

DIÁLOGO POLÍTICO





DIÁLOGO POLÍTICO
Año XXXVI, n.º 2, 2020

EDITOR

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
(Fundación Konrad Adenauer)

DIRECTOR

Sebastian Grundberger

JEFE DE REDACCIÓN

Manfred Steffen

CONSEJO DE REDACCIÓN

Ángel Arellano (Venezuela/Uruguay)
(*coordinador*)
Guillermo Tell Aveledo (Venezuela)
Carlos Castillo (México)
Alejandro Coto (Uruguay)
Franco Delle Donne (Argentina/Alemania)
Castellar Granados (España)
Eugenio Martínez (Venezuela)
Yanancy Noguera (Costa Rica)
Ana Rivas Tardivo (Paraguay)
Enrique San Miguel (España)
Reinaldo Themoteo (Brasil)
Augusto Townsend (Perú)

CORRECCIÓN

Alejandro Coto
María Cristina Dutto

TRADUCCIÓN

Juan Carlos Gordillo
Manfred Steffen

IMÁGENES

Pixabay
Pxhere
Shutterstock

DISEÑO Y ARMADO

Taller de Comunicación
Obligado 1181, Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2708 13 65
www.tallerdecomunicacion.com.uy

IMPRESIÓN

Mastergraf SRL
Hnos. Gil 846, Montevideo, Uruguay
Tel.: +592303 47 60

www.mastergraf.com.uy

© Konrad-Adenauer-Stiftung
Plaza Independencia 749, oficina 201
11000 Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2902 0943



/fkamontevideo



@kasmontevideo



@kasmontevideo



KAS Montevideo



www.dialogopolitico.org



www.kas.de/uruguay/es

FOTO DE PORTADA

Shutterstock

ISSN: 1688-9665

Depósito legal:

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento del editor. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Suscríbete al boletín semanal de novedades de Diálogo Político en
www.dialogopolitico.org

ÍNDICE

- 5 Presentación

Ciencia y política

- 8 Entre el apoyo y la imposición
Prof. Dr. Norbert Lammert
- 14 Asesoramiento científico de la política
Prof. Dr. Norbert Arnold
- 24 La era de la incertidumbre
Daniel Innerarity

La pandemia en América Latina

- 34 Libertad académica y movilización del conocimiento
Cuba y Brasil
Armando Chaguaceda
- 44 Triple crisis en Brasil. Federalismo cooperativo,
política democrática y política pública de salud
Eduardo José Grin
- 54 Ciencia versus política. Dilemas de la pandemia en México
Éctor Jaime Ramírez Barba
- 62 Un diálogo prometedor: ciencia y política en Uruguay
Entrevista con el Dr. Rafael Radi.
Sebastian Grundberger, Manfred Steffen, Ángel Arellano

Aportes de los centros de pensamiento

- 76 Construyendo puentes. Las KAS en América Latina
Thomas Schaumberg, Manfred Steffen
- 82 Centros de pensamiento en América Latina
Carlos Castillo, Carlos Andrés Pérez M., Paola Bautista de Alemán

Desafíos a la ciencia y la tecnología

- 92 Innovación, tecnología y democracia
Juan Carlos Holguín Maldonado
- 100 El debate 5G. Soberanía digital de Europa
Isabel Skierka
- 116 Aprendiendo de las crisis. Energías renovables en América Latina
Suamy Pérez Ortega

Crisis, ciencia y política

La pandemia tuvo un efecto tal vez inesperado: colocó el papel de la ciencia en un lugar central. De pronto, los resultados de investigaciones empezaron a aparecer en los noticieros, en las polémicas, en el orden del día de la política. En algunos países, presidentes y ministros aparecieron acompañados de prestigiosos científicos y frecuentemente citan sus análisis y recomendaciones. Así, en Alemania, la canciller Angela Merkel, ella misma una científica, dedicó minutos de sus comunicaciones a explicar el significado del factor R, y los datos del Instituto Robert Koch y las recomendaciones de la Academia Leopoldina pasaron a ser parte de sus comunicados oficiales. Del otro lado del océano, en Uruguay, un calificado equipo científico liderado por el presidente de la Academia Nacional de Ciencias comenzó a aparecer frecuentemente en los noticieros.

En otros países, la ciencia no goza de tan alto prestigio entre los que llevan las riendas del poder político, pero las polémicas entre gobernantes y académicos sobre la gravedad de la pandemia, su posible desarrollo y las medidas precautorias comenzó a ocupar un lugar privilegiado en la agenda política de países tan diferentes como México, Brasil o Estados Unidos, donde los gobernantes han polemizado con científicos de renombre y en no pocos casos han cuestionado la existencia de los problemas sobre los cuales la ciencia llama la atención. En resumen, la ciencia, que hasta el momento era un asunto sobre todo de científicos, está en las conversaciones, en las discusiones y, por lo tanto, en la política.

En el encuentro entre estos dos mundos —el de la ciencia y el de la política— se enfrentan dos modos y sobre todo dos velocidades de respuesta. La política, que aspira a encontrar soluciones inmediatas para satisfacer las demandas ciudadanas o simplemente ganar capital político, y la ciencia, que trabaja con hipótesis que se pueden verificar o refutar, que cambia a veces de rumbo y de enfoque frente a un problema. O, como nos cuenta el científico Rafael Radi en esta edición de DIÁLOGO POLÍTICO: «La ciencia, mi vida, transcurre a una velocidad que no es 150 km por hora. La ciencia bien hecha es más lenta. Vas mirando, parás en los semáforos, evitás los pozos, si es necesario corregís la dirección». Mientras que la

política muchas veces parte desde las convicciones en el mejor y desde el oportunismo en el peor de los casos, la ciencia parte desde la evidencia. Son dos mundos que primeramente se tienen que entender antes de poder funcionar juntos.

