislación de protección laboral para quienes no pueden trabajar durante la cuarentena.

El 16 de junio de 2020 Piñera promulgó un proyecto de ley que amplía el programa de Ingreso Familiar de Emergencia para complementar los salarios de las familias vulnerables en hasta aproximadamente 500 dólares por familia con ingresos informales y 125 dólares para familias con ingresos formales. Esta extensión de la medida de ayuda económica ahora puede alcanzar a cerca de 5.6 millones de personas en Chile, por lo que Piñera señaló que el programa “llega mucho más allá de los grupos vulnerables e incluye a la clase media”.⁴¹ El 19 de abril de 2021 se anunció el fortalecimiento del Ingreso Familiar de Emergencia para cubrir a 13 millones de personas, lo cual supone que “aumentará sus beneficios, ampliará su cobertura y universalidad, y simplificará su acceso”.⁴² Por otra parte, el 14 de abril de 2021 se anunció el Préstamo Clase Media 21, un apoyo económico solidario para las personas trabajadoras, empresarios o empresarias individuales, que se devolverá

[bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50115798](https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50115798)>.

⁴⁰ Infobae, “Sebastián Piñera: La ciudadanía ha enviado un claro y fuerte mensaje al gobierno y a todas las fuerzas políticas tradicionales”, 17 de mayo de 2021. Disponible en línea: <<https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/05/17/sebastian-pinera-la-ciudadania-ha-enviado-un-claro-y-fuerte-mensaje-al-gobierno-y-a-todas-las-fuerzas-politicas-tradicionales/>>.

danía-ha-enviado-un-claro-y-fuerte-mensaje-al-gobierno-y-a-todas-las-fuerzas-politicas-tradicionales/>.

⁴¹ Ver: <<https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=152600>>.

⁴² Ver: <<https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=173886>>.

en cuatro cuotas anuales y sucesivas, sin multas ni intereses.⁴³

Hasta el momento, Chile es el país más exitoso en América Latina en sus esfuerzos para administrar vacunas contra la COVID-19. La campaña de vacunación en Chile comenzó el 24 de diciembre de 2020 cuando recibió sus primeras 10,000 dosis de la vacuna Pfizer. Las vacunas empezaron a ser administradas a fines de diciembre y, al 27 de mayo 2021,⁴⁴ el 51.4% de la población chilena ya está inmunizada, porcentaje que corresponde a personas vacunadas con primera y segunda dosis. Chile está usando una combinación de las vacunas de Oxford-AstraZeneca, Johnson & Johnson, Pfizer y Sinovac. El gobierno ha negociado con Rusia el posible empleo de la vacuna Sputnik V, aunque Chile continuará con su plan de administrar 60 millones de dosis de la vacuna Sinovac. La proyección del gobierno chileno es vacunar a cerca de 15 millones de personas, un 80% de la población, a fines del primer semestre de 2021.

5. Guatemala

El 13 de marzo de 2020 se confirmó el primer caso de COVID-19 en Guatemala, y dos días más tarde el Ministerio de Salud anunció públicamente la primera muerte del país a causa del virus. A tan sólo dos meses de haber tomado posesión, el presidente Alejandro Giammattei tuvo que enfrentar la pandemia. De forma oportuna, el mandatario guatemalteco decidió cerrar el país y declarar medidas extremas para controlar la

propagación del SARS-COV-2. Estas acciones fueron percibidas como un acierto por la mayoría de los sectores, a pesar de que la progresiva inconsistencia en las decisiones de Giammattei empezó a restar credibilidad a su gestión, al punto de dar por resultado una caída considerable de apoyo entre la población.

Dado este contexto de malestar social, en noviembre de 2020 se dieron una serie de protestas, producto del descontento por el presupuesto nacional para el año 2021, que culminaron en las instalaciones del Congreso. En el presupuesto guatemalteco se habían reducido las partidas para salud y protección social, así como los recursos para la prevención de la desnutrición, la atención materno-infantil y el tratamiento del cáncer, entre otros rubros. Dicho presupuesto también contempló una reducción en las partidas para la universidad pública y el poder judicial, al tiempo que destinó 100 millones de quetzales (más de 12 millones de dólares) para una nueva sede del Congreso.⁴⁵

En cuanto a las medidas sociales implementadas en Guatemala, el 7 de mayo de 2020 el presidente Giammattei ofreció 10 programas de ayuda económica para mitigar los efectos causados por la crisis sanitaria de la COVID-19, programas que contemplaron desde un pago mínimo diario de 10 dólares para trabajadores despedidos en el sector formal y la entrega de productos alimenticios y cupones de alimentos para poblaciones vulnerables, hasta un crédito diario para 200,000 familias con la finalidad de cubrir desayunos para estudiantes de escuelas públicas.⁴⁶

⁴³ <<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/91034-prestamo-clase-media-2021>>.

⁴⁴ Ver: <<https://chile.travel/planviajarachile>>.

⁴⁵ Disponible en línea: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55031616>>.

⁴⁶ Disponible en línea: <<https://nomada.gt/pais/entender-la-politica/estos-son-los-10-programas-de-ayuda>>.

El gobierno guatemalteco prevé que el 60% de la población podrá ser vacunada hasta agosto de 2021, aunque, por el momento, únicamente se ha vacunado a menos del 1% de la población debido a las donaciones de Israel e India. Se espera que COVAX cubra un tercio del objetivo del gobierno en materia de inmunización, gracias a 81,600 vacunas COVAX recibidas a principios de marzo. A la espera de los contratos con las empresas proveedoras de vacunas, la incertidumbre permea el cronograma de vacunación eficaz en Guatemala. El panorama a futuro no es alentador, ya que la crisis provocada por el coronavirus podría llevar a 300,000 personas a la pobreza extrema en este país, según un informe conjunto de la CEPAL publicado el 16 de junio.

6. México

El gobierno mexicano confirmó su primer caso de COVID-19 el 28 de febrero de 2020, mientras que el 18 de marzo registró la primera muerte, correspondiente a un hombre de 41 años con diabetes. Para retrasar la propagación del coronavirus, el mandatario mexicano Andrés Manuel López Obrador declaró una emergencia sanitaria el 30 de marzo, según la cual las actividades no esenciales en los sectores público, privado y social debían suspenderse para mitigar la dispersión y transmisión del virus en la población residente en el territorio nacional.⁴⁷

México comenzó a enfrentar la emergencia sanitaria con un gobierno que tomó posesión

en diciembre de 2018 y que echó a andar lo que llamó la cuarta transformación. En función de este contexto, la pandemia llegó a un país con rezagos crónicos en la cobertura, calidad, infraestructura y recursos humanos del sistema de salud debidos a la fragmentación e inequidad en la distribución de los recursos. De igual manera, la pandemia arribó a México durante un proceso de transición en el sistema de salud, emprendido por la nueva administración, que contemplaba el desarrollo de un nuevo modelo de atención primaria en salud.⁴⁸

El alivio contra los estragos de la pandemia se presentó en forma de programas sociales que, en gran medida, equivalen a transferencias de efectivo. Estos programas —cuya población beneficiaria consiste en personas adultas mayores con pensiones o jóvenes con becas— existían antes de la llegada de la COVID-19. De 2019 a 2020,⁴⁹ los programas sociales aumentaron sus recursos en un 19%, como Jóvenes Escribiendo el Futuro, que pasó de 16,019 millones de pesos a 21,472 millones, y Sembrando Vida, que se incrementó de 48,784 millones a 75,189 millones. Otros programas sociales también recibieron más recursos, como las Pensiones para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, que pasó de 15,682 millones de pesos a 16,841 millones, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, de 247,518 millones a 304,200 millones, y Fertilizantes, de 1,620 millones a 2,581 millones.

economica-y-los-requisitos-para-optar-a-ellos/>.

⁴⁷ Ver: <<https://www.gob.mx/salud/prensa/consejo-de-salubridad-general-declara-emergencia-sanitaria-nacional-a-epidemia-por-coronavirus-covid-19-239301>>.

⁴⁸ Varios autores, "Reflexiones sobre la respuesta de México ante la pandemia de COVID-19 y sugerencias para enfrentar los próximos retos", 4 de febrero de 2021, pp. 12-14. Disponible en línea: <<https://www.insp.mx/avisos/recomendaciones-pandemia>>.

⁴⁹ Forbes, "Programas sociales y megaproyectos, las prioridades de AMLO", 2 de enero de 2021. Disponible en línea: <<https://www.forbes.com.mx/2-anios-amlo-programas-sociales-megaproyectos-prioridades/>>.

En términos de gobernanza, dos experiencias exitosas en la conducción de la pandemia en México han sido el manejo de la comunicación y la reconversión hospitalaria. Desde finales de enero de 2020, el gobierno de López Obrador inició la comunicación social diaria sobre la pandemia por COVID-19, con el cometido de colocar la respuesta a ésta en tanto máxima prioridad gubernamental.⁵⁰ Esta comunicación ha significado un importante desafío, debido a que compite con la epidemia informativa denominada infodemia, situación por la cual es difícil para el público distinguir entre la evidencia y los hechos científicos y las opiniones de fuentes de información menos confiables que se transmiten, principalmente, a través de medios electrónicos y redes sociales.

Una de las principales medidas que adoptó el gobierno mexicano para afrontar la pandemia fue la reconversión de hospitales, proceso que implicaba adaptar la capacidad estructural y técnica de las instalaciones del sistema de salud con la finalidad de manejar un aumento repentino e inesperado en el volumen de pacientes que pudiera desbordar su capacidad habitual. La reconversión hospitalaria debe considerar la dotación de personal profesional capacitado en los ámbitos de la medicina y la enfermería, así como del equipamiento y los insumos necesarios.⁵¹ De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), México es el país de América Latina que ha realizado más y mejores esfuerzos en la reconversión hospitalaria, debido a que logró incrementar en un 375.6% su capacidad de atención

crítica (cuidados intensivos), en tanto que el promedio en un 99.7%.⁵²

Otra de las experiencias novedosas de gobernanza durante la pandemia en México es la implementación del programa Aprende en Casa (I, II y III), fincado en dos grandes acciones: transmitir por medios televisivos, principalmente, contenidos curriculares y utilizar internet para que el personal docente interactúe con el estudiantado, distribuya materiales digitales y organice actividades pedagógicas diversas.⁵³ Gracias a este programa, 36.5 millones de estudiantes de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior accedieron a servicios educativos a distancia en radio, televisión o internet, como complemento de las actividades escolares regulares y con el apoyo de sus maestros y maestras. Dicho programa, en el que intervinieron televisoras y radiodifusoras privadas y de instituciones públicas de educación superior del país, fue reconocido por la UNESCO.⁵⁴

⁵⁰ Varios autores, "Reflexiones sobre la respuesta de México ante la pandemia de COVID-19 y sugerencias para enfrentar los próximos retos", p. 41-42.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 33-34.

