

La Gobernanza de las Políticas Públicas en Tiempos de Pandemia

Juan Manuel Bernedo Soto¹

jbernedo@ucvvirtual.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-1410-2652>

Universidad César Vallejo

Perú

María Lourdes Bernedo Soto

lourdes2b@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4892-5892>

Universidad Nacional de Moquegua

Perú

Tony Angel Murillo Ticona

tmurillot@unam.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-9517-4833>

Universidad Nacional de Moquegua

Perú

RESUMEN

Entendiendo que la gobernanza es un estilo de organización de una sociedad basada en la conjunción entre gobierno y confianza. En tal sentido, la pandemia de covid-19 ha evidenciado el considerable contraste entre las fortalezas y debilidades de la gobernanza y el liderazgo en todo el mundo. La gobernanza en tiempos de pandemia ha cobrado vital relevancia para los países, puesto que se ha observado que aquellos con un mejor índice de gobernanza han tenido una mejor capacidad de respuesta frente a la emergencia sanitaria que aquellos países que no vienen siendo bien gobernados. El contexto de la pandemia sanitaria ha llevado a transparentar un mundo diferente, en donde las acciones gubernamentales han sido determinantes para afrontar la emergencia, debido fundamentalmente a que no se puede adoptar solamente medidas reactivas o adaptadas de una recesión tradicional puesto que se ser así, resultarían insuficientes. Resulta imperativo que los gobiernos consideren la implementación de transformaciones audaces frente a este nuevo mundo que se ha tornado distinto al que conocimos.

Palabras clave: *eficacia; calidad; interacciones; acuerdos; pandemia.*

¹ Autor principal

Correspondencia: jbernedo@ucvvirtual.edu.pe

Public Policy Governance in Times of Pandemic

ABSTRACT

Governance is understood as a style of organizing society based on the conjunction of government and trust. In this sense, the covid-19 pandemic has highlighted the considerable contrast between the strengths and weaknesses of governance and leadership worldwide. Governance in times of pandemic has become vitally important for countries, as it has been observed that those with a better governance index have been better able to respond to the health emergency than those countries that have not been well governed. The context of the health pandemic has brought to light a different world, where governmental actions have been decisive in dealing with the emergency, mainly because it is not possible to adopt only reactive measures or measures adapted from a traditional recession, as this would be insufficient. It is imperative that governments consider implementing bold transformations in the face of this new world that has become different from the one we have known.

Keywords: *effectiveness; quality; interactions; agreements; pandemic.*

*Artículo recibido 21 agosto 2023
Aceptado para publicación: 25 septiembre 2023*

INTRODUCCIÓN

La pandemia de la COVID-19 ha llevado a los gobiernos a sumirse en una profunda crisis de gobernanza. Los gobiernos tuvieron una enorme responsabilidad en el diseño, la ejecución y la puesta en marcha de las medidas para prevenir la propagación de la enfermedad COVID-19. Su capacidad para tomar decisiones rápidas y efectivas, así como su capacidad para coordinar y comunicarse con la población, fueron cruciales en la lucha contra esta pandemia (Naciones Unidas, 2021a). Esto se debe a que al tomar medidas que respondan de manera efectiva a las necesidades de la población en situaciones de emergencia, se demostrará un compromiso real por parte del gobierno en asegurar la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios básicos para todos los ciudadanos (Naciones Unidas, 2021b).

Además, al involucrar a la población en la toma de decisiones y promover su participación en el diseño e implementación de las medidas, se fomentará un sentido de responsabilidad y corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía (Zamudio, 2021). Esto generará confianza en la población y fortalecerá la percepción de que el gobierno está trabajando de manera transparente y con la voluntad de abordar las desigualdades y resolver los problemas existentes.

Es indudable reconocer que la emergencia sanitaria ha traído consigo efectos secundarios nefastos en todo el mundo, desde el descontento generalizado de la sociedad civil frente a las enormes brechas sociales que se han acentuado aún más durante la pandemia (Freire-Constante & Yandún-Burbano, 2020), además de problemas en relación con el incremento de casos de violencia familiar y de género como producto de los largos períodos de confinamiento, hasta la estrepitosa caída de los niveles de confianza de la población para con sus gobiernos (Rodríguez, 2022). Definitivamente, si antes estos indicadores se mostraban desfavorables, durante la pandemia en muchos de ellos se observó un desplome de éstos, justamente por la poca capacidad de respuesta del gobierno frente a la pandemia (Gavilánez-Morales et al., 2021).

Sin embargo, pese a la trágica situación ocasionada por la covid-19, también este hecho ha permitido contar con un antecedente de tal magnitud que ha permitido afrontar a futuro situaciones adversas de forma más resiliente. Ante ello, El PNUD (2021) manifiesta que esta pandemia “ha dado la oportunidad a todos los gobiernos para reflexionar sobre el tipo de

instituciones públicas y mecanismos de gobernanza que es necesario establecer para que nuestras sociedades sean capaces de soportar golpes similares en el futuro. Es decir, instituciones puestas al servicio del público de forma igualitaria y que respondan ante las necesidades de todas las personas. Es decir, instituciones que actúen con transparencia, integridad y basándose en la evidencia” (p. 2).

En ese sentido, Chavez (2021) coincide en señalar que los gobiernos necesitan implementar políticas públicas con una alta capacidad de gobernanza, que involucren a distintos niveles de gobierno y logren acuerdos con el sector privado. Sin embargo, el éxito de estas políticas depende también de la cooperación de la ciudadanía (Cañarte, 2020; Hütt, 2022; Lefont & Ramírez, 2020) ésta debe entender y cumplir las medidas decretadas, demostrando solidaridad y respeto hacia los demás. Solo trabajando juntos, gobierno, sector privado y ciudadanía, se puede hacer frente de manera eficaz a la pandemia.