En medio de una pandemia global es muy difícil para la política dar respuesta a esta emergencia desde su usual lógica doctrinaria entre izquierda y derecha. Un *lockdown*, por ejemplo, ¿es una política de izquierda o de derecha? Todo indica que no es el tiempo para las ortodoxias. La pandemia no nos pone frente a preguntas ideológicas, sino frente a la pregunta sobre las instituciones y su eficiencia para enfrentar estos tiempos inciertos. ¿Las medidas de control de los contagios amenazan las libertades personales? ¿Los avances tecnológicos facilitarán la vida de nuestros hijos o les quitarán márgenes de libertad? ¿La introducción de tecnologías de comunicación y la expansión de las redes mejorarán la comunicación o convertirán lentamente a los seres humanos en manipulables? La gran pregunta que subyace es si la democracia es eficiente para resolver los grandes desafíos de la humanidad y, al mismo tiempo, asegurar la libertad de los ciudadanos. O si, finalmente, regímenes autocráticos, que no tienen que rendir cuentas ni asumir polémicas, podrán por su lado resolver desde el punto de vista técnico los problemas, basados en la conculcación de las libertades ciudadanas.

Como demócratas tenemos la convicción de que solo desde la libertad podremos asegurar la libertad. Como partidarios de una institucionalidad republicana pensamos que solo dentro de un Estado de derecho que coloque al ser humano en el centro, que garantice la separación de los poderes, la libre expresión y los derechos fundamentales es que se desarrollarán ciudadanos libres y responsables. Y pensamos que los partidos políticos son los que deberán recoger el guante y navegar por esas aguas turbulentas.

El presente es incierto y seguramente traerá sorpresas. Debemos reaccionar adecuadamente ante lo imprevisible, en un contexto que se modifica constantemente. Y en ese contexto deberíamos aprender a operar desde la razón. La ciencia será un socio ineludible.

Sebastian Grundberger

Director del Programa Regional Partidos Políticos
y Democracia en América Latina
Fundación Konrad Adenauer

Manfred Steffen
Jefe de redacción
Diálogo Político



Entre el apoyo y la imposición*

—» **PROF. DR. NORBERT**



LAMMERT

Científico social. De 1998 a 2002 fue portavoz de política cultural y de medios de comunicación del grupo parlamentario CDU/CSU. De 2005 a 2017, presidente del Bundestag (Parlamento federal alemán). Desde 2018 es presidente de la Fundación Konrad Adenauer.

No, no existe un peligro grave de que nuestra democracia parlamentaria sea aniquilada por un virus. Nuestro Estado y nuestra sociedad se encuentran en estado de emergencia desde la primavera europea de 2020, ya que la pandemia del coronavirus ha provocado restricciones inimaginables en la vida pública, aunque ahora se esté produciendo un relajamiento gradual y cauteloso.

* Publicado originalmente con el título «Zuspruch und Zumutungen», en *Die Politische Meinung*, n.º 563, julio-agosto de 2020.

La canciller Angela Merkel calificó la limitación temporal de los derechos básicos y las restricciones de contacto como una imposición democrática. Durante semanas las flotas de aviones comerciales permanecieron en tierra, los jardines de infantes y las escuelas permanecieron cerrados, al igual que los teatros, cines y restaurantes, y muchos negocios y empresas redujeron su trabajo o dejaron de funcionar.

También en la vida política la pandemia dejó su huella. Los congresos de partidos políticos tuvieron que ser cancelados, los parlamentos se vieron obligados a sesionar con menos representantes y los consejos de ministros y las conferencias internacionales fueron reemplazados por videoconferencias o llamadas telefónicas. Sin embargo, no emergió una amenaza existencial para nuestra democracia. Podemos y debemos confiar en la estabilidad de nuestro sistema político en Alemania. Contrariamente a profecías fatalistas y ciertas teorías conspirativas, nuestro sistema federal demuestra ser capaz de hacer frente a la crisis, lo que queda en evidencia si lo comparamos con Estados autoritarios y centralistas. Nuestra democracia comprende reportajes críticos, tribunales independientes y ciudadanos comprometidos que, por supuesto, también en tiempos de crisis cuestionan y debaten las decisiones y medidas tomadas por el Gobierno federal o las respectivas autoridades de los estados federales. Que el aumento de la excitación, la preocupación y la molestia comprensibles en ocasiones conduzcan a reacciones exageradas puede ser molesto; sin embargo, en vista de la situación extraordinaria, es difícilmente evitable y ciertamente no es una señal de alarma para la democracia.

Además de las consecuencias inmediatas, la pandemia tendrá efectos a mediano y largo plazo en nuestra sociedad y posiblemente en nuestro sistema político. Si bien muchos de estos desarrollos no se puedan prever en este momento y la incertidumbre —quizás la característica central de esta crisis— siga acompañándonos, ya deberíamos empezar a pensar en cómo la pandemia y la forma de afrontarla cambiará política y socialmente a nuestro país, para evitar llegar a conclusiones precipitadas.

» Nuestra democracia comprende reportajes críticos, tribunales independientes y ciudadanos comprometidos que, por supuesto, también en tiempos de crisis cuestionan y debaten las decisiones y medidas tomadas por el Gobierno federal o las respectivas autoridades de los estados federales. «

La hora del Ejecutivo

Es un hecho notable, pero no sorprendente, que en tiempos de crisis extraordinaria los índices de aprobación del Gobierno federal sean mejores de lo que fueron durante mucho tiempo. Según el *Barómetro de crisis* de la Fundación Konrad Adenauer, una encuesta que desde el 30 de marzo de 2020 analiza la dinámica del clima de opinión sobre la pandemia, entre finales de marzo y finales de mayo más del 60% de los encuestados afirmaron tener gran o muy grande confianza en el Gobierno federal. A finales de abril, en algunas ocasiones este valor casi alcanzó el 80%.

Solo para colocar en contexto estos valores: ya en 2019, estudios empíricos concluyeron que la confianza de la población en el Estado y sus instituciones para resolver los problemas había disminuido considerablemente y que el descontento con la situación política rara vez había sido tan grande. Según una encuesta realizada por Infratest dimap en la primavera de 2019, más de un tercio no estaban satisfechos con la democracia en Alemania; el 50% de los encuestados no confiaban en que los partidos establecidos fueran capaces de resolver los desafíos del futuro, por lo que optaban por nuevos partidos o movimientos. Un estudio del Instituto Allensbach de Investigación de la Opinión Pública llegó a una conclusión similar: la confianza en la estabilidad política en 2019 cayó al 57% del 81% registrado en 2015. «Dos tercios de la población está preocupada por el desarrollo de la política y los partidos. Tienen una sensación de falta de liderazgo y de planificación. [...] Gradualmente la insatisfacción con el Gobierno está minando la confianza también en la capacidad para actuar del Estado en su totalidad», diagnosticó Renate Köcher, del Instituto Allensbach en noviembre de 2019, en el *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Esto contrasta fuertemente con los actuales índices de aprobación del Gobierno.