⁵² Al inicio de la pandemia, México contaba con 2,446 camas de atención crítica. Para el 1 de julio, el número de camas se había incrementado a 6,853 y para el 31 de julio a 11,634. Cuenta de Twitter de la ops, 4 de noviembre de 2020. Véase también: La Jornada, "oms: ejemplar reconversión hospitalaria aplicó México", 5 de noviembre de 2020. Disponible en línea: <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/11/05/oms-ejemplar-reconversion-hospitalaria-aplico-mexico-6501.html>>.

⁵³ Eduardo Backhoff Escudero, "Educación y covid-19: lecciones aprendidas", *Nexos*, 27 de enero de 2021. Disponible en línea: <<https://educacion.nexos.com.mx/educacion-y-covid-19-lecciones-aprendidas/>>.

⁵⁴ Alma Paola Wong, "Reconoce unesco estrategia Aprende en Casa", *Milenio*, 14 de mayo 2020. Disponible en línea: <<https://www.milenio.com/politica/coronavirus-unesco-reconoce-estrategia-aprende-casa>>.

6. Perú

El primer caso de COVID-19 en Perú se confirmó el 6 de marzo de 2020, al tiempo que el inicio del brote epidémico fue anunciado públicamente el 17 de marzo de 2020 y el primer fallecimiento fue reportado dos días después.⁵⁵

De 2017 a 2020, Perú experimentó un período de crisis política e inestabilidad que incluyó el cambio de siete ministros de salud, además de haber tenido tres presidentes en un período de cinco años, por lo cual se puede aseverar que Perú vive una profunda crisis política. Inmerso en este contexto de volatilidad, el gobierno peruano inició temprano sus preparativos de respuesta ante la pandemia con un sistema de salud fragmentado y mal presupuestado, además de inestabilidad política.⁵⁶ Perú contaba entonces con 100 camas de cuidados intensivos y 3,000 camas hospitalarias.⁵⁷ Al inicio de la pandemia, este país lideró rankings como el de los primeros países que impusieron restricciones. El presidente Martín Vizcarra declaró una emergencia nacional el 15 de marzo de 2020, y tres días después instituyó un toque de queda en todo el país que se sostuvo hasta el 30 de junio. Sin embargo, meses después, varios medios de comunicación alrededor del mundo comenzaron a informar sobre las altas cifras de contagios en Perú, las deficiencias de

la cuarentena y la fuerte caída económica que golpeaba a la nación.⁵⁸

En cuanto a medidas sociales, el gobierno peruano lanzó el programa Reactiva Perú el 6 de abril de 2020, con el objetivo de garantizar el financiamiento de la reposición de los fondos de capital de trabajo de empresas que enfrentan pagos y obligaciones de corto plazo con su planta laboral y con compañías proveedoras de bienes y servicios.⁵⁹ El 13 de abril de 2020, el gobierno anunció un plan para subsidiar los salarios de las y los trabajadores no esenciales, cuyos trabajos estaban completamente suspendidos por la pandemia, y para realizar pagos al sistema nacional de salud durante tres meses.⁶⁰ En los primeros meses de la pandemia, el gobierno peruano emitió varios pagos a personas trabajadoras independientes e informales, correspondientes a cerca de tres cuartas partes de los hogares, así como a hogares de bajos ingresos y hogares rurales. Tal como sucedió en los mercados, es posible que muchas personas hayan contraído el virus mientras esperaban en las largas filas en los bancos para recibir estos pagos, ya que el 60% de la población peruana no están bancarizada. En suma, el gobierno peruano destinó entre el 9% y el 12% de su PIB para ayudar a las personas que perdieron su empleo (o autoempleo), al igual que a las empresas que se quedaron sin ingresos a causa del cierre de la economía.⁶¹

El presidente Vizcarra ha jugado un importante papel de liderazgo, ya que informa

⁵⁵ BBC News, 19 de marzo. Disponible en línea: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51969550>>.

⁵⁶ Varios autores, "COVID-19 Response in Latin America", *Ibid.*

⁵⁷ Pierina Pighi Bel, "Coronavirus en Perú: 5 factores que explican por qué es el país con la mayor tasa de mortalidad entre los más afectados por la pandemia", 28 de agosto de 2020. Disponible en línea: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53940042>>.

⁵⁸ Pierina Pighi Bel, *Ibid.*

⁵⁹ Ver: <<https://larepublica.pe/economia/2020/04/06/reactiva-peru-garantia-del-credito-otorgado-sera-de-hasta-el-98/>>.

⁶⁰ Ver: <<https://larepublica.pe/economia/2020/04/13/gobierno-evalua-asumir-sueldos-por-3-meses-de-trabajadores-con-suspension-perfecta-de-labores/>>.

⁶¹ Pierina Pighi Bel, *Ibid.*

a la población —todos los días, a mediodía— sobre el número de casos y las medidas tomadas. Sin embargo, nunca existió un plan estratégico de comunicación a nivel nacional en Perú para orientar las acciones de comunicación o educación para la salud; tampoco se articuló una campaña masiva de concienciación pública para motivar a las personas a proteger su salud o a cambiar su comportamiento y cumplir con las medidas preventivas.⁶² Vizcarra dejó la presidencia de Perú con una aprobación de 57%, luego de que en 2018 había asumido el poder. No obstante, fue inhabilitado para ejercer cargos públicos por 10 años, debido al juicio político por el llamado vacunagate, un escándalo en el cual se acusó al exmandatario de recibir una dosis de inmunización contra el coronavirus en secreto junto con más de 400 personas funcionarias gubernamentales y familiares a finales del año pasado.⁶³

Por todo lo expuesto anteriormente, podemos señalar que:

1. La mayoría de los países de América Latina adoptaron estrictas medidas de confinamiento y, en algunos casos, tales medidas fueron prolongadas. Es posible cuestionar si estas medidas fueron eficaces con base en los resultados obtenidos. La inversión en sistemas de salud y en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, así como la creciente urbanización, la economía informal y las comorbilidades asociadas (como la obesidad, diabetes e hipertensión) son algunos de los factores que podrían explicar el impacto severo de la pandemia en la región.

⁶² Varios autores, "COVID-19 Response in Latin America", *Ibid.*

⁶³ Ver: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56782583>>.

2. El crecimiento económico de América Latina en 2021 depende, en buena medida, del suministro oportuno de vacunas en la mayor parte de los países de la región, lo que implica que la inmunidad colectiva no podrá lograrse antes de que finalice el año en curso. El suministro de vacunas dependerá, en gran medida, de la habilidad de negociación y de la capacidad financiera de cada país para obtener suficientes vacunas.
3. Uno de los más grandes retos de América Latina es subir impuestos o aumentar la deuda externa. Los préstamos provenientes del extranjero se incrementaron durante la pandemia, en tanto que la mayoría de los países de la región han acumulado déficits presupuestarios, mientras que el gasto adicional se ha destinado a fortalecer los sistemas sanitarios y de salud, hacer transferencias a los hogares y ayudar a las empresas para hacer frente ante la pandemia. Se ha visto que las reformas tributarias suelen derivar en conflictos sociales y en una grave crisis política, y sólo un país latinoamericano aplicó impuestos a los sectores que más tienen.
4. Ante un panorama de crisis económica, los gobiernos deben tomar medidas para garantizar la sostenibilidad fiscal, monetaria y financiera. También deben aplicar un conjunto de reformas urgentes para mejorar los resultados fiscales y acelerar el crecimiento a través del impulso a las empresas, ayudar a que las personas trabajadoras encuentren empleos formales, mejorar la conectividad, poner en marcha un plan de digitalización e invertir en infraestructura sostenible. Todas estas

estrategias fomentarán el aumento de la productividad y del crecimiento, y deberán cumplir con la sostenibilidad ambiental.

5. Si una lección ha dejado la pandemia es que los gobiernos latinoamericanos tienen que ser mucho más eficientes, estrechar las arcas públicas y eliminar las ineficiencias de gasto. Los gobiernos en América Latina tendrán que impulsar la productividad y estimular el crecimiento; también deberán implementar políticas para que la recuperación económica sea más inclusiva y para que la distribución del ingreso sea más equitativa, a través de redes de protección social y de una mejor prestación de servicios públicos en materia de educación y atención en salud. Ciertamente un tema pendiente para los gobiernos latinoamericanos será abatir la desigualdad y reducir la pobreza de sus países.

Finalmente, como señala Boaventura de Sousa Santos, “tengamos en mente que en el periodo inmediatamente anterior a la pandemia había protestas masivas en muchos países contra las desigualdades sociales, la corrupción y la falta de protección social, desde el Líbano hasta Colombia, desde Chile hasta Túnez. Lo más probable es que cuando termine el periodo más agudo de la pandemia, las protestas y los saqueos volverán porque la pobreza y la pobreza extrema van a aumentar. Si no es posible incluir en la agenda política las transformaciones que la pandemia sólo hizo más urgentes, los gobiernos, como lo han hecho anteriormente, recurrirán a la represión en la medida de lo posible y, en todo caso, buscarán que los ciudadanos bajen todavía más las expectativas y se acostumbren a la «nueva normalidad». Sea lo que sea, si nada cambia sustancialmente, esta nueva normalidad será intolerable para la mayoría de la población mundial. Si es difícil imaginar las alternativas, es aún más difícil imaginar que no haya alternativa”.⁶⁴

⁶⁴ Boaventura de Sousa Santos, *El futuro comienza ahora. De la pandemia a la utopía*, Akal, España, 2021.



fotografía: jonathan-borba-F8-B78_gf7U-unsplash

GOBERNAR EN EL SIGLO XXI

La principal amenaza de la democracia no es la violencia ni la corrupción o la ineficiencia, sino la simplicidad [...] Se requiere otra forma de pensar la democracia y otro modo de gobernar si es que sigue teniendo sentido aspirar a que la democracia sea compatible con la realidad compleja de nuestras sociedades”.

Daniel Innerarity¹

¹ Daniel Innerarity. *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*, Barcelona, 2020, pp. 11-12.