La pandemia causada por la covid-19 ha golpeado a todos los países, sin importar sus índices económicos o de desarrollo, de manera unánime se ha evidenciado un empeoramiento del desempeño de la gobernanza el cual se vio agravado por la débil respuesta de los gobiernos debido a las falencias en el liderazgo, ataques a la democracia y altos niveles de corrupción (Kaufmann, 2020). Al respecto, Jiménez, Ruiloba y Collado (2021) recomiendan que la acción de gobierno esté orientada por líderes gubernamentales que sean capaces de adaptarse y tomar decisiones informadas en un entorno cambiante y complejo. Además, es importante que los líderes democráticos y transaccionales sean capaces de escuchar y atender las necesidades y demandas de los ciudadanos, así como de colaborar y negociar con otros actores y ‘stakeholders’ relevantes (Estévez & Ramos, 2018).

En el contexto de las nuevas redes de gobernanza (Riggirozzi, 2020; Sánchez-Talanquer et al., 2021) afirman que cuando se incluyen diversos actores como la sociedad civil, el sector empresarial y las organizaciones internacionales, es fundamental que los líderes gubernamentales estén dispuestos a trabajar en conjunto para alcanzar acuerdos y objetivos comunes. Por ende; esto implica la capacidad de negociar, ceder y buscar soluciones que beneficien a todos los involucrados.

Asimismo, los líderes democráticos y transaccionales deben tener en cuenta los retos, cambios y grandes incertidumbres que se presenten de acuerdo con la coyuntura que les toca vivir (Marcelo et al., 2020). Esto implica estar al tanto de los avances tecnológicos, los cambios demográficos, las crisis económicas y otros factores que pueden afectar el desarrollo de las nuevas redes de gobernanza (Blanco-Encinosa, 2020; Naser, 2021; Rojas & Dávila, 2022).

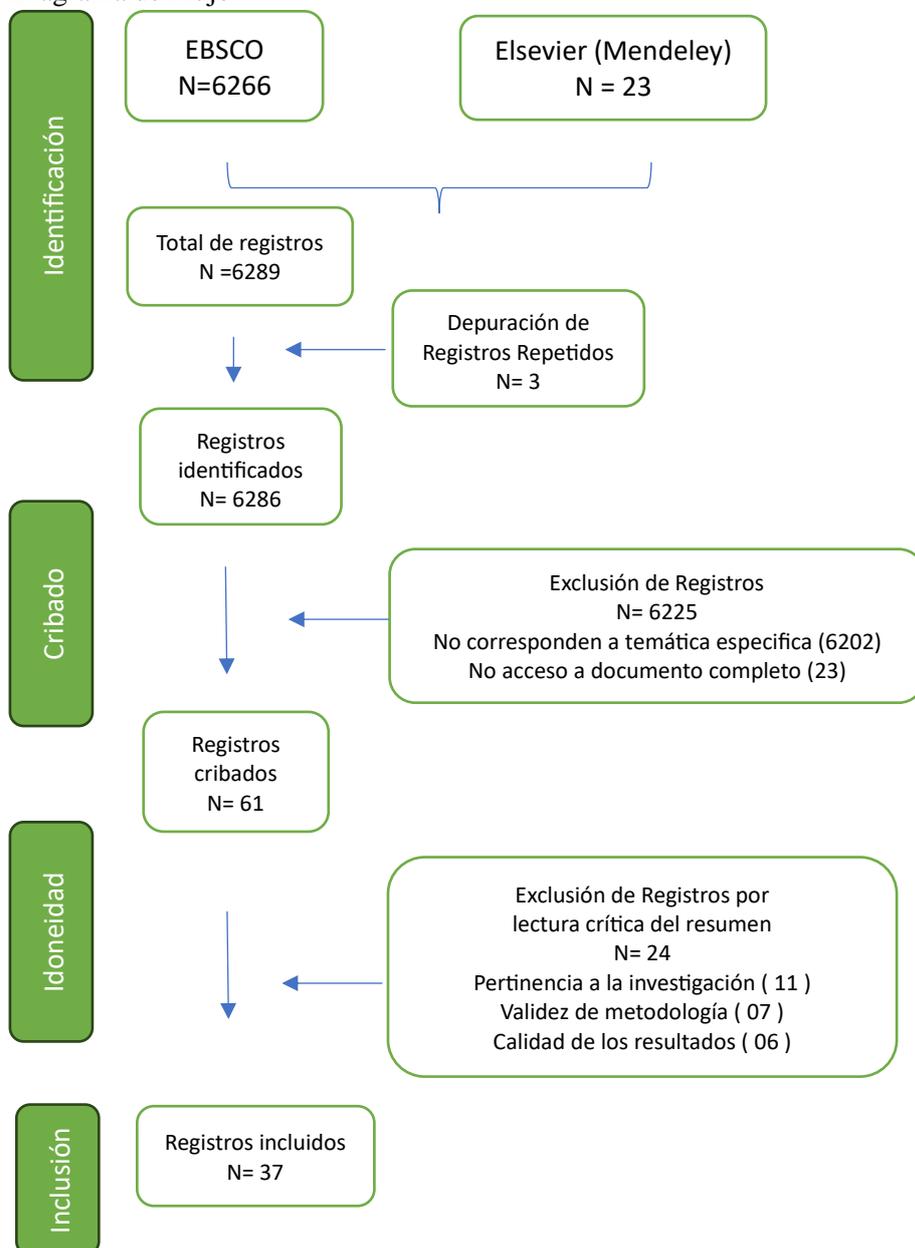
METODOLOGÍA

Se pone en consideración esta investigación la cual es producto de la revisión bibliográfica realizada en bases de datos Elsevier (Mendeley) y EBSCO Discovery; en el proceso de elección de la bibliografía se han tenido en cuenta los términos: “Gobernanza”, “Políticas Públicas” y “Pandemia”, producto de esta búsqueda se obtuvieron 24 registros, los que corresponden a la primera base de datos, mientras que en la segunda se obtuvieron 6669 registros. En lo referido al filtro empleado al momento de la selección de artículos, se ha considerado prioritariamente el criterio de temporalidad, para este caso se ha considerado la publicación de las referencias con una antigüedad no mayor de 5 años para cada caso, como resultado de esta búsqueda se obtuvieron un total de 23 registros correspondientes a la primera base de datos mientras que 6266 correspondieron a la segunda base de datos, los mismos que estuvieron relacionados al tema seleccionado, de la misma forma al contenido considerado dentro de los criterios de inclusión y exclusión de la operación de búsqueda, en lo referido al grupo resultante de la primera búsqueda se excluyeron 404 registros debido a que estos no cumplían con algunos criterios de selección considerados. De estos resultados se excluyeron también 3 registros debido a que se hallaron repetidos al momento de su contraste, resultando un total de 6640. La etapa de cribado dio inicio con el total de 6286 entradas resultantes del filtro realizado anteriormente, del que, producto del análisis minucioso del contenido hecho a los registros se obtuvieron 6202, los cuales no correspondían en forma idónea a la temática de investigación, de la misma forma, no fue posible el acceso pleno al contenido de 23 registros, esto por las restricciones en relación al requerimiento de pago para su visualización completa. Como resultado de esta exclusión resultaron 61 registros, los cuales se han considerado como resultantes en la etapa final de cribado.