Sin embargo, este fenómeno es bien conocido: los tiempos de crisis son la hora del Poder Ejecutivo. Puede probar su capacidad de actuar e impresiona con esta a los ciudadanos. Parte de la explicación de los altos índices de aprobación se debe probablemente también al hecho de que la población tiene un interés legítimo y un deseo comprensible de que las actividades del Gobierno tengan éxito y de que logre controlar la crisis. Sin embargo, estos efectos suelen desaparecer rápidamente.

Por cierto, es sorprendente que la CDU y la CSU se beneficien significativamente más de esta evolución que su socio de coalición: en la encuesta de los domingos sobre las elecciones al Bundestag, la CDU/CSU se situó en torno al 40% a finales de mayo de 2020. Esto constituye un aumento del 7% en comparación con las últimas elecciones parla-

mentarias de septiembre de 2017, y casi el doble que en el punto más bajo de las encuestas del actual período legislativo. Contrariamente a la opinión de algunos *influencers*, una proporción considerable de ciudadanos asocia evidentemente a la Unión antes que a otros partidos con la competencia para hacer frente a estas crisis.

Parlamentarismo y populismo

Aunque parezca tranquilizador que la clara mayoría de la población confía en el Gobierno durante una crisis grave, no debe pasarse por alto que el Bundestag goza de una confianza significativamente menor. El *Barómetro de crisis* de la Fundación Konrad Adenauer muestra, por ejemplo, que alrededor de la mitad de los encuestados confían poco o nada en el órgano central de nuestra democracia. En general, los valores fluctuaron considerablemente de una semana a otra entre marzo y junio. Este hallazgo está más en consonancia con los resultados de las encuestas de 2019 mencionadas más arriba.

No es reciente que los resultados indiquen que ciertas reglas y el funcionamiento de nuestra democracia parlamentaria y la solución prevista para problemas particulares son cuestionados cada vez más por un número significativo de ciudadanos. El foco de la crítica está puesto en el núcleo de la democracia representativa, institucionalizada en el Parlamento. Paradójicamente, esto se relaciona precisamente con la enorme expansión de la participación en el discurso político. A través de los medios de comunicación social, así como también mediante nuevas formas de participación —por ejemplo, a través de peticiones de los ciudadanos o decisiones de miembros de partidos políticos—, cada individuo puede comentar o influir directamente en los acontecimientos políticos. Esto promueve la individualización y el debilitamiento de la institucionalidad de la influencia y las expectativas que corresponden a la actual pérdida de reputación de los parlamentos, como explica Philip Manow en su nuevo libro *Desdemocratización de la democracia*. Los populistas se apropian hábilmente de este proceso; generalmente, no son abiertamente antidemocráticos, sino que son declarados opositores de las instituciones democráticas representativas como el Parlamento. Los éxitos electorales de los populistas en la última década reflejan, por lo tanto, los problemas de aceptación profundamente arraigados de nuestra democracia parlamentaria.

» Los populistas
declararán que la
globalización, los
extranjeros y las fronteras
abiertas son las causas
de la propagación de la
pandemia. «

Expectativas y relatos

Por tanto, no es de esperar que este problema se diluya en el aire, sino que más bien es de temer que el populismo se beneficie de la pandemia a mediano plazo. Son demasiado tentadoras las respuestas de los populistas a las cuestiones complejas. Desglobalización, renacionalización y aislamiento: estas son las supuestas soluciones patentadas y propagadas por muchos partidos y movimientos populistas en Europa. Esto se aplica en mayor medida en el contexto de la pandemia del coronavirus. Porque llevamos mucho tiempo en la *batalla de los relatos*, en la disputa sobre qué modelo explicativo, qué *historia* puede darle un sentido más convincente a esta crisis y ganar la supremacía de la interpretación. En este contexto, los populistas declararán que la globalización, los extranjeros y las fronteras abiertas son las causas de la propagación de la pandemia. Pedirán que se mantengan los controles fronterizos; nunca se cansarán de señalar que la Unión Europea no tuvo un buen desempeño en las primeras etapas de la pandemia; promoverán resentimientos y prejuicios, y regañarán al Estado supuestamente abrumado y a las élites, de las que esperan sin embargo la solución de los problemas. Esto es tan transparente como miope.

A este estado de ánimo actual se deben contraponer experiencias históricas. En las democracias se duda, discute y debate; se toman decisiones y se hacen compromisos. Algunas decisiones se corrigen gracias a nuevos conocimientos o a nuevas mayorías. ¿Estos factores son contraproducentes en la lucha contra la pandemia? Comprobablemente no, porque los gobiernos democráticos que se orientan hacia los ciudadanos son mejores gestores de crisis a largo plazo. No porque en las democracias todas las decisiones sean siempre correctas e inmediatamente oportunas, pero formular conjuntamente decisiones vinculantes sobre la base de intereses diferentes es un buen correctivo contra decisiones prematuras y errores duraderos.

La pandemia nos muestra un espejo

Desde la perspectiva internacional, la pandemia ha demostrado una vez más que el multilateralismo, entendido como un sistema de reglas basado en acuerdos y tratados, está en crisis. Este hallazgo no es nuevo, pero es preocupante que ni siquiera la fuerte presión de los problemas originados por un virus global que se propaga rápidamente pueda llevar a los Estados a la cooperación transfronteriza: el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no fue capaz de alcanzar un acuerdo

sobre una resolución y un enfoque coordinado internacionalmente. Tampoco la Unión Europea se mostró capaz de actuar, especialmente en la fase inicial de la pandemia. Las libertades fundamentales relacionadas con el mercado interior se limitaron de la noche a la mañana; Alemania y otros once Estados miembros cerraron sus fronteras. En algunos casos también se emitieron prohibiciones de exportación a países socios. Los límites de la tan invocada solidaridad europea se hicieron evidentes con demasiada rapidez.

Pero justamente en este momento debería quedar claro que necesitamos respuestas multilaterales coordinadas a nivel internacional para poder controlar esos desafíos. Esto funciona mejor en foros institucionales, donde hay canales de comunicación y de toma de decisiones establecidos, como en la Unión Europea, y también en organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud. Porque cualquiera que señale con razón que la globalización favoreció la propagación de la pandemia del COVID-19 no debe ignorar el hecho de que la globalización también está ayudando a contenerla y combatirla.