La pandemia por COVID-19 nos mostró una vez más que el pensamiento político, a comparación de la realidad, está rezagado. Un mes antes de que se declarara la pandemia de manera oficial, Daniel Innerarity escribía sobre la necesidad de actualizar nuestros conceptos políticos más importantes, ya que éstos corresponden a “una época de relativa simplicidad social y política, antes de los grandes conflictos sociales que inauguraron el mundo moderno contemporáneo, con sociedades relativamente homogéneas que no conocían el actual pluralismo político, con tecnologías muy poco sofisticadas si las comparamos con las que actualmente empleamos, en medio de

unas condiciones de gobierno relativamente simples, con espacios autárquicos y desconectados”.²

La pandemia ofreció un motivo más para revisar, de nueva cuenta, nuestros conceptos fundamentales, como son la gobernanza y el liderazgo político.

La pandemia ofreció un motivo más para revisar, de nueva cuenta, nuestros conceptos fundamentales, como son la gobernanza y el liderazgo político.

Hacia una Nueva Gobernanza

La pandemia por COVID-19 nos ha obligado a hacer un replanteamiento profundo de la esfera política, tanto de la acción del gobierno como de las diferentes formas de liderazgo. La presente crisis que se libra en varios frentes —sanitario, político, social, de salud, económico— no sólo evidenció las debilidades de los sistemas, sino que mostró la importancia y las limitaciones de los Estados, de las instituciones nacionales y los liderazgos políticos, en un mundo caracterizado por transformaciones globales y creciente interdependencia.

Antes de la pandemia ya se había planteado la necesidad de generar nuevas maneras de liderar y de gobernar en la política. En el contexto prepandemia predominaban las crisis económicas recurrentes, la crisis fiscal del Estado, los fallos del mercado,

la desregulación económica, el peso de la burocracia y las amenazas de las industrias transnacionales, entre otros factores, así como la creciente complejidad, diversidad, fragmentación e interdependencia de las sociedades locales en el contexto global, todos fenómenos bajo el amplio paraguas de lo que llamamos globalización, aunados a las olas de protestas sociales en todo el mundo que han cuestionado la autoridad y reclamado derechos.

Esta exigencia de nuevas formas de liderazgo a partir de la esfera política y de gobierno cobra mayor relevancia en un mundo pandémico cuando los riesgos y las amenazas globales (como el cambio climático, el envejecimiento demográfico, el desarrollo sostenible, el cambio del paradigma energético, las innovaciones tecnológicas, la digitalización del trabajo, las migraciones globales, entre otras) son temas que desbordan los marcos tradicionales del Estado-nacional, además de que los gobiernos, por sí solos, no disponen de los recursos ni de las capacidades suficientes para abordar los problemas, desafíos y retos que surgen de un nuevo y complejo mundo.

Por ello hoy, más que nunca, se requieren nuevas formas de gobernar y liderazgos a la cabeza de las instituciones públicas que no sólo confronten las limitaciones de los Estados en un contexto democrático de creciente complejidad, sino que además enfrenten los impactos negativos de la pandemia, tanto económicos, políticos y sociales, así como las futuras amenazas globales de las cuales no estará exento ninguno país.

En su libro *La cruel pedagogía del virus*, Boaventura de Sousa Santos³ sostiene que

² *Ibid*, p. 13.

³ Boaventura de Sousa Santos, *La cruel pedagogía del virus*, CLACSO, Buenos Aires, 2020. Disponible en línea:

una de las grandes lecciones que ha dejado la pandemia es el regreso del Estado y la comunidad. De Sousa Santos asevera que los tres principios de regulación de las sociedades modernas son el Estado, el mercado y la comunidad. En los últimos cuarenta años, el principio del mercado ha recibido prioridad absoluta en detrimento del Estado y la comunidad. La privatización de bienes sociales colectivos, como la salud, la educación, el agua potable, la electricidad, los servicios postales y de telecomunicaciones, y la seguridad social, fue sólo la manifestación más visible de la prioridad que se otorgó a la mercantilización de la vida colectiva. El propio Estado y la comunidad o sociedad civil comenzaron a ser gestionados y evaluados con base en lógicas de mercado y criterios de rentabilidad. De Sousa Santos agrega que la pandemia ha mostrado cómo el capitalismo neoliberal incapacitó al Estado para responder ante diversas crisis. Las respuestas que los Estados han dado a tales crisis varían de un Estado a otro, pero en general han mostrado una falta de previsibilidad ante las emergencias que, desde hace años, se anunciaron como inminentes y probables.

Al respecto, Francis Fukuyama sostiene la necesidad de los Estados cuando afirma que un Estado fuerte, eficaz y moderno es aquél “que pueda concentrar y desplegar poder cuando sea necesario para proteger a la comunidad, mantener el orden público y proporcionar servicios públicos esenciales. Lo que distingue a una democracia liberal de un régimen autoritario es que equilibra el poder estatal con las instituciones de restricción, es decir, el Estado de derecho y la responsabilidad democrática”⁴.

<<https://www.clacso.org/la-cruel-pedagogia-del-virus/>>.

⁴ Fukuyama, *Ibid*.

Sin importar de qué régimen se trate, es imposible negar que los gobiernos nacionales han sido necesarios para enfrentar la pandemia.

Sin importar de qué régimen se trate, es imposible negar que los gobiernos nacionales han sido necesarios para enfrentar la pandemia. A partir de los argumentos que desarrolla de Sousa Santos, durante la pandemia las comunidades de diferentes países mostraron experiencias exitosas de acciones coordinadas y coherentes en todos los niveles de gobierno (internacional, nacional y subnacional) para preparar y aplicar medidas de respuesta a la pandemia y tratar de lograr la recuperación económica y social. En este sentido, las comunidades, en coordinación con los gobiernos, son capaces de coordinación e instrumentación de acciones para el beneficio público. La gobernanza ha cumplido un papel fundamental en las respuestas inmediatas de los países durante la pandemia.

Por ello, pareciera entonces que será necesario seguir profundizando en *la gobernanza como modelo de gobierno* que ofrezca nuevas soluciones basadas en la democracia participativa a nivel de las comunidades, orientado por la solidaridad y la cooperación. De tal suerte, la gobernanza puede concebirse en tanto “método/ mecanismo para tratar una amplia variedad de problemas/conflictos en los que los actores normalmente llegan, negociando y debatiendo, a una decisión satisfactoria y obligatoria, y cooperan para su ejecución”.⁵

⁵ Philippe Schmitter, “¿Puede la gobernanza legitimar la Unión Europea?”, en *European Journal of Legal*

La gobernanza aspiraría a la inclusión de actores relevantes en la atención de los problemas públicos que, en los modelos de gobierno anteriores, eran excluidos [...]

La gobernanza así entendida implicaría una labor política y de coordinación mayor que cualquier otro de los paradigmas de gobierno existentes antes de la pandemia.

La gobernanza aspiraría a la inclusión de actores relevantes en la atención de los problemas públicos que, en los modelos de gobierno anteriores, eran excluidos; buscaría que representantes de la sociedad civil, como son empresarios, expertos y científicos, al igual que representantes de diversos grupos de presión y una amplia gama de participantes en la esfera pública coadyuven con el gobierno para buscar soluciones a los problemas económicos y sociales derivados de la pandemia.

[...] la gestión de las emergencias y las crisis por parte de los liderazgos políticos se tendría que convertir en una característica definitoria de la gobernanza contemporánea.

Es importante considerar que la pandemia introdujo en el ámbito público el *riesgo*

crítico como problema presente en las sociedades de todo el mundo. Por ello, como expusimos en el capítulo 2, a partir de ahora tendremos que hablar de una *gobernanza crítica* para adoptar una visión del riesgo, fomentar los liderazgos del más alto nivel (tanto nacionales como internacionales), mejorar la comunicación de riesgos y combatir la desinformación, al tiempo de explorar nuevas formas de asociación para prepararnos ante los riesgos futuros, entre otras acciones.

La función primordial del *nuevo liderazgo* *será presidir un gobierno competente y eficaz para dirigir a una sociedad compleja y que enfrenta constantes riesgos*. Con base en este nuevo paradigma, las personas con papeles de liderazgo cumplirían la función clave de proporcionar rumbo, impulso o dirección a las estructuras y redes de gobernanza, además de que serían agentes activos o innovadores capaces de dar respuesta eficiente en tiempos de crisis. El liderazgo político puede ser un factor importante para impulsar una mayor eficacia, eficiencia y estabilidad en la acción de gobierno en un mundo globalizado post COVID-19. En suma, la gestión de las emergencias y las crisis por parte de los liderazgos políticos se tendría que convertir en una característica definitoria de la gobernanza contemporánea.

Studies, número 1, 2007. Disponible en línea: <https://ejls.eui.eu/wp-content/uploads/sites/32/pdfs/Spring_Summer2007/EUROPEAN_JOURNAL_OF_LEGAL_STUDIES_ISSUE_1_%20Puede_la_Gobernanza_Legitimar_la_Unión_Europea-.pdf>.



fotografía: Foto de Negocios creado por snowing - www.freepik.es

NUESTRA PROPUESTA: TRAZOS DE UN NUEVO LIDERAZGO POLÍTICO PARA GOBERNAR EL SIGLO XXI

El liderazgo político en la sociedad global [...] puede jugar un papel fundamental en la acción de gobierno. Ésta, desde luego, se ha convertido en una tarea cada vez más compleja, sometida a fuertes tensiones y contradicciones, debido a que dicha acción no puede ser ideada, diseñada e implementada exclusivamente desde la lógica legal-racional, territorial y de intereses nacionales del Estado [...] En consecuencia, en la llamada sociedad global se requieren ciertas cualidades y atributos para liderar en un escenario tan cambiante, incierto y volátil.

José Francisco Jiménez Díaz, Juana María Ruiloba-Núñez y Francisco Collado-Campaña¹

No todos los liderazgos políticos han estado a la altura del reto que supone la magnitud de la crisis ocasionada por COVID-19. En este contexto es indispensable preguntarnos: ¿qué tipo de liderazgo debemos construir para ser capaces de enfrentar los grandes desafíos que nos deparan las próximas décadas? La actual pandemia bien puede ser el primero de los grandes desafíos globales de la humanidad,

¹ José Francisco Jiménez Díaz, Juana María Ruiloba-Núñez y Francisco Collado-Campaña, "Liderazgo polí-

tico para un mundo nuevo: cambios globales y pandemia de la COVID-19", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Año LXVI, núm. 242, mayo-agosto de 2021, p. 132. Disponible en línea: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/76524/70138>>

ya que pone en entredicho su viabilidad como especie en la tierra.