En lo referido a la etapa de selección de fuentes por idoneidad, a la conclusión del análisis

respectivo se incluyó también el criterio de pertinencia orientada hacia los objetivos de la investigación, el mismo que tuvo como resultado la exclusión de 11 documentos. De la misma forma se llevó a cabo el análisis de la validez de la metodología, resultado de esto se retiraron 07 registros; de la misma forma, considerando la calidad de los resultados obtenidos del análisis de cada registro se hizo una exclusión de 06 documentos adicionales. Como resultado de la aplicación de los distintos criterios de exclusión a los que se sometieron los documentos obtenidos al inicio, se obtuvo una cantidad resultante de 37 documentos, los mismos que fueron incluidos en la investigación tal como se aprecia en la figura 1.

Figura 1
Diagrama de Flujo



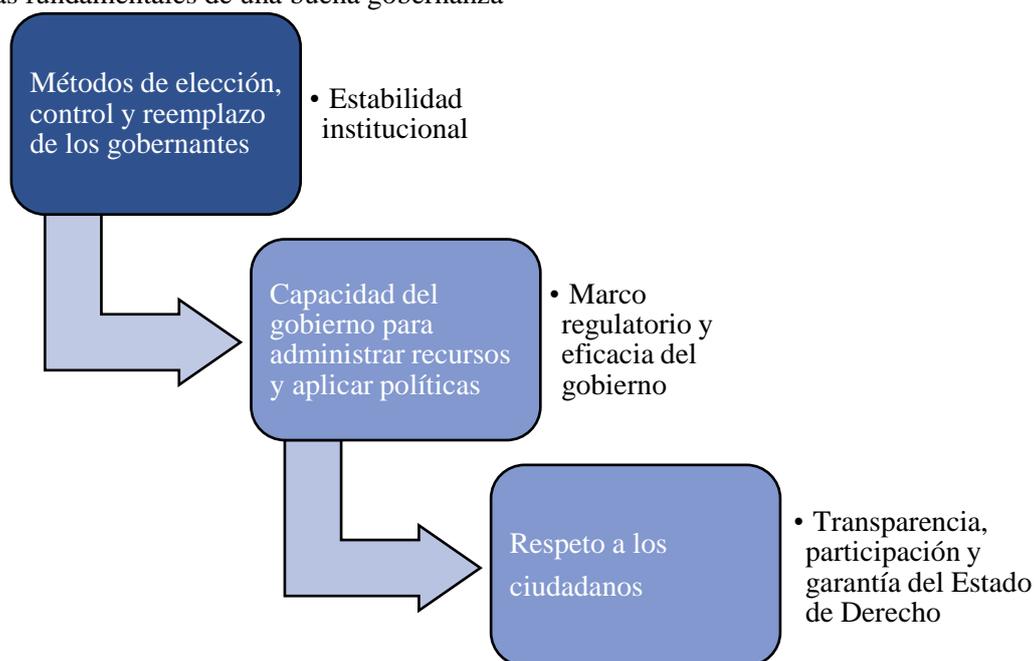
RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En el contexto de la gobernanza, el aspecto más relevante no es el gobierno en sí mismo sino la acción de gobernar, y que administraciones, ejecutivos y legislativos (el gobierno en sentido amplio) solo son trascendentes en función de lo que hacen con, desde y para otros actores sociales y económicos, antes que por y hacia sí mismos (Quintero, 2017). Entonces podemos definir a la gobernanza como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006, p. 90).

El Banco Mundial define la gobernanza es “el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales” (Zurbriggen, 2011, como se citó en Alcántara y Marín, 2013). En ese sentido, Zurbriggen (2011) refiere a la noción de gobernanza con una perspectiva más amplia y compleja de la toma de decisiones, reconociendo la pluralidad de actores involucrados y la importancia de su interacción y colaboración para lograr objetivos comunes. Se enfoca en el intercambio mutuo de conocimientos y recursos. Por su parte, Castro (2011) a pesar de que los organismos internacionales no han delimitado de manera clara los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, la doctrina de la ciencia política y administración los diferencia y les otorga significados específicos. Comprender estas diferencias es fundamental para abordar de manera eficiente los desafíos relacionados con el ejercicio del poder y la toma de decisiones en las sociedades contemporáneas (Blanco-Encinosa, 2020; Fernández & Fernández, 2019; Naser, 2021). Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el término gobernanza “se relaciona con la participación de las personas en la toma de decisiones políticas, la responsabilidad de las instituciones democráticas en la atención de las demandas de la ciudadanía, la lucha contra la corrupción, la protección de los derechos humanos, el fortalecimiento de la mujer y la rendición de cuentas” (Castro, 2011, p. 39).

Figura 2

Áreas fundamentales de una buena gobernanza



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos obtenidos en (Rosas, Calderón, y Campos, 2012, p. 116)

En consecuencia, se coincide con lo señalado por (Rosanvallon, 2015, como se citó en Núñez et al., 2020, p. 1334) quien señala que en la gobernanza y la gobernabilidad la democracia implica una relación de confianza y legitimidad entre gobernantes y gobernados. La calidad democrática de un gobierno se basa en la legibilidad demostrada a través de la rendición de cuentas, la responsabilidad en el equilibrio de poder y la capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos. Estos aspectos son fundamentales para garantizar un sistema político justo y participativo.