El sociólogo Andreas Reckwitz escribió en *Die Zeit* en junio de 2020: «No estamos experimentando el principio del fin, no el fin de la era de la globalización, la digitalización y la liberalización, sino el fin del principio, de la fase temprana hiperdinámica del modernismo tardío». En este sentido, y contrariamente a algunas esperanzas y temores de que el mundo cambie radicalmente, sospecho que no será fundamentalmente diferente al de antes, una vez superada la pandemia. Por el contrario, la crisis actual más bien intensificará y acelerará tendencias existentes como el fortalecimiento del populismo y el creciente cuestionamiento del multilateralismo.

La pandemia nos muestra un espejo. En efecto, algunas cosas tienen que cambiar y en todo caso mejorar: el refuerzo de equipos y personal de los servicios de salud, la disponibilidad de medicamentos y equipos de protección, la reducción de dependencias estratégicas a través de cadenas de suministro de alta complejidad, el intercambio confiable e inmediato de información relevante. Por lo tanto, debemos mirar cuidadosamente lo que está sucediendo ante nuestros ojos y sacar las conclusiones correctas para cambiar lo que nos desagrada de nuestro reflejo en el espejo. La presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea constituye una oportunidad especial para ello y una responsabilidad igualmente grande.

Traducción: Manfred Steffen

Asesoramiento científico de la política*

—» **PROF. DR. NORBERT ARNOLD**



Estudió biología y filosofía. Investigó en biología molecular en las universidades de Giessen y Zúrich. Desde 1993 trabaja en la Fundación Konrad Adenauer en el asesoramiento de políticas. Se ocupa principalmente de la política científica y de investigación, así como de las ciencias de la vida, la ética biológica y médica.

En Alemania, la cooperación entre la política y la ciencia ha funcionado muy bien durante la crisis del coronavirus. Los gobiernos federales y regionales han estado abiertos a la orientación científica. Las y los científicos se han involucrado en prestar asesoramiento en los ámbitos políticos y públicos.

La ciencia y la política han contribuido, conjuntamente, a que Alemania haya afrontado mejor, en términos sanitarios, la pandemia del SARS-CoV-2 en comparación con países similares. Las

* Publicado originalmente en la serie Analysen & Argumente, n.º 394, de la KAS, en junio de 2020.

medidas políticas basadas en la ciencia, así como la confianza de la sociedad en esta, han conducido al éxito.

La *expertise* científica no solo es necesaria en la crisis del coronavirus, se la requiere también para superar cualquier gran desafío. Por tanto, la investigación, así como el intercambio entre la ciencia, la sociedad y la política, deben promoverse enfáticamente.

Asesoramiento político orientado hacia la salud

Hasta el momento, Alemania ha afrontado bien la epidemia del coronavirus. La cifra comprobada de nuevas infecciones está disminuyendo, el número básico de reproducción (R_0) parece estable. Con menos de 200.000 infecciones confirmadas y 10.000 muertes, Alemania ha salido bien librada en comparación con otros países.

La trayectoria del proceso de infección, relativamente positiva, se debe a la cooperación adecuada entre los responsables políticos y los asesores científicos. La política alemana se ha comportado con acierto y sensatez. Se buscó el asesoramiento científico y se le dio seguimiento. Entre la sociedad, las recomendaciones sugeridas para implementar comportamientos preventivos fueron, a su vez, ampliamente aceptadas. Solo desde que la situación se relajó han aumentado las voces críticas: entró en juego la paradoja de la prevención.

A raíz de la propagación del SARS-CoV-2, los expertos médicos se involucraron en el asesoramiento político con más intensidad que nunca: en particular virólogos, epidemiólogos, expertos en cuidados intensivos, especialistas en enfermedades infecciosas, médicos higienistas y, por otro lado, comités interdisciplinarios con un sólido enfoque en la medicina y en las ciencias biológicas y naturales.

A continuación, se resumirá el asesoramiento político durante la crisis del coronavirus. Se pondrá el foco en la propagación de la infección y las correspondientes medidas de protección. Otros ámbitos, como la situación de las empresas, familias e instituciones educativas, no serán considerados.

» La investigación, así como el intercambio entre la ciencia, la sociedad y la política, deben promoverse enfáticamente. «

El papel destacado de las instituciones científicas

Desde el comienzo de la pandemia, las instituciones científicas, así como las y los científicos provenientes de diversos campos médi-



Foto: Engin_Akyurt, pixabay.com

co-biológicos, han ejercido tareas de asesoramiento político con mayor intensidad. Y ello no ya desde un segundo plano, como es usual entre los asesores políticos, sino a plena luz pública, con sus claroscuros incluidos.

El Instituto Robert Koch (RKI, por sus siglas en alemán) con su presidente, el profesor Lothar Wieler, se erigió en la institución de asesoramiento líder, con estrechos contactos en el Gobierno federal y una fuerte presencia en los medios. Esto último, ciertamente algo inusual para un organismo federal. A pesar de las críticas particulares, el Instituto Robert Koch no solo ha logrado guiar al Ejecutivo a través de un asesoramiento adecuado, sino que también ha influido en la sociedad desde su autoridad profesional. Sus boletines anunciando los índices de la infección en curso, así como la valoración de la situación en Alemania, generaron una resonancia considerable.

También la Academia Alemana de Ciencias Leopoldina, la academia científica con la existencia ininterrumpida más antigua del mundo — más vieja que la famosa Royal Society— y desde 2008 nombrada Academia Nacional de Ciencias, asesoró a la política. Sus cuatro dictámenes interdisciplinarios específicamente orientados a la crisis del coronavirus plantearon lineamientos fundamentales (Leopoldina, 2020). En la percepción del público ello generó incompreensión y críticas, de forma injusta. La misión y los métodos de trabajo de la Leopoldina difieren de los del RKI. La expectativa de recomendaciones lo más simples posibles a menudo entra en contradicción con la complejidad de los problemas.