El combate a la pandemia ha desplegado amplios estilos de liderazgo muy distintos entre sí, tanto en los países como en las organizaciones.

¿Qué hace a un liderazgo efectivo? ¿Cómo ha cambiado el panorama para las y los líderes a partir de la COVID-19? El combate a la pandemia ha desplegado amplios estilos de liderazgo muy distintos entre sí, tanto en los países como en las organizaciones. Resulta interesante que los liderazgos de algunos de los países que han logrado una mayor efectividad para enfrentar la pandemia, como Alemania, Taiwán y Nueva Zelanda, estén a cargo de mujeres. ¿Hasta que punto la calidad del liderazgo en el mundo estará definida por fuerzas más allá de su control?

¿Cuáles serán los rasgos del liderazgo en un mundo postpandémico? Sin duda podemos plantear, de inicio, que un nuevo liderazgo parte de entender que no es posible planear para este tipo de eventos inesperados, que la vida esta llena de incertidumbres y que el principal activo de una persona líder es que la ciudadanía deposite en ella una confianza sólida, construida antes de iniciarse la crisis. Esta es una de las principales tareas cotidianas de los liderazgos: construir confianza con base en cómo se trabaja y se comunica. De esta forma, cuando un evento inesperado acontece, la confianza les permite operar con una amplia base de apoyo, es decir, con una ciudadanía que tiene plena certeza en lo que hacen y dicen sus líderes. Sin esta plataforma de consenso social resulta muy difícil lograr la coordinación

necesaria entre todos los agentes que se requieren para enfrentar la crisis y poder alcanzar una *resiliencia nacional*, resultado de la construcción de liderazgo de varias personas e instituciones a lo largo del tiempo. Este sentido de confianza no sólo se aplica a las y los líderes políticos: también debe existir un *liderazgo distribuido* en el aparato de gobierno, es decir, en la burocracia. Este primer rasgo va más allá del tipo de sistema político existente, ya sea que se trate de regímenes más o menos democráticos o más o menos autoritarios.

Es conveniente recordar lo que decía Dwight D. Eisenhower y aplicarlo a la planeación en el contexto de la pandemia: los planes pueden tener poca utilidad, pero la planeación siempre es indispensable. Ante crisis como la ocasionada por COVID-19 resulta fundamental contar con una fuerte capacidad de planeación que esté guiada por el descubrimiento, que logre imprimir a los planes una dimensión de largo plazo y, sobre todo, un alto grado de agilidad. Estas características permitirán modificar las estrategias y acciones resultantes de cualquier plan. Otra manera de entender la planeación es analizar los liderazgos que no han tenido resultados positivos, entre los cuales encontramos a líderes que ascendieron al poder a través de un lenguaje confrontacional y una retórica divisoria, como los casos de Brasil, Estados Unidos con Donald Trump y, hasta cierto punto, Reino Unido. En estas naciones se ha cultivado la desconfianza: algunos sectores de sus sociedades sospechan de otros a los que consideran menos patrióticos, o piensan que grupos diferentes no pertenecen a su misma comunidad. Por ello, a estas sociedades les resulta más difícil creer, confiar y seguir las recomendaciones de sus expertos y expertas en salud pública, aún cuando tales recomendaciones están basadas

en resultados científicos, debido a que desconfían de las instituciones que emiten recomendaciones y estiman que han sido cooptadas por la oposición, o que las medidas responden a motivos ulteriores con base en intereses de la extrema izquierda o derecha. Cuando se tiene este tipo de mentalidad sustentada en una profunda división y en la sospecha hacia las instituciones del Estado resulta muy difícil enfrentar este tipo de pandemias, cuyo control requiere altos niveles de cooperación nacional.

Ante la pregunta de si un liderazgo autoritario puede tener ciertas ventajas para enfrentar y operar en un mundo postpandemia, Anne Applebaum ha escrito recientemente un libro en cual propone soluciones al respecto.² Applebaum argumenta que la confrontación entre democracia y autoritarismo no ha distinguido a las naciones en esta pandemia sino que, más bien, la distinción radica en naciones que confían en sus liderazgos y burocracias y aquéllas que no confían. Las primeras han sido más efectivas. El pensamiento a largo plazo es requisito indispensable: a pesar de que es imposible pronosticarlo todo, resulta fundamental construir confianza duradera en las instituciones, afianzar la confianza a futuro con el electorado en su conjunto, demostrar que la líder o el líder se preocupa por toda la ciudadanía, y no únicamente por quienes lo votaron. La práctica correcta de la democracia, con una perspectiva de largo plazo, proporciona mucha mayor resiliencia y adaptabilidad que la dependencia en una sola persona quien, se supone, conoce todas las respuestas. La relación clave es aquélla entre

² Periodista e historiadora estadounidense y ganadora del Premio Pulitzer. Su libro *El ocaso de la democracia: La seducción del autoritarismo* (2021) fue considerado como el mejor del año tanto por *The Washington Post* como por el *Financial Times*.

líderes y sociedad. Los países que saldrán mejor librados son los que tienen sociedades dispuestas a cumplir y seguir las medidas propuestas por sus líderes para controlar la pandemia.

Afortunadamente, el tema del liderazgo ha sido tratado de manera extensa a partir de varias perspectivas: militar, política, de negocios y social. Existe abundante literatura que puede constituir una base para trazar un primer bosquejo del tipo de liderazgos políticos que necesitaremos para asegurar la viabilidad de nuestra civilización.

Liderazgo basado en resultados

Si bien las y los líderes políticos tienen un papel preponderante en estos asuntos, no son las únicas personas que los atienden y, posiblemente, tampoco son las figuras más importantes para transitar en este mundo de creciente complejidad, en el cual tendrán que desempeñarse las generaciones futuras. En este sentido, el papel de la comunidad científica, de las organizaciones que producen los bienes y servicios que requerimos, el grupo de las y los artistas y de muchos otros grupos es fundamental, al tiempo que resulta necesaria su inclusión en sociedades complejas con dinámicas en ocasiones impredecibles.

Un elemento para la construcción del perfil de liderazgo que necesitamos en el siglo XXI es asociarlo al logro de *resultados* y al *impulso* del cambio.³ Estas palabras son centrales para trascender los rasgos personales que las y los líderes manifiestan a lo largo de su vida y que son únicos dado que corresponden a

³ Ulrich, D., Zenger, J., Smallwood, N., *Results – Based Leadership*, Boston, Harvard Business School Press, 1999.

sus atributos personales, los cuales pueden agruparse en tres amplias categorías: lo que *son*: sus valores, motivos, características personales, carácter; lo que *saben*: sus habilidades y capacidades; y lo que *hacen*: sus comportamientos, hábitos, estilos y competencias.

A partir de este conjunto de atributos es posible definir un modelo de liderazgo articulado mediante cuatro dimensiones:

1. Demostrar un carácter personal con base en hábitos, integridad, confianza y pensamiento crítico.
2. Establecer la dirección a través de un enfoque que logre una visión de país proyectada hacia el futuro.
3. Movilizar un compromiso individual que supone involucrar a otras personas, es decir, compartir el poder. Esta

dimensión particular se asocia a la gobernanza.

4. Crear una capacidad organizacional mediante estructuras complejas, como son las burocracias gubernamentales.

Para cada componente de este modelo de liderazgo orientado a resultados es posible identificar atributos, comportamientos y acciones que las y los líderes exitosos han desplegado en el pasado. A continuación, presentamos un mapa con esta información (ver Gráfico 24).

Otro esquema de gran utilidad identifica cinco tareas críticas para un liderazgo estratégico en tiempos de crisis:

1. Reconocimiento y comprensión de la amenaza que integre y procese toda la

Gráfico 24. Liderazgo político en tiempos de pandemia y postpandemia.



información disponible, a fin de detectar una crisis emergente y de comprender su importancia, así como entender lo que va sucediendo durante la crisis.

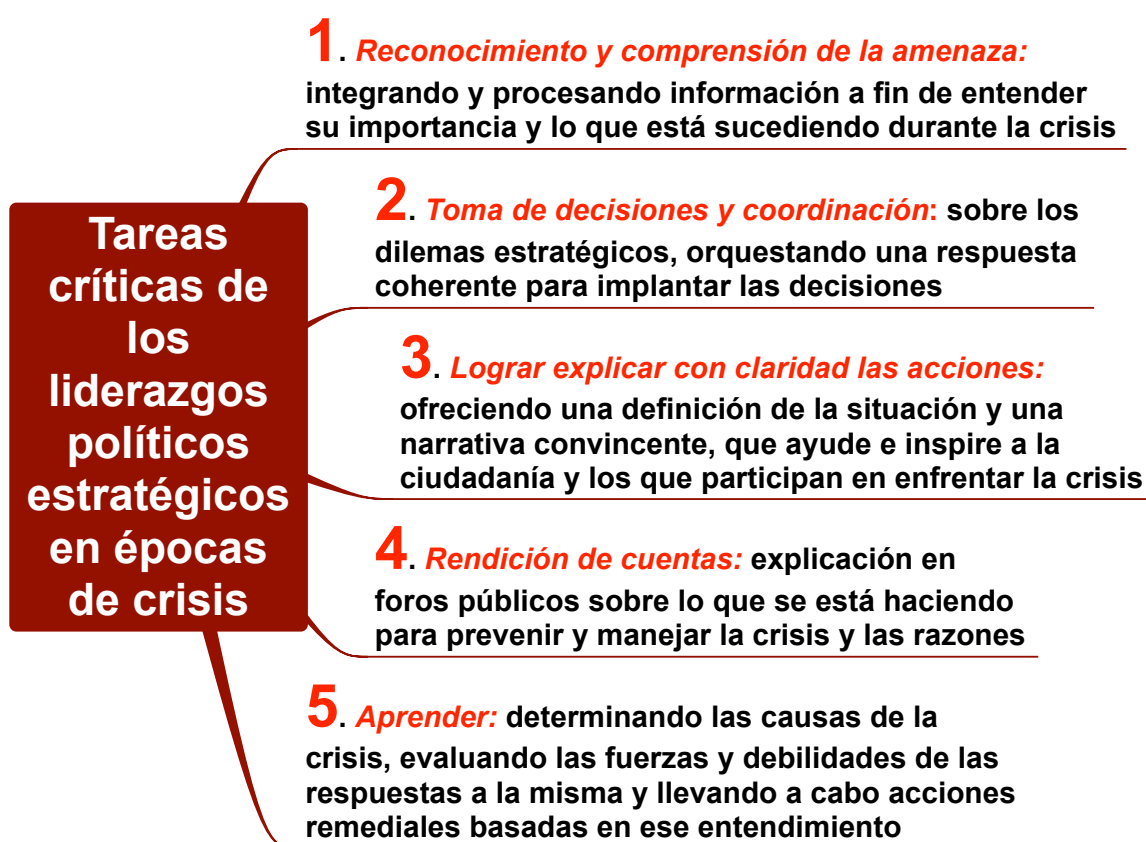
2. Toma de decisiones y coordinación sobre los dilemas estratégicos para orquestar una respuesta coherente que implemente tales decisiones.
3. Lograr explicar con claridad las acciones a través de una definición de la situación y de una narrativa convincente que ayude e inspire tanto a la ciudadanía como a quienes participan en el combate a la crisis.