La gobernanza en tiempos de Covid-19

la pandemia de la COVID-19 ha acelerado los procesos de transformación del Estado y las administraciones, obligándolos a adaptarse a un contexto altamente complejo y cambiante. La pandemia ha demostrado además la importancia de contar con un Estado ágil, flexible y colaborativo, que sea capaz de responder eficientemente a las necesidades de la sociedad. Adicionalmente, ha evidenciado la necesidad de fortalecer la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y promover la descentralización para una gestión más cercana y eficaz. Del mismo modo, ha resaltado la importancia de atender las desigualdades sociales y económicas a

través de políticas inclusivas y de protección social. En definitiva, la pandemia ha acelerado los cambios y transformaciones en el Estado y las administraciones, que deberán adaptarse y mejorar para enfrentar los desafíos futuros.

(Pont, 2020). En ese sentido, Navarro (2021) manifiesta que la historia ha demostrado que las crisis pueden ser momentos de cambio y crecimiento. La pandemia de la COVID-19 brindó la oportunidad de reflexionar y repensar diferentes aspectos de la sociedad, incluyendo el liderazgo del siglo XXI. Al aprender de las lecciones del pasado y adoptar un enfoque de liderazgo sólido, inclusivo, adaptable e innovador, los líderes serán capaces de enfrentar los desafíos actuales y construir un futuro más resiliente y prometedor. Esto implica tener una mentalidad abierta, aprender de los errores pasados, estar dispuestos a cambiar y adaptarse, y buscar constantemente nuevas formas de hacer las cosas. Por lo antes expuesto, se afirma que el liderazgo del siglo XXI exige un enfoque que sea sólido en su visión, inclusivo en la participación, adaptable frente a los cambios e innovador en la búsqueda de soluciones (Gómez Ortíz & Peñaranda Soto, 2023; Salem, 2012; Villace, 2023). Estas características son fundamentales para superar los desafíos actuales y construir un futuro mejor. Hoy, más que nunca, se requiere de líderes con cualidades tales como la honestidad, la integridad, el compromiso, la fortaleza o la responsabilidad para garantizar el bienestar y la seguridad, así como para generar emociones y sentimientos positivos en la ciudadanía (Vargas, 2020).

Teniendo en cuenta lo expuesto líneas arriba, es importante subrayar que en momentos de crisis como la pandemia de Covid-19, es crucial contar con liderazgos responsables, coherentes, conscientes y resilientes. Estos líderes serán capaces de influenciar y movilizar a la sociedad para garantizar la seguridad y el bienestar colectivo, tomando decisiones basadas en evidencia científica, promoviendo la solidaridad y la participación ciudadana, e implementando soluciones efectivas y sostenibles.

Por su parte, Enríquez y Sáenz (2021) señalan que “La magnitud y complejidad de los efectos generados por el COVID-19 en la subregión también ha tensionado y puesto a prueba al aparato público en todos los países. Las sociedades han fijado su mirada en los gobiernos, esperando respuestas ante los graves efectos y los desafíos que se están enfrentando. El COVID-19 ha

generado afectaciones severas en la dinámica de las instituciones públicas, lo que ha implicado el cierre de oficinas y la interrupción de servicios a la ciudadanía, la reorientación de recursos para atender las necesidades inmediatas (principalmente en el campo sanitario y de protección social) y la implantación del teletrabajo como opción para mantener activas las administraciones públicas” (p. 25). Por lo cual, el teletrabajo se presenta como una herramienta efectiva para mantener activas las administraciones públicas durante situaciones excepcionales. Permite garantizar la continuidad de los servicios públicos, facilita la conciliación entre la vida laboral y personal de los funcionarios y contribuye a reducir el impacto ambiental. Sin embargo, es importante tener en cuenta que su aplicabilidad puede depender de la naturaleza de las tareas a realizar y de contar con los recursos tecnológicos necesarios.

Además, aspectos claves la gobernanza y la gestión pública durante la pandemia han destacado la importancia del diálogo, la negociación y los acuerdos entre los diferentes órganos de gobierno, así como la interacción entre la política pública y la ciencia-academia. También se ha valorado tanto la planificación como la capacidad de improvisación en la respuesta pública, así como la participación ciudadana y el acceso a la información pública. Estos aspectos clave han adquirido una gran relevancia en la gestión de la pandemia y sus efectos socioeconómicos. (Enríquez y Sáenz, 2021, p. 25).

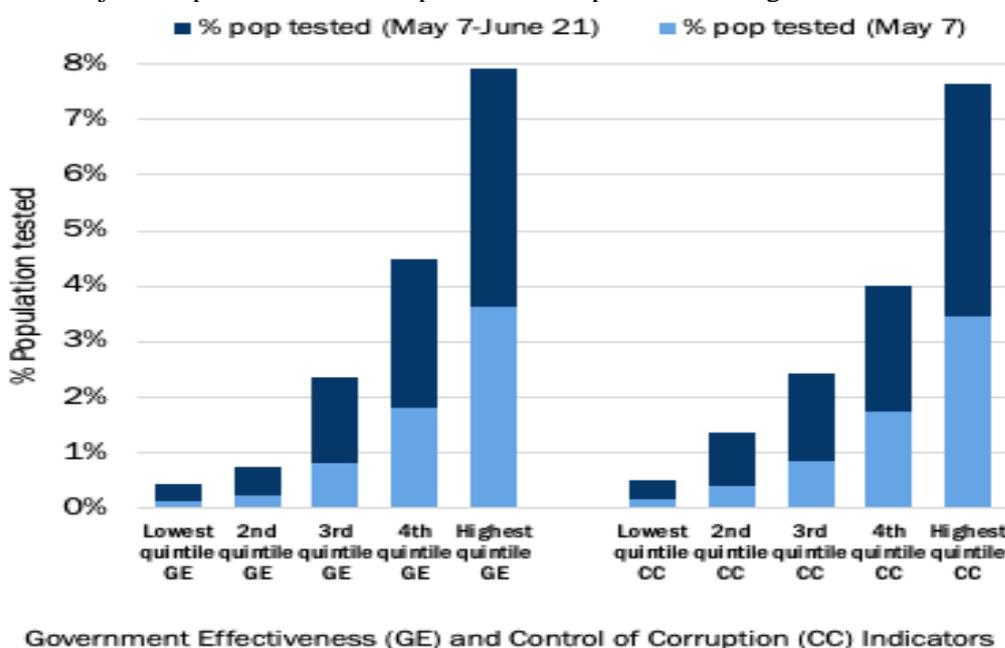
Las pandemias como el coronavirus afectan de manera desproporcionada a las personas más vulnerables (Rojo-Gutiérrez & Bonilla, 2020) aquellos que viven en condiciones de pobreza, éstos no tienen acceso a servicios de salud adecuados o no pueden permitirse seguir medidas de prevención recomendadas, como el distanciamiento social o el lavado de manos. Asimismo, las pandemias representan un obstáculo para el logro de los objetivos y programas de desarrollo sostenible (Olivera, 2020), de este modo; el coronavirus tuvo un impacto significativo en la inequidad, los logros económicos de los países y las personas, y los objetivos y programas de desarrollo sostenible. Es fundamental abordar estos desafíos de manera integral y equitativa para garantizar un futuro sostenible para todos. (Riggirozzi, 2020).