La Iniciativa Helmholtz «Análisis sistémico-epidemiológico de la epidemia del COVID-19» (Helmholtz, 2020) y el Consejo de Expertos del Gobierno regional de Renania del Norte-Westfalia (Expertenrat

Corona der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2020) también fungieron como asesores políticos. La Iniciativa Helmholtz se fijó tareas técnicamente más homogéneas, mientras que el Consejo de Expertos del estado federado renano actuó de manera más política que la Leopoldina. También los enfoques metodológicos difirieron de los de la Leopoldina, y las recomendaciones de ambos órganos fueron, en consecuencia, más concretas.

El Consejo Alemán de Ética también presentó recomendaciones sobre la crisis del coronavirus (Deutscher Ethikrat, 2020). Hubo una gran cantidad de análisis y recomendaciones adicionales provenientes de instituciones científicas, no solo sobre aspectos médicos y sociales (Franzen, 2020a);¹ desde que Alemania sobrepasó el pico del coronavirus, también los hubo con una perspectiva económica.

Personalidades científicas: los virólogos en primer plano

Por lo general, los científicos no ocupan un lugar prominente en la esfera pública alemana. Encuentran un espacio en las páginas que los periódicos dedican a la ciencia y en los programas científicos de la televisión, pero rara vez aparecen en las coberturas políticas o en los informativos televisivos principales. Eso cambió con la crisis del coronavirus. Tres virólogos, en particular, le pusieron voz y rostro a la ciencia: el profesor Christian Drosten, director del Instituto de Virología de la Charité; el profesor Alexander Kekulé, director del Instituto de Microbiología Médica del Hospital Universitario de Halle; y el profesor Hendrik Streeck, director del Instituto de Virología del Hospital Universitario de Bonn.

Christian Drosten y Alexander Kekulé participan regularmente en *podcasts* con un elevado contenido informativo (NDR, 2020; MDR, 2020). Tan intensa demanda demuestra que esta clase de información y análisis, que a menudo va más allá de su propia área de investigación (Kröning, 2020; Focus, 2020), es deseada por el público.

Christian Drosten ejemplifica la ciencia durante la crisis del coronavirus como ningún otro. Es un científico reconocido y un asesor político confiable (Spinney, 2020). Cuando se lo describe como «uno de los hombres más influyentes de Alemania» (Sieber, 2020; WDR, 2020; Franzen, 2020b; Kaddor, 2020) es, por supuesto, una exageración desmesurada, aunque con ella se lo honre. En Drosten se conjuntan la

1 El debate público ha carecido, hasta ahora, de un artículo sobre las consecuencias de la crisis del coronavirus desde un punto de vista sociológico.

experiencia investigativa sobre el coronavirus, su habilidad para comunicar interrelaciones complejas de forma comprensible, y su disposición a participar en la, a veces difícil, discusión con la política y el público.

Durante la pandemia del coronavirus, los virólogos se han convertido en interlocutores habituales. Debe señalarse, críticamente, que las preferencias mediáticas por ciertas personalidades y áreas de especialización no hacen justicia a la diversidad de la investigación más relevante en Alemania.

¿Qué puede lograr un asesoramiento político con base científica?

Durante la crisis del coronavirus, el asesoramiento científico de la política ha jugado un papel más importante que en épocas normales. Asimismo, ha sido más ampliamente percibido por el público (Polisphere, 2020). Aun así, ambas áreas —la política y el asesoramiento de la política— deben permanecer claramente separadas. Entre la ciencia y la política existe una división del trabajo: los científicos aconsejan, los políticos deciden. Una mezcla de las tareas durante la crisis del coronavirus no hubiese sido eficaz y habría contradicho las reglas democráticas.

La ciencia es responsable de la exactitud de los resultados de investigación que se utilizarán como base para el asesoramiento político. Asimismo es responsable de identificar y verificar los datos, de manera de asegurar la fiabilidad y solidez de las declaraciones de los responsables políticos. El asesoramiento político basado en evidencia científica debe fundar sus recomendaciones en hechos. O debe declarar, explícitamente, que no existe una base de evidencia suficiente. Durante la crisis del coronavirus muchas cuestiones relevantes han carecido de datos basados en evidencia pues, o bien las investigaciones científicas no han concluido, o bien, de cara a la complejidad del problema, no puede haber una respuesta empíricamente inequívoca. Por lo tanto, en muchos casos, el asesoramiento científico de la política se debe extrapolar: extrae conclusiones sobre el caso actual en cuestión a partir de casos comparables y, con base en ello, formula recomendaciones políticas. La evidencia sólida es reemplazada por la plausibilidad.

Incluso datos duros como las cifras de infección y reproducción o la cantidad de muertes por el coronavirus, datos proporcionados con regularidad por parte del RKI o la Universidad Johns Hopkins, son menos concluyentes de lo que parecen a primera vista, pues dependen, por ejemplo, de los métodos de medición. Otros hallazgos que no se pueden medir con precisión, demandan estimaciones. A esto hay que

sumar errores de medición en función del método. Por ende, no debería sorprender que las cifras publicadas se corrijan con posterioridad o se anuncien cambios metodológicos (Palmer, Kubicki y Castorf, 2020).

Y por último, pero no menos importante, los científicos también cometen errores (Kümmerer y Schmid-Johannsen, 2020). Estos no siempre se pueden evitar. No obstante, los involucrados deben ser conscientes de que los errores debilitan la confianza de la política y del público en la ciencia. Propensos a errores son, en particular, aquellas pruebas realizadas *al calor del momento* (Schumann y Lüdemann, 2020). En situaciones de suma urgencia se debe sopesar con cuidado entre la rapidez o la precisión.

Del asesoramiento científico en el ámbito político se esperarían recomendaciones científicas que fuesen más allá de lo meramente empírico y con base en las evidencias. Pronósticos sobre cómo se desarrollará la pandemia y qué medidas serán necesarias para relajar gradualmente el confinamiento sin propiciar una segunda ola, pertenecen al ámbito del conocimiento incierto. La ciencia no puede recurrir a hechos concretos. Al igual que la política, la ciencia se está moviendo en un territorio inexplorado y sin garantías. Previsiones científicas diferentes conducen a discusiones sociales. Así, durante la crisis del coronavirus también han tenido lugar controversias sobre el comportamiento correcto durante la crisis y el camino adecuado para salir de ella.