4. Rendición de cuentas, es decir, ofrecer explicaciones en foros públicos sobre qué se está haciendo para prevenir y manejar la crisis, al igual que las razones de las medidas y acciones.

5. Aprender, a partir de determinar las causas de la crisis, de evaluar las fuerzas y debilidades de las respuestas a la misma y de llevar a cabo acciones remediales basadas en dicho entendimiento.

Estas tareas críticas se presentan en un segundo mapa⁴ (Ver Gráfico 25).

Gráfico 25. Cinco tareas críticas para los liderazgos políticos.



⁴ Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. y Sundelius, B., *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, Cambridge University Press, 2017.

En términos más específicos, lograr el ejercicio de un liderazgo durante una crisis, como la que estamos viviendo a nivel global, requiere enfrentar cinco desafíos particulares:⁵

1. Detectar los temas clave en una situación altamente cambiante.
Debemos aceptar que estamos ante un nuevo contexto en donde las metodologías tradicionales para analizar problemas y tomar decisiones no son necesariamente válidas o aplicables. Es importante comprender el alcance de la naturaleza evolutiva de la crisis de forma oportuna, con la finalidad de evitar críticas con respecto a que se está tratando de aprovechar o sobredimensionar la crisis y así adelantarse en la curva. El tiempo de reacción preciso y el enmarque pertinente de la crisis son aspectos fundamentales.
2. Lograr generar una explicación dinámica con información limitada.
Ante COVID-19 hemos atestiguado cuan frustrante resulta entender la velocidad y consecuencias de la pandemia. Existen demasiadas variables, por lo que la información es insuficiente. Sin embargo, conforme transcurren los meses entendemos mejor los impactos, y es posible visualizar y aplicar las soluciones más significativas como han sido las vacunas. Pero aún podemos ver cómo los expertos y expertas están en desacuerdo en varios aspectos, por ejemplo, cuál es la mejor manera y cuándo el tiempo pertinente para

regresar a una nueva normalidad. En futuras crisis, los liderazgos políticos navegarán guiados por una vela y no por una poderosa lámpara. Por lo tanto será fundamental recoger toda la retroalimentación posible de diferentes entornos: científico, médico, económico, social, en términos de resiliencia y grado de cumplimiento de las nuevas disposiciones gubernamentales. Reconocer la interrelación entre las variables es fundamental, al igual que prestar atención a qué están haciendo otras regiones del país y otras naciones, aunque es deseable no adecuar estos aprendizajes a las condiciones locales específicas. Las crisis que enfrentaremos en esta década que inicia y en las próximas décadas están caracterizadas por una profunda incertidumbre, por lo que debemos tomar decisiones con la información que se tiene. Para ello, la capacidad de lograr cambios rápidos en la instrumentación de las acciones con base en nueva información resulta primordial. La flexibilización de los procesos será prioritaria, así como la construcción de múltiples escenarios posibles para que las acciones que se instrumenten puedan funcionar en cualquier de estos escenarios, razón por la cual los construimos en primer lugar.

3. Tomar decisiones de vida o muerte.
Esta pandemia enfrenta a los liderazgos políticos a varios dilemas que determinarán cómo se evaluará su desempeño: quién vive y quién no; cómo se sopesa el daño económico que representan las medidas para proteger la vida de ciertos grupos; cómo se equilibran las medidas impopulares ante la necesidad de legitimación del gobierno. Se requiere un enfoque

⁵Boin, A., McConnell, A., 't Hart, P., Leading in a Crisis: Strategic Crisis Leadership During the COVID-19 Pandemic, 27 de marzo de 2020. Disponible en línea: <<https://www.anzsog.edu.au/resource-library/research/strategic-crisis-leadership-during-the-covid-19-pandemic>>.

pragmático y flexible que permita, en la medida de lo posible, realizar cambios y ajustes o, en ocasiones, revertir ciertas decisiones que no estén dando los resultados esperados.

4. Lograr alineamiento y coordinación en aspectos estratégicos. En una crisis global se hace indispensable la participación de organizaciones públicas, privadas y del sector social. Los resultados de su trabajo conjunto dependerán de un alineamiento estratégico inicial que se vaya adecuando a la dinámica de la crisis, es decir, la creación de una estrategia fincada en el descubrimiento y la transformación continuos. De igual modo, es importante aprovechar la resiliencia ciudadana, lo cual dependerá de la capacidad de facilitarla, alentarla y regularla con flexibilidad. Visualizar las respuestas a la crisis en forma integral, a lo largo de sectores, niveles y fronteras, demanda el reconocimiento de competencias y responsabilidades que permitirán subir a todas las personas a bordo. Lograr la coordinación de diferentes y complejas organizaciones cuando el tiempo apremia es un arte.

Lograr la coordinación de diferentes y complejas organizaciones cuando el tiempo apremia es un arte.

5. Comunicar. La sociedad y quienes participan en el combate contra la crisis requieren una comunicación que supere sus profundas preocupaciones. Esta comunicación debe ser clara, oportuna y consistente, además de

que debe reforzar lineamientos y acciones recomendadas y ser difundida por fuentes creíbles. Antes que nada, todo liderazgo debe ser creíble. Estas “mejores prácticas” para comunicar en momentos de crisis son simples y bien conocidas pero, generalmente, la comunicación se convierte en un talón de Aquiles para muchos líderes: mensajes tardíos, ambiguos, contradictorios, irreales, demasiado cautelosos, elusivos y que evaden comunicar la verdad completa. La sociedad está dispuesta a enfrentar información amenazante cuando también se le proporciona una guía clara sobre cómo actuar. Una buena comprensión de los cambiantes estados de ánimo sociales es fundamental para presentar la información, siempre orientada a lograr resultados, con base en el conocimiento de las personas expertas y en los datos que continuamente se producen.

Es conveniente señalar que Boin, ‘t Hart y Stern, académicos especialistas en la administración de crisis, han publicado en enero de este año un libro electrónico,⁶ en el cual aplican de nueva cuenta la perspectiva y herramientas del estudio de las crisis para entender y explicar la dinámica de las respuestas sociales y gubernamentales durante los primeros doce meses de la pandemia por COVID-19. Estos autores plantean que los cuatro retos principales que enfrentan los gobiernos ante una crisis de esta magnitud son: lograr imprimirle un

⁶Arjen Boin, Allan McConnell, Paul ‘t Hart, *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis*, Palgrave MacMillan, 2021. Disponible en línea: <<https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-030-72680-5>>.

sentido a una amenaza incierta y cambiante; lograr *terminar las cosas* (*get things done*, GTD) para enfrentar los problemas con acciones colectivas; construir narrativas creíbles sobre los inquietantes eventos; y trabajar hacia el cierre de la crisis que, como sabemos, ha desestabilizado nuestras sociedades y sus sistemas políticos.

Boin, 't Hart y Stern buscan responder la pregunta *¿qué sigue?*, y para hacerlo ofrecen algunas directrices preliminares con la finalidad de obtener aprendizajes institucionales, al igual que sistemas sociales y gubernamentales más resilientes. Existe un conflicto entre los impulsos para preservar, consolidar y regresar a lo "normal" y los impulsos para reformar y construir nuevas políticas y alianzas que no hubieran sido posibles sin la gran crisis destructora de la COVID-19.

Si bien las vacunas pueden constituir el principio del fin de la pandemia, emergen desafíos críticos de gobernanza en relación con su producción y distribución, por ejemplo, la solidaridad entre Norte y Sur, la obtención de altos niveles de vacunación de la población y la oportuna sincronización internacional para eliminar los controles en las fronteras. La gobernanza se encuentra en una trayectoria paralela para avanzar hacia dos posibles direcciones: recuperarse con base en lo anterior o pivotear hacia adelante, en función de la vulnerabilidad y resiliencia de nuestras economías, comunidades e instituciones públicas.

En este sentido, destacamos seis ideas en la construcción de una agenda para la acción:

1. Superar la ceguera sistémica de las organizaciones públicas mediante el desarrollo de la capacidad para

monitorear el entorno con una antena de crisis que busque enfrentar nuestra aversión a las pérdidas y a los riesgos,⁷ al igual que superar varios impulsores de la ceguera organizada, entre los cuales destaca el poco interés por asignar recursos a eventos de baja probabilidad. Es necesario trascender la ilusión de seguridad y confianza con base en el reconocimiento de nuestras vulnerabilidades. Los liderazgos políticos deben estar dispuestos a señalar a la población los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan.

2. Tomar decisiones y vigilar sus consecuencias. Las respuestas políticas ante la crisis requieren ser tanto informadas como acotadas y estar sustentadas en la mejor evidencia disponible. Esta crisis ha puesto de manifiesto la complejidad inherente de "escuchar a las personas expertas" en primera instancia. ¿A qué personas expertas se debe escuchar? ¿Qué pasa si las y los expertos discrepan entre sí? ¿Qué sucede si algunas personas expertas se convierten en figuras muy reconocidas y su autoridad rebasa la credibilidad pública de las y los funcionarios responsables? Al enfrentar una crisis multifactorial, el dominio médico o científico no es suficiente: se requiere organizar y sopesar la evidencia de un amplio conjunto de disciplinas y profesiones, que no necesariamente están ubicadas en grupos formales de asesoría. La experiencia y el conocimiento son, sin

⁷ Una explicación de esta aversión se encuentra en la *teoría prospectiva*, desarrollada por Daniel Kahneman y Amos Tversky, teoría le valió al primero ganar el Premio Nobel en 2002.