En muchos países de todas las regiones, antes de la pandemia ya se percibía un estándar de gobernanza débil y con la emergencia sanitaria simplemente han empeorado, a raíz de falencias

en el liderazgo, ataques a la democracia y el mal endémico de muchos gobiernos: la corrupción. Ante ello, Kauffman (2020) reafirma la importancia de la gobernanza de las políticas públicas durante la pandemia, puesto que se ha demostrado que los países que tienen una mejor respuesta a través de la implementación de políticas públicas para hacer frente a la pandemia, son aquellos que muestran un nivel de gobernanza bueno, mientras que los países que muestran niveles de gobernanza bajos no han evidenciado una óptima capacidad de respuesta frente a la emergencia. Un ejemplo claro de esta situación se puede observar en la capacidad de pruebas Covid-19 y las tasas de infección (ver figuras 3 y 4), respectivamente en varias dimensiones de gobernanza.

Figura 3

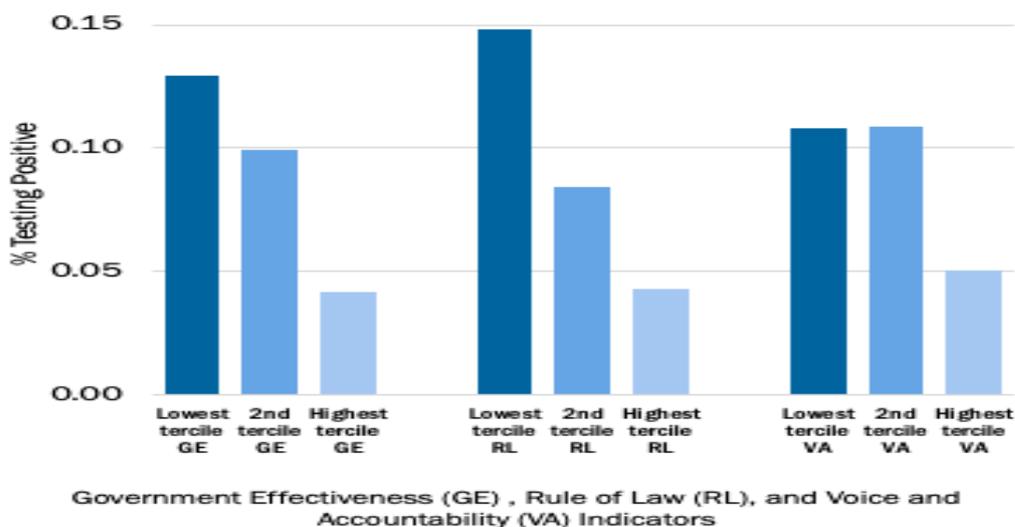
Porcentaje de la población testeada por Covid-19, por calidad de gobernanza



Fuente: Worldometers, <https://www.worldometers.info/coronavirus/> e Indicadores de gobernanza mundial (www.govindicators.org).

Figura 4

Reporte de casos positivos por Covid-19, por calidad de gobernanza



Fuente: Worldometers, <https://www.worldometers.info/coronavirus/> e Indicadores de gobernanza mundial (www.govindicators.org).

Los resultados de las figuras 2 y 3, evidencian que el alcance sistémico de la crisis creada por la enfermedad de la COVID-19 parece responder más a la falta de preparación de los gobiernos, las sociedades y la respuesta multilateral, que al patógeno mismo (Figuroa, 2021). Ante este escenario, Bachelet (2020) como se citó en (Figuroa, 2021) refiere que “Estamos ante una situación de gobernanza internacional muy difícil. Uno habría pensado que esta pandemia hubiera permitido poder decir “tenemos que trabajar todos juntos”, sin embargo, es algo que no se ha dado todavía, no se ha dado ni entre los más grandes, ni se ha dado entre los más pequeños, o los medianos” (p. 7).

Por su parte el Banco Mundial (2020) señala que la capacidad de los Gobiernos para responder a los desafíos en el ámbito de la gobernanza, en particular tras la pandemia de COVID-19, está sujeta a tensiones sin precedentes. Las cuestiones relativas a la gobernanza del sector público y lucha contra la corrupción siguen ocupando de manera constante los primeros puestos entre las prioridades de desarrollo más importantes. A medida que el período de crisis vaya llegando a su fin, los Gobiernos se centrarán en la fase de recuperación y, en el debido momento, valorarán la posibilidad de incorporar reformas para lograr que su respuesta y el modo en que prestan los servicios sean más resilientes (Mucharraz y Cano, 2021; Oltra & Boso, 2020; Villa, 2020). La pandemia ha puesto de relieve los beneficios que brinda una administración pública más sólida,

flexible y con mayor capacidad de respuesta, beneficios significativos durante una crisis como la pandemia. Permite una mejor preparación, una respuesta más ágil, una coordinación efectiva, una planificación y gestión de riesgos adecuada, y acceso a medidas de contingencia. Estas características son fundamentales para proteger la salud y seguridad de la población y minimizar los impactos negativos en la sociedad y la economía.