» El asesoramiento político basado en evidencia científica debe fundar sus recomendaciones en hechos. «

El Consejo de Expertos: la diversidad de perspectivas

La tercera declaración de la Leopoldina con recomendaciones *ad hoc* sobre el *regreso a la normalidad* recibió mucha atención (Leopoldina, 2020). De ella saldría un concepto general con el cual guiar a la sociedad fuera de la crisis. Las recomendaciones formuladas por el grupo de trabajo interdisciplinario fueron recibidas con mucha expectativa por los políticos y condujeron a una intensa discusión social (Kaube, 2020).

Con sus recomendaciones políticas, la Iniciativa Helmholtz siguió un enfoque distinto al del grupo de trabajo de la Leopoldina. La Iniciativa Helmholtz no trabaja de forma interdisciplinaria, sino «desde la perspectiva de la inmunología sistémica y la epidemiología propia de la Asociación Helmholtz». Además, utiliza una metodología más rigurosa para elaborar un modelo «del curso futuro de la epidemia a partir de escenarios distintos de la relajación del confinamiento». Las y los autores de la Iniciativa Helmholtz señalan explícitamente que se

deberán tomar decisiones políticas «sin poder recurrir a una base de conocimientos sólida y segura» (Helmholtz, 2020).

Casi simultáneamente, a finales de abril de 2020, se publicó el documento *Estrategias para contener la pandemia del COVID-19*, por los presidentes de las cuatro principales organizaciones científicas alemanas: la Sociedad Max Planck, la Sociedad Fraunhofer, la Asociación Helmholtz y la Asociación Leibniz (Pfützner, 2020).

También el Consejo de Expertos del estado federado de Renania del Norte-Westfalia presentó sus recomendaciones políticas. Con base en un modelo de tres fases, las recomendaciones incluyeron futuras pautas fundamentales de actuación durante la crisis del coronavirus. El Consejo de Expertos se refirió, a su vez, a la falta de base fáctica y a la necesidad de tomar «decisiones arriesgadas en condiciones de incertidumbre» (Expertenrat Corona der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2020).

Los comités mencionados son ejemplo de la variedad de consejos con base científica de los que los políticos han echado mano. Ni la polifonía de voces ni las controversias generadas por ella deberían malinterpretarse como un déficit. Para encontrar soluciones viables a problemas complejos, como los que han tenido lugar durante la crisis del coronavirus, quizás este sea el único camino correcto a seguir.

¿Qué tan susceptible de asesoramiento es la política?

El asesoramiento científico de la política sólo tiene éxito si ambas partes, la ciencia y la política, funcionan adecuadamente. En situaciones de incertidumbre, una política sensata recurre a la ciencia como consejera (Krott y Böcher, 2020). Sin embargo, aquella no sigue todas las recomendaciones, sino que las evalúa y elige entre ellas. Y asume la responsabilidad.

Durante la crisis del coronavirus, los actores políticos han absorbido con éxito las recomendaciones de la ciencia, han sopesado los consejos opuestos y de dicha polifonía han extraído conclusiones dirigidas a la acción política.

Más allá de Alemania, la gran receptividad de la canciller Angela Merkel hacia la ciencia y la investigación fue objeto de consideración positiva, por ejemplo del diario británico *The Guardian*: «La canciller está extremadamente bien informada. Ayuda el que sea una científica y sepa manejar los números. Pero creo que, principalmente, se trata de un rasgo de su carácter: su consideración y su capacidad para reconfortar. Quizás uno de los rasgos más distintivos de un buen líder sea que no utiliza la situación presente como una oportunidad política. El líder sabe lo contraproducente que sería» (Spinney, 2020).

La canciller enfatizó la importancia de la ciencia en su actuar político (Merkel, 2020). También el ministro de salud, Jens Spahn, se mostró abierto a los consejos de los científicos (Welt, 2020). A nivel de los estados federados hubo, asimismo, una clara conciencia de la necesidad de *más resultados y datos con base científica* para elaborar un «plan de actuación que concilie la libertad y la salud, el bienestar económico y la protección de las personas» (NDR, 2020).

El que Alemania haya gestionado hasta el momento tan bien la epidemia se debe a una cautelosa acción política. Los científicos ofrecen buenas ideas y resultan consejeros adecuados, pero ello no los convierte en mejores políticos (Römmle y Braun, 2020). La colaboración entre la política y la ciencia para contener el proceso de infección fue tan exitosa porque se respetaron las competencias de unos y otros.

El papel intercesor de los medios

El asesoramiento científico nunca está libre de la influencia de factores externos (Jauch, 2020). En particular, los medios juegan una función intercesora. Transmiten al público los resultados de la investigación de manera comprensible. Durante la crisis del coronavirus ello ha sucedido de forma ejemplar. Las noticias provenientes de las investigaciones en curso no solo fueron recogidas por los enclaves científicos, sino que se abrieron hueco, también, en los noticieros principales. Algunos traspies mediáticos (Piatov, 2020; Bild, 2020) no menoscaban el efecto positivo. La crisis del coronavirus demuestra cuán importante es el buen periodismo científico. En una sociedad como la nuestra, fuertemente marcada por los desarrollos científico-tecnológicos, los enclaves científicos deben fortalecerse aún más en tiempos poscoronavirus.

Como nunca antes, los resultados de las investigaciones, así como las personalidades científicas, se han situado en el foco de la atención pública. Se han corregido las representaciones incorrectas de los científicos como *cerebritos anónimos de probeta* (Orzessek, 2020). Cuando, por el contrario, se los ha calificado de *supermanes* o *cancilleres tras bambalinas*, ello es completamente exagerado y conduce a malentendidos e interpretaciones erróneas (Deutschlandfunk, 2020). Con todo, dicha atención ha ayudado también a corregir un déficit perceptivo que la ciencia tenía frente al público en general y ha reconstruido la confianza del público en ella (Menhart, 2020; Wissenschaft im Dialog, 2020).

» El asesoramiento científico de la política sólo tiene éxito si ambas partes, la ciencia y la política, funcionan adecuadamente. En situaciones de incertidumbre, una política sensata recurre a la ciencia como consejera. «

Estas son buenas condiciones para un futuro en el que no seremos inmunes a las crisis globales, y la ciencia —en su vertiente investigativa y consultiva— se verá desafiada una y otra vez.