- duda, muy importantes, pero deben ser administrados y adaptados conforme evoluciona la crisis al crear una serie de redes multidisciplinarias de personas expertas para enfrentar amenazas y asegurar la capacidad de administrar el conocimiento de las y los especialistas.
3. Administrar la fragmentación para superar la jurisdicción y división de estructuras, los campos de conocimientos e, incluso, las mentalidades. Por sí misma, la experiencia de la COVID-19 ha hecho más evidente la persistente fragmentación de la sociedad, por lo que existe una gran necesidad de integración. Lograr una alineación estratégica entre los engranajes participantes requiere que la persona que ejerce el liderazgo político emplee sabiduría, humildad, convicción y tenacidad, que prefiera elegir la complejidad de persuadir y que abandone la simplicidad del control a fin de alcanzar la interdependencia operativa necesaria. Una plataforma de planeación estratégica y construcción de escenarios con todas las personas participantes clave para formular y actualizar una agenda que enfrente la crisis tiene un papel importante.
 4. Construir narrativas creíbles sobre la crisis. Es posible encontrar liderazgos políticos con una comunicación precaria, mientras que otros —como Jacinda Ardern, Angela Merkel y Justin Trudeau— se fincan en un trabajo admirable, sustentado en la franqueza y el realismo, en la autenticidad y la consistencia. La fragmentación de narrativas en una crisis puede socavar rápidamente la legitimidad de una respuesta nacional.
 5. Administrar el estrés colectivo. Los niveles, distribución y formas de manifestación del estrés colectivo son altamente impredecibles y pueden tener horizontes de muy larga duración. El estrés permanece por que no concluimos los asuntos pendientes: investigaciones y rendición de cuentas interminables, chivos expiatorios y retóricas vacías sobre reformas, injusticias no resueltas, olvidos organizacionales, todos factores que nutren el resentimiento social. La ciudadanía no tolerará pasar la página y dejar la crisis atrás. Las y los líderes requieren aprender a reconocer, respetar y tomar en consideración dicho estrés colectivo que actúa como un termostato de la crisis y que, si no se atiende, alimenta el descontento público y pone en peligro la gobernabilidad del país. La clave consiste en escuchar con mucho cuidado las voces de quienes han sido más afectados y afectadas por la crisis.
 6. Qué importa ahora. La COVID-19 ha demostrado que una buena gobernanza —arropada en la confianza social, la responsabilidad ciudadana y el liderazgo político perspicaz— supone una diferencia real en la construcción de respuestas legítimas para ésta y futuras crisis. Finalmente, Boin, ‘t Hart y Stern enlistan las condiciones fundamentales para el desarrollo de una resiliencia administrativa, institucional y social: la confianza de la sociedad; la responsabilidad cívica y el altruismo para facilitar el cambio social; la ciencia, base del conocimiento (desde la salud pública y la biología hasta la economía, el derecho y la psicología), para aconsejar a quienes toman decisiones;

las burocracias públicas que orquestan las estrategias efectivas y legítimas de respuesta y recuperación; la calidad del liderazgo político que nos permitirá enfrentar otras pandemias o eventos catastróficos, como el cambio climático; las decisiones políticas en relación con el precio que pagaremos para lograr la resiliencia, lo cual dependerá de si sólo tenemos la disposición para reparar los daños o para ir más allá y construir un nuevo liderazgo político y una nueva gobernanza.

Cualidades del liderazgo

Con respecto a las mujeres que ejercen liderazgos, es importante considerar que ciertas sociedades están dispuestas a elegir mujeres porque en dichas sociedades encontramos un mayor grado de confianza y menos propensión al pensamiento conspiratorio. El hecho de que Alemania, Dinamarca o Nueva Zelanda hayan elegido mujeres líderes indica características específicas de esas sociedades y su disposición a cooperar. En este sentido, las mujeres que alcanzan puestos y cargos en la esfera política y pública han desarrollado múltiples habilidades —como la escucha y la empatía— para ascender en un mundo patriarcal dominado por hombres.

Otro factor del liderazgo es el *timing*, esto es, la afortunada concurrencia de las habilidades de una persona líder con el momento preciso en que actúan. El buen *timing* no es otra cosa más que suerte y, en esta acepción, Winston Churchill tuvo suerte en su momento de gobernar durante la Segunda Guerra Mundial. Churchill fue la persona correcta en el lugar y momento correctos. Los acontecimientos

cambian la historia y también cambian a los liderazgos.

¿Cuáles son las cualidades específicas de las y los líderes para un mundo pospandemia?

- Escuchar. Estar en contacto cercano con el estado de ánimo de la población. Las y los líderes de países o comunidades pequeñas lo han hecho bien.
- Ser creíble. Convencer sobre por qué se toman las decisiones y cómo se toman. El público tiene tolerancia hacia decisiones imperfectas, siempre y cuando se expliquen las razones y procesos que dan por resultado tales decisiones, además de visibilizar qué tipo de información se utilizó para tomarlas.
- Ser consistente, no en razón de que los eventos permanezcan inmóviles, sino porque las decisiones provienen de principios coherentes consistentes.
- Tener la habilidad de unificar al país en momentos de crisis mediante la integración de un equipo. Las personas líderes políticas no son las únicas que ejercen este papel de liderazgo, sino también aquéllas que están más allá del poder político, como es el caso de la Reina Isabel II en Reino Unido.

En relación con la narrativa que los liderazgos necesitan comunicar, algunos aspectos a tomar en cuenta —en el caso de las problemáticas que encuentran los liderazgos si intentan manipular los medios de comunicación— son:

- Las y los líderes deben construir propuestas con base en la realidad que la ciudadanía ha visto y entiende.
- Para los países que han sufrido muy malas experiencias, es importante

considerar las experiencias traumáticas que las personas ha vivido en estos meses y ofrecer algo a cambio para construir propuestas con base en dichas experiencias. Por ejemplo, esta crisis nos puede preparar para enfrentar el cambio climático o para rediseñar el sistema público de salud de México.

- Sin embargo, también existen dos tipos de historias afortunadas:
 - » Las que se refieren al pasado. Si hemos superado una crisis antes, lo podemos hacer de nuevo. Tenemos la capacidad de innovar y de salir adelante. Estas son narrativas poderosas que reconocen en la ciudadanía su habilidad de superar la adversidad.
 - » Aunque no corresponde a una historia en sentido estricto sino una visión optimista del futuro basada en aspectos reales, cuando lleguemos al mundo postpandemia, vamos a avanzar en la superación de la desigualdad económica. Lo que hayamos aprendido de nosotros nos permitirá construir un mejor futuro.

Si hemos superado una crisis antes, lo podemos hacer de nuevo. Tenemos la capacidad de innovar y de salir adelante.

El virus nos ha animado a reflexionar sobre el liderazgo y lo que significa ser una persona líder efectiva, es decir, honesta, directa, que tiene capacidad de entender. Las problemáticas que estamos encarando no son

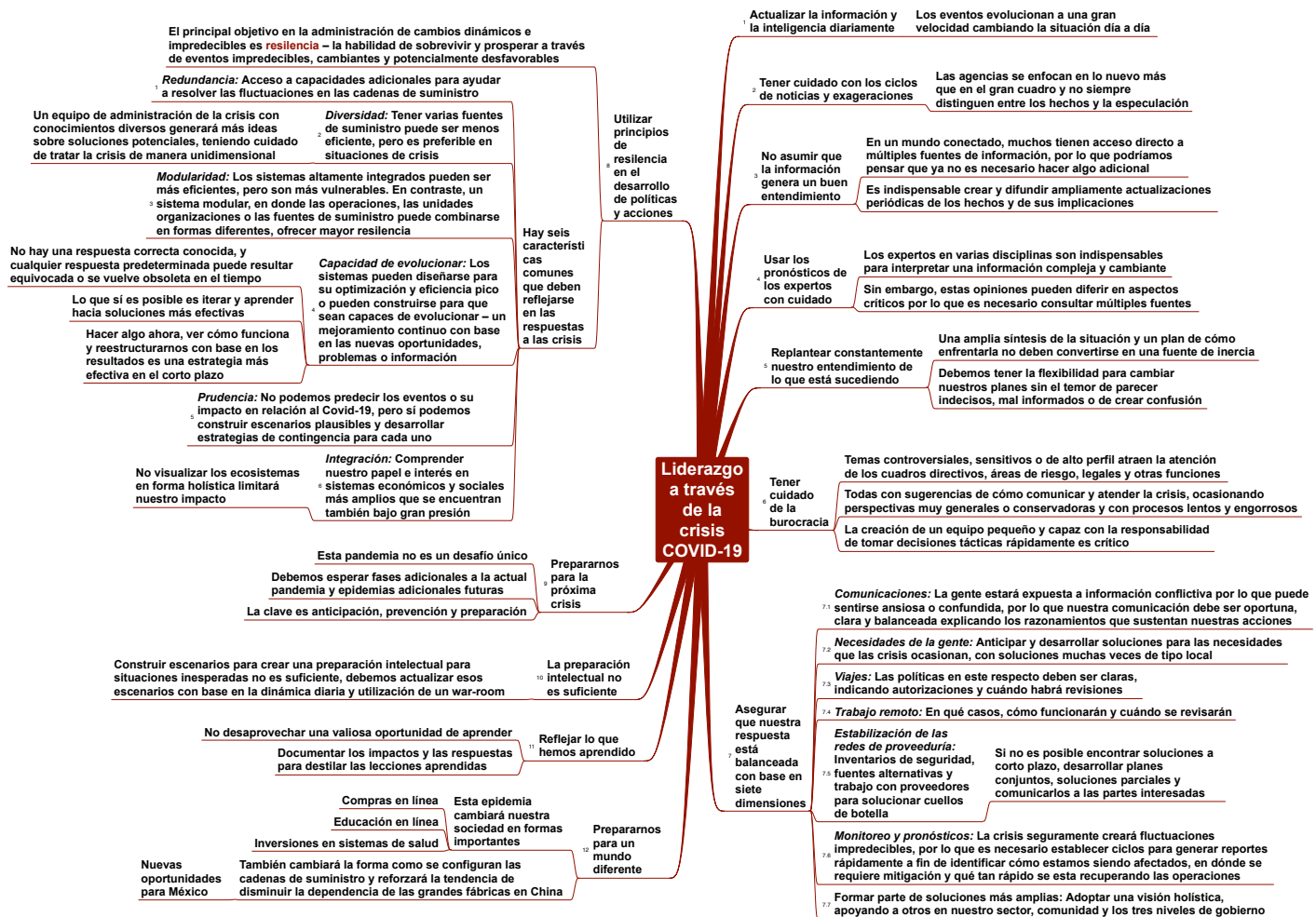
nuevas: el cambio climático, el crecimiento de la economía, la desigualdad, la movilidad social y otras. La novedad radica en que estamos hablando de ellas. Las y los buenos líderes serán quienes tengan la habilidad de unir a la población para enfrentar, de manera conjunta, estas problemáticas. Por el contrario, los malos liderazgos utilizarán el caos para crear divisiones. Sin embargo, el cambio social estructural que la pandemia ocasionará será más poderoso que la calidad del liderazgo en los próximos años, situación que nos invita a superar la división entre las generaciones más viejas y las más jóvenes.