En palabras de Lacarrieu (2020), la gobernanza involucra la gestión de cada institución que debe formular políticas, así como llevar a cabo el ejercicio de la legitimidad de éstas. Por lo tanto, la gobernabilidad es la forma en que toda institución pública ejerce poder, que confronta los problemas principales de la ciudadanía. El papel de los gobiernos en una sociedad es afectado por la forma de gestión de actores políticos, para promover decisiones políticas que respondan a las demandas sociales; en suma, la gobernanza se refiere a la forma en que se gestionan las instituciones y se toman decisiones políticas, mientras que la gobernabilidad se refiere a la capacidad de los gobiernos para actuar y resolver los problemas de la sociedad, por tanto; ambos conceptos son interdependientes y están relacionados con la forma en que se ejerce el poder y se gobierna una sociedad. Por su parte, Jiménez-Díaz et al. (2021) enfatizan que, la Covid-19 implica el replanteamiento global de la esfera política. Inicialmente, ha puesto sobre la mesa las debilidades de los sistemas políticos, económicos y sociales, así como la necesidad de líderes y gestores a la altura de las circunstancias. El liderazgo pandémico y post-pandémico es, sobre todo, un liderazgo adaptativo. Los ciudadanos esperan líderes decididos en sus políticas, resilientes, humanos y transparentes que actúen con visión y que rinden cuentas, hábiles para adaptarse a las vicisitudes y los vaivenes propios de los momentos difíciles, adoptando las políticas públicas requeridas (García Salazar et al., 2021; Lara Martínez et al., 2020). En definitiva, líderes que asuman errores y que actúen esencialmente poniendo a la ciudadanía en el centro y con visión estratégica para mejorar la capacidad de respuesta del gobierno en favor de la ciudadanía.

Desafíos de la gobernanza frente al Covid-19

La crisis provocada por el Covid-19 ha evidenciado una condición de fragilidad en relación al Estado y al papel de la gobernanza. Ante ello, Enríquez et al. (2021) señalan que “de aquí se desprende la necesidad de hacer una buena lectura y análisis para comprender en qué consiste lo

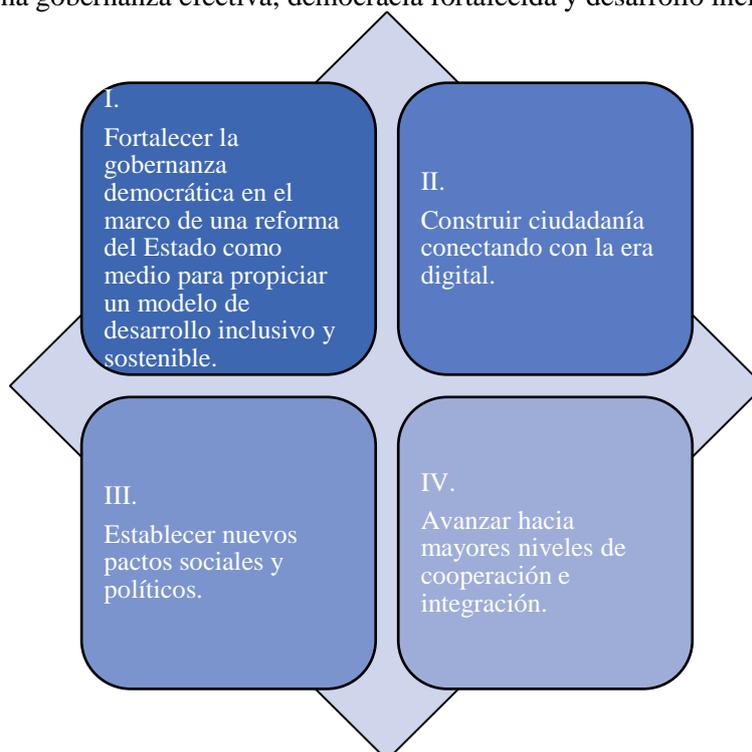
que la pandemia ha mostrado y detonado, extraer los aprendizajes que permitan desentrañar los desafíos que tanto los Estados y Gobiernos como la ciudadanía y demás actores sociales deben enfrentar en materia de gobernanza, en el entendido de que se quiere avanzar hacia un desarrollo realmente inclusivo y sostenible” (p. 89). Por ende; hacer una buena lectura y análisis de lo que la pandemia ha mostrado y detonado es esencial para comprender los desafíos que se enfrentó en términos de gobernanza. Esto permitirá extraer aprendizajes, identificar áreas de mejora y avanzar hacia un desarrollo realmente inclusivo y sostenible (Oñate, 2021). Será necesario trabajar en conjunto, tanto los Estados y Gobiernos como la ciudadanía y demás actores sociales, para enfrentar estos desafíos y construir un futuro mejor para todos.

Es indudable hacer hincapié que se tuvo un escenario difícil, en el que de no tomar medidas pertinentes se pagarían los costos en vidas y en el que el costo económico de las medidas pareció desproporcionadamente alto. Sin embargo, esta crisis vista como un problema de gobernanza puede ser también una oportunidad para recomponer la relación entre las personas y las instituciones, y entre las propias personas. Puede ser, por ejemplo, que se recobre la confianza en las instituciones en la medida que se perciba que los gobiernos están respondiendo adecuadamente a la crisis, y que están comunicando sus decisiones de manera clara y transparente, incorporando la perspectiva de múltiples actores (Lopez-Calva, 2020). Por lo antes expresado, se debe afirmar que la gobernanza pública es esencial en cada etapa de la respuesta a la COVID-19, desde la preparación hasta la recuperación. Un buen gobierno se basa en la toma de decisiones eficientes y equitativas, la coordinación efectiva entre diferentes actores, y la transparencia en la gestión de la información (Ruan & Zhang, 2021).

Desde esta perspectiva, los desafíos fundamentales que no se pueden ignorar ni evadir para construir una gobernanza efectiva, fortalecer la democracia y avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sustentable son (ver figura 4):

Figura 5

Desafíos para una gobernanza efectiva, democracia fortalecida y desarrollo inclusivo



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos obtenidos en (Enríquez y Sáenz, 2021, pp. 88-89)

Fortalecer la gobernanza democrática en el marco de una reforma del Estado como medio para propiciar un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible. Fortalecer la gobernanza en el caso de los países de la subregión implica, al interior de los Estados, fortalecer la interdependencia de los diferentes órganos y la articulación entre gobiernos nacionales y locales robusteciendo la institucionalidad y las capacidades de los gobiernos municipales.