Traducción: Juan Carlos Gordillo

Referencias bibliográficas

- BILD. (2020, mayo 27). «Wir empfehlen, den Fehler einzugestehen und die Studie zurückzuziehen». Recuperado de <https://bit.ly/3dPQXxh>
- DEUTSCHER ETHIKRAT. (2020, abril 7). Der Deutsche Ethikrat zur Corona-Krise. Pressekonferenz. Recuperado de <https://bit.ly/37y87y7>
- DEUTSCHLANDFUNK. (2020, abril 4). Volker Stollorz vs. Markus Weißkopf. Werden die Medien der Wissenschaft in der Coronakrise gerecht? *Deutschlandfunk*. Recuperado de <https://bit.ly/3kvzX1W>
- EXPERTENRAT CORONA DER LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN. (2020, abril 11). Weg in eine verantwortungsvolle Normalität. Recuperado de <https://bit.ly/31DXNkC>
- FOCUS. (2020, abril 7). Professor Kekulé verliert die Geduld mit der Bundesregierung. Recuperado de <https://bit.ly/2J3f3tb>
- FRANZEN, M. (2020a, marzo 16). Gesellschaft unter Spannung. Was kann die Soziologie zur Bewältigung der Corona-Krise beitragen? *SozBlog*. Recuperado de <https://bit.ly/31CBICN>
- FRANZEN, M. (2020b, abril 5). Medienkonflikte der Wissenschaft: Zur Wissenschaftskommunikation in Zeiten von Corona (Teil 1). *SozBlog*. Recuperado de <https://bit.ly/3kqrQ6q>
- HELMHOLTZ. (2020, abril 13). Stellungnahme der Helmholtz-Initiative «Systemische Epidemiologische Analyse der COVID-19-Epidemie». Recuperado de <https://bit.ly/34oCKEi>
- JAUCH, M. (2020, abril 12). «Die Veröffentlichung zu Heinsberg war nicht leichtfertig». *Der Tagesspiel*. Recuperado de <https://bit.ly/3jptnbF>
- KADDOR, L. (2020, abril 17). Professor Drosten hat immer recht – nein! *t-online*. Recuperado de <https://bit.ly/3mdTggw>
- KAUBE, J. (2020, abril 13). Halle berät. *faz.net*. Recuperado de <https://bit.ly/3dPJ9vt>
- KRÖNING, A. (2020, marzo 25). Spahn kündigt Plan bis Ostern an - Virologen sprechen über Zeit nach der Vollbremsung. *Welt*. Recuperado de <https://bit.ly/34kWY1E>
- KROTT, M., y BÖCHER, M. (2020, abril 6). Wissenschaft im Praxistest. *faz.net*. Recuperado de <https://bit.ly/3ml7xIp>
- KÜMMERER, F., y SCHMID-JOHANSEN, J. (2020, mayo 7). Falsche Rechnung mindert Aussagekraft. *tagesschau.de*. <https://bit.ly/34mS9Vv>

- LEOPOLDINA. (2020, septiembre 23). Appell an Bund und Länder: Leopoldina fordert klare und einheitliche Corona-Regeln für Herbst und Winter. Recuperado de <https://bit.ly/2ThxUSP>
- MDR. (2020). Kekulé's Corona-Kompass. Recuperado de <https://www.mdr.de/nachrichten/podcast/kekule-corona/index.html>.
- MENHART, D. (2020, junio 6). Mehrheit der Deutschen für wissenschaftsbasierte Politik zu Corona. *idw*. Recuperado de <https://idw-online.de/de/news749050>;
- MERKEL, A. (2020, marzo 11). «Es ist nicht egal, was wir tun». *Der Spiegel*. Recuperado de <https://bit.ly/2HzYVhG>
- NDR. (2020). Coronavirus-Update: Alle Folgen. Recuperado de <https://bit.ly/3jrUV02>
- NDR. (2020, abril 9). Übergabe erster Ergebnisse des Forschungsprojekts «Covid-19 Case-Cluster-Study» an die Landesregierung. Recuperado de <https://bit.ly/3jpQD9m>
- ORZESSEK, A. (2020, marzo 18). Das Podcast-Battle zwischen Drostén und Kekulé [Video]. *Deutschlandfunk*. Recuperado de <https://bit.ly/3ko47Eo>
- PALMER, KUBICKI, CASTORE. (2020, abril 28). Kritik an Corona-Maßnahmen. *faz.net*. Recuperado de <https://bit.ly/2Hwu8lW>
- PFÜTZNER, T. (2020, abril 13). Das ist die Strategie, die deutsche Spitzenforscher jetzt empfehlen. *Welt*. Recuperado de <https://bit.ly/31CnEcZ>
- PIATOV, F. (2020, mayo 25). Drostén-Studie über ansteckende Kinder grob falsch. *Bild*. Recuperado de <https://bit.ly/3kvxch6>
- POLISPHERE. (2020). News. Recuperado de <https://bit.ly/34tb4OR>
- RÖMMELE, A., y BRAUN, A. (2020, abril 1). Demokratie in der Corona-Krise: Wissenschaftler als bessere Politiker? [Video]. *SWR*. Recuperado de <https://bit.ly/34t6boZ>
- SCHUMANN, F., y LÜDEMANN, D. (2020, abril 10). „Unplausible Zahlen“ – Kritik an Heinsberg-Studie. *Der Tagesspiegel*. Recuperado de <https://bit.ly/2Tod8ks>
- SIEBER, Ch. (2020, marzo 28). Coronavirus-Experte Christian Drostén: Der Mann, der nicht lächelt. *FR*. Recuperado de <https://bit.ly/3osQSEL>
- SPINNEY, L. (2020, abril 26). Interview. Germany's Covid-19 expert: «For many, I'm the evil guy crippling the economy». *The Guardian*. Recuperado de <https://bit.ly/3olAQwk>
- WDR. (2020, mayo 6). Keine Zeit für neue Helden [Podcast]. Recuperado de <https://bit.ly/2HvYhSK>
- WELT. (2020, abril 22). «Ganz neidisch auf die, die schon immer alles gewusst haben». *Welt*. Recuperado de <https://bit.ly/2HkvGjy>
- WISSENSCHAFT IM DIALOG. (2020). Wissenschaftsbarometer Corona Spezial. Recuperado de <https://bit.ly/3mkmLgP>

La era de la incertidumbre

—» **DANIEL INNERARITY**



Doctor en Filosofía. Catedrático de Filosofía Política y Social, investigador Ikerbasque en la Universidad del País Vasco y director del Instituto de Gobernanza Democrática. Profesor en el Instituto Universitario Europeo en Florencia. Colaborador habitual de opinión en medios de prensa.