Si nos preguntamos qué tipo de liderazgo del pasado es el más útil para remontar lo que estamos viviendo, la respuesta es que la historia no se repite, por lo que es difícil identificar qué liderazgo resulta más efectivo. Pero aún así, lo que los grandes liderazgos han hecho es presentar a su población no un pensamiento mágico, sino argumentos inspiradores, aunque racionales, sobre cómo superar las crisis. Las capacidades que necesitamos para convertir cualquier desastre en éxito están dentro de nosotros y nosotras. Si somos capaces de explicar el cómo y el cuándo, en forma colaborativa, podremos superar la crisis, a través de galvanizar una acción racional de manera creativa.

La premisa de que un mundo posterior a la pandemia —en el cual seguramente nos encontraremos en unos meses— es posible, nos permite destacar que las y los líderes políticos del mundo deberán enfrentar el desafío de aprovechar las lecciones que nos está dejando esta crisis, al igual que mantener y aumentar el cambio social. La esencia de un liderazgo basado en valores⁸

⁸ O'Toole, J., *Leading Change: Overcoming the Ideology of Comfort and the Tyranny of Custom*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.

Gráfico 26. Doce lecciones para un mundo postpandemia.



se logra construyendo un sistema alternativo de creencias y permitiendo a otras personas adoptarlo como si fuera suyo.

Al estudiar las trayectorias de los grandes liderazgos políticos, sociales y empresariales es posible encontrar un hilo conductor entre estas personas líderes de líderes, que inspiran a otras a guiar la transformación. Debemos reconocer que, en un mundo dominado por la *realpolitik* de un pensamiento contingente, un liderazgo basado en la moralidad pareciera un tanto ingenuo. No obstante, si el objetivo es lograr los cambios que requiere una sociedad que se recupera de una crisis nunca antes vista por esta generación, el liderazgo basado en

valores es siempre más efectivo para superar la principal fuente de resistencia al cambio, esto es, la muy humana objeción de que se nos imponga la voluntad de otras personas.

Las similitudes que existen entre los grandes liderazgos están asociadas a que despliegan coraje, autenticidad, integridad, visión, pasión, convicción y perseverancia.

Las similitudes que existen entre los grandes liderazgos están asociadas a que despliegan

coraje, autenticidad, integridad, visión, pasión, convicción y perseverancia. La manera como lideran es similar: escuchan a otros y otras, alientan las opiniones discrepantes entre su cuerpo de asesores más cercano, otorgan amplia autoridad a quienes están en posiciones de subordinación, poseen la capacidad de comunicar su visión, guían con el ejemplo en lugar de usar el poder, la manipulación o la coerción. Adicionalmente, son buenos maestros y maestras. En suma, los grandes liderazgos políticos inspiran confianza y esperanza en quienes los siguen que, a su vez, se motivan y convierten en agentes de cambio.

Posibles aprendizajes adicionales para el liderazgo político

Desde el inicio de la revolución industrial en la segunda mitad del siglo XVIII, las empresas, escuelas de negocios, firmas consultoras, economistas y especialistas en todos los países han abordado la dirección y el liderazgo como temas fundamental para lograr una administración de organizaciones más eficaz y eficiente. En virtud de nuestra experiencia en servicios de consultoría en temas de gobernanza, ejercicio del poder y liderazgo político, con una práctica de más de 20 años en los tres niveles de gobierno en México, sin duda es posible encontrar conceptos y prácticas en materia de liderazgo que pueden adaptarse e incorporarse a la práctica de la administración pública y al ejercicio de la política.

A partir de la crisis global ocasionada por la COVID-19 se ha generado información valiosa sobre el papel del liderazgo para enfrentar la pandemia y para conducir a las organizaciones en su recuperación en

un mundo postpandemia. En este sentido, presentamos recomendaciones basadas en dos documentos sobre liderazgo. Ambos provienen de compañías consultoras globales de reconocido prestigio: el Boston Consulting Group (BCG) y PricewaterhouseCoopers (PWC), la firma de servicios profesionales más grande del mundo.

Cómo liderar la empresa a través de la crisis de COVID-19⁹

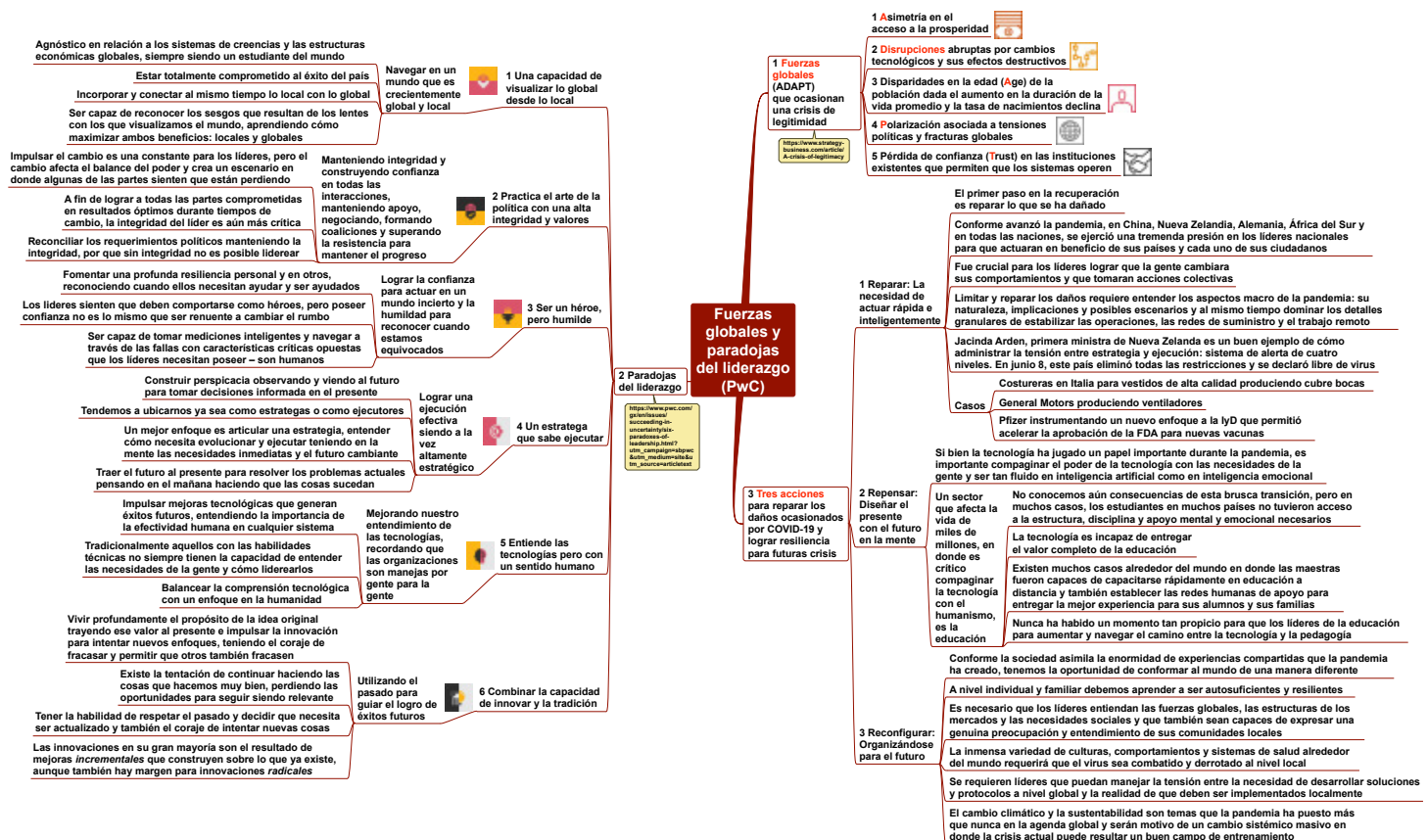
Entender, reaccionar y aprender de esta crisis es vital para que las empresas estén preparadas para enfrentar emergencias futuras. Además de lograr contener y mitigar la pandemia, es necesario focalizar la atención en recuperar los empleos perdidos, consolidar los sistemas de salud pública y retomar el crecimiento económico sustentable. En el siguiente mapa resumimos 12 lecciones para responder a los eventos que se han ido desplegando a lo largo de la pandemia, con la intención de comunicar, extraer y aplicar aprendizajes.

La urgente necesidad de un nuevo liderazgo

La pandemia ha puesto de manifiesto una serie de paradojas inherentes a la responsabilidad de las y los líderes de todo tipo de organizaciones. En un mundo postpandemia, mucho dependerá de si y cómo lograron enfrentar los retos de manera adecuada. En el sitio de

⁹ Reeves M., Lang N. Y Carsson-Szlezak P., *Lead Your Business Through the Coronavirus Crisis*, Harvard Business Review, 2020.

Gráfico 27. Fuerzas globales y nuevos paradigmas del liderazgo.



PricewaterhouseCoopers se puede encontrar valiosa información que, a pesar de estar creada para el mundo empresarial, no deja de tener relevancia para las y los líderes políticos, administradores públicos y del sector social.¹⁰

Existen *cinco fuerzas globales* (ADAPT por sus siglas en inglés) que han creado una *crisis global de legitimidad*, la cual se aceleró bruscamente durante la pandemia. Es necesario enfrentar dichas fuerzas globales a través de *seis paradojas de liderazgo*, indispensables para permitir que las

organizaciones se reconfiguren y mantengan su viabilidad en un mundo muy diferente.

Las y los líderes son personas humanas y, como tales, tiene reticencias y resistencias a impulsar los cambios necesarios; además, son seres complejos, con fallas, errores y decepciones.