Construir ciudadanía conectando con la era digital. La gobernanza plantea el desafío de la construcción en los países de la subregión de una ciudadanía que no solo reconoce y es capaz de ejercer sus derechos y cumplir con sus responsabilidades, sino que se compromete e involucra directamente en los procesos de transformación de la sociedad, en una interlocución crítica y creativa con el Estado y con los demás actores de la sociedad.

Establecer nuevos pactos sociales y políticos. Se deriva un desafío, no solo fundamental, sino urgente: la construcción en cada uno de los países de un nuevo pacto social y político. La crisis, por una parte, ha develado la magnitud y complejidad de los retos económicos, sociales, ambientales y políticos que los países ya enfrentaban antes de la pandemia y por otra, los ha

incrementado. Para enfrentarlos adecuadamente no basta con los acuerdos o pactos existentes, sino que hay que recrearlos o plantear nuevos.

Avanzar hacia mayores niveles de cooperación e integración. La crisis provocada por el COVID-19 y su gestión, los Gobiernos y Estados han mostrado claramente los límites y restricciones que enfrentan cada uno de los países en su actuación individual. En consecuencia, con el fin de fortalecer los niveles de gobernanza y escalar la capacidad de los Estados para enfrentar los desafíos planteados es indispensable que los países construyan niveles de coordinación, articulación y cooperación más sólidos y efectivos. (Enríquez & Sáenz, 2021, pp. 88–90)

Figura 6.

Desafíos de la gobernanza frente al Covid-19 (aspecto sanitario y socioeconómico)

Asegurar una respuesta inmediata	Crear condiciones para la recuperación	Construir la “nueva normalidad” post crisis
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantizar la continuidad y proporcionar servicios de emergencia. ▪ Toma de decisiones basada en evidencia. ▪ Proteger a los más vulnerables. ▪ Claridad y consistencia de la información proporcionada. ▪ Asegurar desempeño y el bienestar de la fuerza laboral del gobierno. ▪ Gestionar riesgos de fraude y corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Encontrar un camino hacia la recuperación económica y social. ▪ Ampliar el uso de tecnología y datos para responder a los desafíos sociales. ▪ Restauración de procesos, rutinas y salvaguardas necesarios. ▪ Oportunidades de participación con resultados tangibles (p.ej. reapertura). ▪ Colaboración bilateral y Multilateral. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construir resiliencia en las instituciones y la sociedad. ▪ Equipar el servicio público para respuestas ágiles e innovadoras. ▪ Desarrollar la capacidad de previsión y de gobernanza anticipada. ▪ Prever los futuros deseados e identificar ventanas de oportunidad.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos obtenidos en (Boehm, 2020).

Los Estados tienen ante sí una oportunidad histórica para diseñar respuestas innovadoras que, en lugar de reproducir lo ya conocido (Oszlak, 2020) apunten a resolver las vulnerabilidades que han quedado tan expuestas en esta crisis, eliminar la desigualdad y la discriminación preexistentes, teniendo como norte los estándares internacionales y regionales en materia de derechos humanos. Está en nuestras manos cambiar la llamada “normalidad” antigua y nueva. Tenemos la obligación de responder con un enfoque basado en el respeto de los derechos humanos, con cambios en los

abordajes a los mismos retos (López de Mesa, 2021).

CONCLUSIONES

La gobernanza es un estilo de funcionamiento de una sociedad, basada en la conjunción entre gobierno y confianza.

La pandemia ha tenido efectos especialmente graves y ha acelerado y profundizado problemas preexistentes (de amplio recorrido histórico) y de carácter estructural.

La Covid-19 ha evidenciado el deterioro social provocando un retroceso significativo en la reducción de la pobreza y la desigualdad, similar al que se experimentaba décadas atrás. Además, esto ha dado lugar a una serie de cambios políticos que no solo han intensificado la desconfianza y el malestar de la población hacia las instituciones, sino que también ha afectado negativamente su nivel de gobernanza.

La Covid-19 transparentó no solo una crisis de salud, sino de una crisis de gobernanza sin precedentes. Para buscar soluciones adecuadas, es necesario adoptar enfoques innovadores y actuar de manera diferente, ya que esta emergencia supera con creces cualquier recesión anterior. A partir de la COVID-19 se evidenció la necesidad de que los gobiernos implementen políticas que fomenten la colaboración basada en la inteligencia colectiva con el objetivo de encontrar soluciones a desafíos públicos, como la emergencia sanitaria. Es necesario que las decisiones se tomen a través de procesos colaborativos que involucren a diversas partes interesadas. En particular, se necesita una forma de gobernanza colaborativa para lograrlo.

Como reflexión final, se debe considerar lo que sucederá después de la pandemia de la Covid-19. Al formular una respuesta, se debe enfocar en los aspectos esenciales que contribuirán a construir un futuro más sólido y resistente. Será necesario colaborar para transformar las sociedades, priorizando la educación y adoptando un enfoque que garantice la seguridad alimentaria, el acceso a la atención médica y medicamentos, y la observancia de los derechos humanos como algo habitual.

LISTA DE REFERENCIAS

Blanco-Encinosa, L. (2020). Ética y valores en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC): el gobierno electrónico (e-gov) entre la dictadura y la democracia.

Economía y Desarrollo, 163(1).