No hay duda de que el ejercicio de un nuevo tipo de liderazgo enfrenta desafíos adicionales a la complejidad que implica estar al frente de una organización o de una nación. Sería muy complicado encontrar a una persona que pueda manejarse con soltura por medio

¹⁰Sheppard, B. H., Ten years to midnight: Four urgent global crises and their strategic solutions. Berret-Koehler, 2020. Disponible en línea: <<https://www.pwc.com/gx/en/issues/adapt/ten-years-to-midnight.html>>.

de estos paradigmas y enfrentar éstas y otras fuerzas y tendencias globales. Las y los líderes son personas humanas y, como tales, tiene reticencias y resistencias a impulsar los cambios necesarios; además, son seres complejos, con fallas, errores y decepciones. Pero también son capaces de aprender y evolucionar rápidamente y de integrar equipos de alto desempeño que aprovechen los conocimientos especializados y la experiencia de profesionales. Esta información puede servir para que evaluemos nuestro propio estilo de liderazgo. ¿Dónde están nuestras fuerzas y, más importante, en dónde radican nuestras debilidades?

Formación de liderazgos políticos

Como sucede con todas naciones, la preparación que requiere México para enfrentar nuevas crisis globales en el futuro

demanda la construcción de nuevos tipos o modelos en todos los ámbitos claves del país: la economía, la salud, la educación, la cohesión social, el desarrollo tecnológico y la innovación, el cambio climático y la sustentabilidad, el andamiaje jurídico y, principalmente, el ámbito político. En este documento se han abordado algunos de los aspectos asociados al arte de la política: liderazgo, gobernanza y gobernar en el siglo XXI. Sin embargo, la construcción de nuevos liderazgos va más allá de cualquier documento. Por esta razón, planteamos la creación de capacidades de formación política para quienes ejercen y aspiran a ejercer el arte de la política y el ejercicio de gobierno.

Esta formación se centra en los temas de estrategia, cambio y liderazgo político y otros temas relevantes con el propósito de actualizar y formar los nuevos liderazgos que demanda un mundo diferente a comparación de aquél en el cual estuvimos viviendo

Liderazgo para lograr los resultados que demanda la sociedad

Estrategia que define el rumbo y cómo lograrlo y que nos lleva necesariamente al ...

Cambio para transformar gobiernos y organizaciones privadas y del sector social, lo que requiere de ...

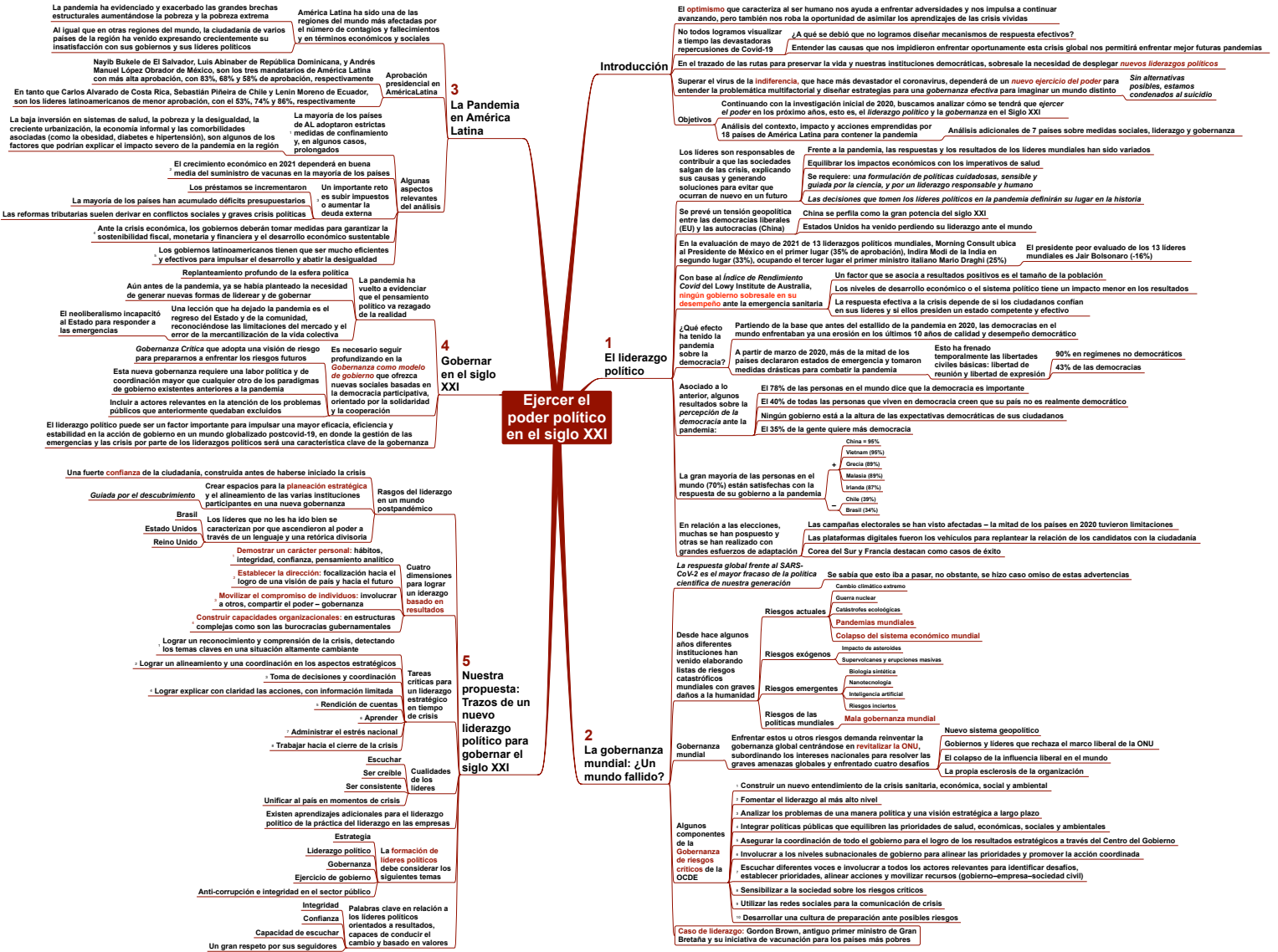


hasta hace apenas unos meses. El esfuerzo de desarrollo de capital humano debe sustentarse, de manera obligada, en el gran acervo de información existente, pero focalizado en la estrategia, el cambio y el liderazgo. Existen varias universidades públicas en el país que seguramente están interesadas en participar en la formación de las y los nuevos líderes que exige el país.

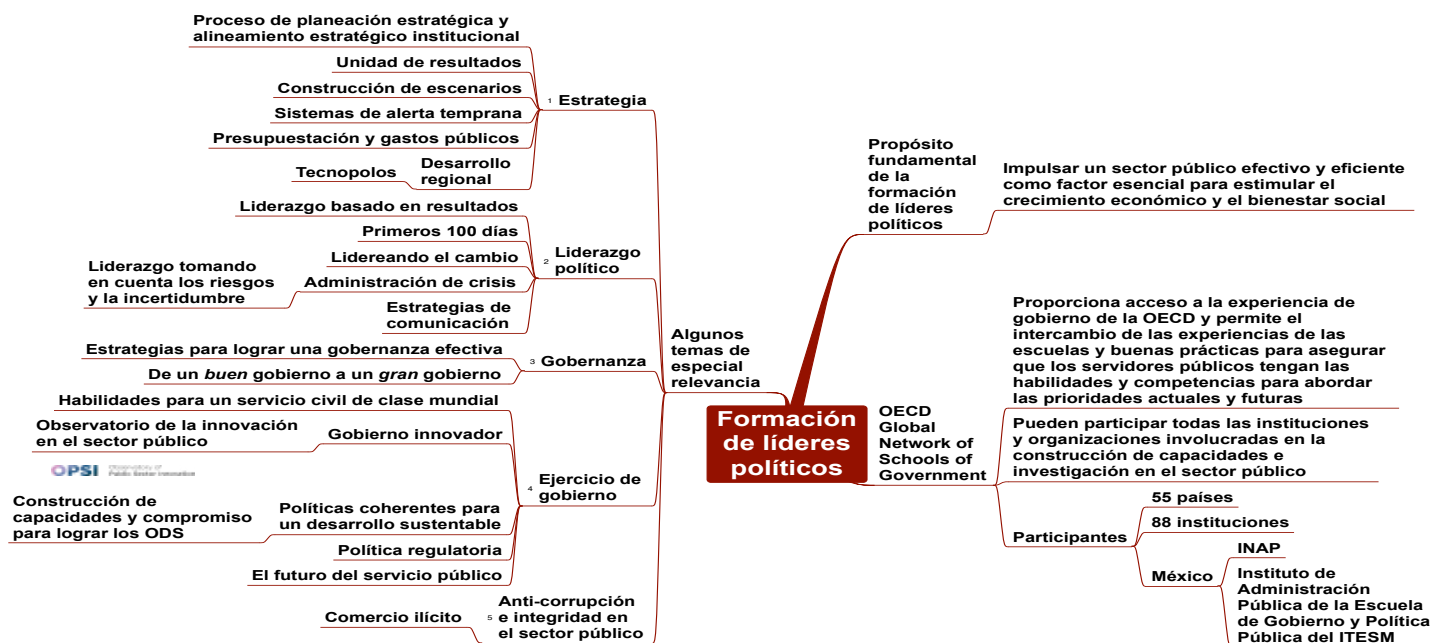
En un anexo presentamos información adicional acerca de esta propuesta de formación y desarrollo de líderes políticos (ver Anexo 2).

Varias palabras claves nos permiten concluir qué características fundamentales requieren los nuevos liderazgos políticos: integridad, confianza, capacidad de escuchar y un gran respeto por las personas que los siguen. Si queremos derrotar el determinismo histórico de Hegel —la noción de que la experiencia y la historia enseñan que los gobiernos y las personas nunca han aprendido de los acontecimientos, o que no han actuado con base en los principios que se pueden deducir de la historia— debemos tener la disposición de construir un nuevo tipo de liderazgo orientado hacia resultados, capaz de conducir el cambio y sustentarlo en valores.

Mapa general



Formación de liderazgos políticos





*Ejercer el poder político en el siglo xxi.
Gobernar en un mundo con pandemia, creciente
complejidad y riesgos globales, utilizó la tipografía Avenir y se terminó
formar en el mes de julio de 2021 en la Ciudad de México.*

The background of the entire page is a repeating pattern of stylized human figures. Each figure is depicted from the chest up, wearing a face mask. The figures are arranged in a grid-like fashion, with some figures slightly offset from others, creating a sense of depth and movement. The color palette for the figures is a gradient of light blues and greys, with some figures appearing more prominent than others.

GERENCIA DEL
PODER