- Cañarte, Y. (2020). POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. UNESUM-Ciencias. Revista Científica Multidisciplinaria. ISSN 2602-8166, 4(2).
<https://doi.org/10.47230/unesum-ciencias.v4.n2.2020.228>
- Chavez, C. (2021). Gobernanza rural en México en tiempos de pandemia. Análisis desde la red de mecanismos de participación ciudadana. Textual, 77, 207–237.
<https://doi.org/10.5154/R.TEXTUAL.2021.77.07>
- Enríquez, A., & Sáenz, C. (2021). Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46802>
- Estévez, J., & Ramos, J. (2018). La participación de los stakeholders en los procesos de gobernanza: mito y realidad. Astrolabio. Revista Internacional de Filosofía, 22.
<https://doi.org/10.1344/astrolabio2018.22.5>
- Fernández, V., & Fernández, J. (2019). Pasado, presente y futuro de las ciudades inteligentes: una visión integrada. V Congreso Ciudades Inteligentes.
- Freire-Constante, L. F., & Yandún-Burbano, E. D. (2020). Violencia de género: incidencia en la etapa de confinamiento por COVID-19. Killkana Social, 4(2).
<https://doi.org/10.26871/killkanasocial.v4i2.606>
- García Salazar, A., Echeverri Rubio, A., & Vieira Salazar, J. A. (2021). Responsabilidad social corporativa y gobernanza: una revisión. Revista Universidad y Empresa, 23(40).
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/empresa/a.9389>
- Gavilánez-Morales, C., Serrano-Arevalo, K., Guerra, V., Simancas-Racines, D., & Montesinos-Guevara, C. (2021). Reapertura de escuelas durante la pandemia de COVID-19. Práctica Familiar Rural, 6(1). <https://doi.org/10.23936/pfr.v6i1.192>
- Gómez Ortíz, E. J., & Peñaranda Soto, E. (2023). El nuevo liderazgo y la transformación de las organizaciones del siglo XXI. Gestión y Desarrollo Libre, 5(9).
<https://doi.org/10.18041/2539-3669/gestionlibre.9.2020.8113>
- Hütt, H. (2022). Participación ciudadana y gestión de políticas públicas. Espacios Públicos, 23(58). <https://doi.org/10.36677/espaciospublicos.v23i58.19936>

- Jiménez-Díaz, J. F., Ruiloba-Núñez, J. M., & Collado-Campaña, F. (2021). Liderazgo político para un mundo nuevo: cambios globales y pandemia de la Covid-19. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(242), 109–141. <https://doi.org/10.22201/FCPYS.2448492XE.2021.242.76524>
- Lacarrieu, M. (2020). Habitar y gobernar los territorios de la pobreza en tiempos de Pandemia: Tensiones entre el aislamiento y los derechos a la ciudad. *Cuestión Urbana*, 8(9), 39–59. <https://www.ft.com/content/10d8f5e8->
- Lara Martínez, M. A., Carballo Aguilar, O. A., & González Niño, J. L. (2020). Gobernanza y responsabilidad social pública: convergencia con el desarrollo local. *RICSH Revista Iberoamericana de Las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 9(18). <https://doi.org/10.23913/ricsh.v9i18.220>
- Lefont, L., & Ramírez, J. C. (2020). Políticas públicas, participación ciudadana y administración pública: hacia un gobierno corresponsable. *Folletos Gerenciales*, 24(2).
- López de Mesa, J. O. (2021). Transformaciones mundiales: entre la coyuntura y la estructura. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 16(2). <https://doi.org/10.18359/ries.6105>
- Lopez-Calva, L. F. (2020). COVID-19 como un desafío para la gobernanza | MPPN. *Dimensiones*, 10, 9–11. <https://www.mppn.org/es/covid-19-as-a-challenge-to-governance/>
- Marcelo, J., Chalá, F., Alejandra, M., & Sevilla, L. (2020). La administración pública: Descenso de la burocracia, la nueva gestión pública y gobernanza en América Latina. *International Journal of Latest Research in Humanities and Social Science (IJLRHSS)*, 3(10).
- Mucharraz y Cano, Y. (2021). Liderazgo y resiliencia organizacional en un escenario catastrófico: estudio empírico. *The Anáhuac Journal*, 21(1). <https://doi.org/10.36105/theanahuacjour.2021v21n1.02>
- Naciones Unidas. (2021a). Reporte Anual 2021.
- Naciones Unidas. (2021b). La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible - Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la->

- Naser, A. (2021). Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental. Una guía para su implementación. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80), Santiago, Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Olivera, A. (2020). Globalización, urbanización y salud: Impactos de la COVID-19. *Arquitectura y Urbanismo*, 41(3).
- Oltra, C., & Boso, À. (2020). Lecciones aprendidas de la crisis del coronavirus: preparación y resiliencia social. *Revista Española de Sociología*, 29(3).
<https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.50>
- Oñate, S. G. (2021). Comunicación estratégica para gobernabilidad y gobernanza: aportes basados en las transformaciones de la responsabilidad social. *Organicom*, 18(37).
<https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2021.187934>
- Oszlak, O. (2020). El Estado después de la pandemia COVID-19. *Cuinap*.
- Riggirozzi, P. (2020). Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. *Análisis Carolina*. https://doi.org/10.33960/ac_12.2020
- Rodríguez, A. (2022). Covid-19 y violencia de género. *Itinerarios de Trabajo Social*, 2.
<https://doi.org/10.1344/its.i2.34588>
- Rojas, B., & Dávila, K. (2022). Gobernabilidad local en épocas de pandemia en la región San Martín. *CPAH Science Journal of Health*, 4(1). <https://doi.org/10.56238/cpahjournalv4n1-011>
- Rojo-Gutiérrez, M., & Bonilla, D. (2020). COVID-19: La necesidad de un cambio de paradigma económico y social. *CienciAmérica*, 9(2). <https://doi.org/10.33210/ca.v9i2.288>
- Ruan, X., & Zhang, J. (2021). Cooperación en la gobernanza sanitaria entre China y Argentina en el contexto de la COVID-19 desde la perspectiva de la gobernanza multinivel. *Relaciones Internacionales*, 30(61). <https://doi.org/10.24215/23142766e141>
- Salem, R. (2012). Los retos de liderazgo mundial del siglo XXI. *Polémika*, 3(9).
- Sánchez-Talanquer, M., González-Pier, E., Sepúlveda, J., Fieldhouse, J., & Gallalee, S. (2021). La respuesta de México al Covid-19: Estudio de caso. Institute for Global Health Sciences.

Vargas, L. (2020). Gerencia Del Siglo XXI. Visión De Un Liderazgo Hacia Una Cultura Organizacional Humanista. Gerentia, 2.

Villa, A. (2020). Liderazgo resiliente pertinente para una sociedad cambiante. Foro Educativo. <https://doi.org/10.29344/07180772.34.2361>

Villace, C. (2023). Liderazgos del siglo XXI. Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 53(138). <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v53n138.a9>

Zamudio, L. (2021). Gobernanza indirecta de crisis transnacionales: la OPS y la OMS frente a la pandemia de Covid-19 en América Latina. Foro Internacional. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2832>