La incertidumbre forma parte de la vida humana, tanto en su dimensión personal como social. Solo tenemos la certeza de que somos mortales, pero no sabemos cómo ni cuándo se verificará esa condición; la vida nos depara sorpresas que la hacen interesante y peligrosa al mismo tiempo; no dejamos de realizar previsiones aunque hemos experimentado mil veces hasta qué punto son corregidas o desmentidas por la realidad... Cualquier institución tiene que afrontar la incertidumbre que procede de los cambios de su entorno. Estamos atravesando una época histórica de gran volatilidad,

en medio de unas transformaciones geopolíticas cuyo resultado es todavía difícil de adivinar, la creciente fragilidad social nos somete a unas tensiones en comparación con las cuales la mecánica de la represión y la revolución era de una lógica elemental. Interacciones complejas, desarrollos exponenciales, fenómenos emergentes, turbulencias, inabarcabilidad y cambios discontinuos caracterizan nuestra época hasta unos niveles incomparables con otros momentos de la historia por muy agitados que parecieran a sus protagonistas.

1. Problemas complejos

Este me parece ser el punto decisivo a la hora de explicar de dónde procede tanta incertidumbre: de nuestra dificultad de entender y gestionar la complejidad. Vivimos en un mundo en el que aumentan la complejidad y la densidad de las interacciones; las heterarquías son cada vez más relevantes sin haber sustituido completamente a las jerarquías; los Gobiernos se ven obligados a pensar en términos de gobernanza; las estructuras sociales adquieren cada vez más la forma de redes horizontales; el exceso de información no puede ser completamente procesado por nuestros instrumentos de análisis; la identidad personal es más discontinua y compuesta. Como vengo insistiendo desde hace tiempo (Innerarity, 2020), todos estos fenómenos son manifestaciones de una creciente complejidad y nuestra actual incertidumbre corresponde a la incapacidad de generar conceptos e instituciones capaces de hacerse cargo de tal complejidad.

¿Es posible conducir la propia vida o gobernar las sociedades en medio de dicha incertidumbre con alguna racionalidad? Las rutinas de la vida diaria y de la política convencional se apoyan en la identificación de relaciones de causa y efecto, en la configuración estable de protocolos y rutinas. Sin embargo, cada vez somos más conscientes de que hemos de prepararnos de algún modo para las sorpresas que proceden de las intrincadas dinámicas que también forman parte de nuestras condiciones vitales. Lo primero que tendríamos que advertir es que vivimos en un mundo en el que hay más misterios que puzzles (Kay y King, 2020, p. 49). Cuando dejamos de pensar y movernos por los carriles de la normalidad y lo convencional, descubrimos que el mundo está lleno de crisis, cisnes negros, dinámicas no lineales y fenómenos emergentes, todo ello resultante de interacciones que habitualmente no acertamos a identificar. Un enfoque axiomático a la hora de definir la racionalidad no sirve cuando se trata de tomar decisiones políticas ante un futuro tan incierto. Muchos de nuestros errores no se deben a que



Foto: shutterstock.com

seamos irracionales sino a que no sabemos lo que va a pasar, lo que se puede saber o la verosimilitud de los posibles eventos que resultan de la concatenación opaca de muchos elementos. *Complejidad* significa que el comportamiento de un sistema no está determinado por sus elementos sino por su interacción. Podemos conocer con bastante exactitud la naturaleza actual de esos elementos, pero mucho más difícil es saber cuál será el resultado futuro de la interacción entre ellos. Llamamos *emergencia* a lo que surja de esas interacciones, porque no puede anticiparse mediante el simple análisis de los elementos que forman parte del sistema. Si la sociedad contemporánea nos golpea con tantas situaciones no previstas o desmiente tan frecuentemente nuestras previsiones es porque hay una dimensión de intransparencia inevitable en los sistemas sociales. Ignoramos muchas cosas —y algunas de ellas muy relevantes— porque se encuentran en el proceso de emergencia antes de su irrupción. Si a todo esto añadimos una permanente distracción colectiva en lo inmediato y una escasa atención a lo latente, podemos estar seguros de que la evolución de las cosas seguirá sobresaltándonos.

Las crisis de diverso tipo (económicas, sanitarias, climáticas...) que se acumulan y superponen son el caso más agudo de esa imprevisibilidad, que nos obliga tanto a mejorar nuestros instrumentos de

anticipación como a ser conscientes de sus limitaciones. El deseo de conocer el futuro que caracteriza a los humanos ha surgido de la aspiración a protegerse frente a lo que amenaza nuestra existencia vulnerable. Desde hace tiempo los oráculos han sido sustituidos por formas sofisticadas de predicción y ya no se trata de adivinar un futuro inexorable como de tratar de configurarlo. Que hayan mejorado esas técnicas no significa que conozcamos mejor el futuro sino sencillamente que somos más conscientes de que somos más conscientes de que debemos anticiparlo. En cualquier caso, estamos obligados a reflexionar sobre el futuro, a introducirlo en nuestros cálculos de verosimilitud, pero sin desconocer los límites de esa previsión.

2. El desconocimiento que desconocemos

Estas propiedades del mundo en el que vivimos nos obligan a revisar nuestra relación con el conocimiento y, sobre todo, a preguntarnos qué podemos hacer con el desconocimiento. Nos caracterizamos como *sociedad del conocimiento*, pero eso no significa que sepamos mucho sino que somos una sociedad que es cada vez más consciente de su no saber y que progresa aprendiendo a gestionar el desconocimiento en sus diversas manifestaciones: inseguridad, verosimilitud, riesgo e incertidumbre. Hay incertidumbre en cuanto a los riesgos y las consecuencias de nuestras decisiones, pero también una incertidumbre normativa y de legitimidad. Aparecen nuevas y diversas formas de incertidumbre que no tienen que ver con lo todavía no conocido sino también con lo que no puede conocerse. No es verdad que para cada problema que surja estemos en condiciones de generar el saber correspondiente. Muchas veces el saber de que se dispone tiene una mínima parte apoyada en hechos seguros y otra en hipótesis, presentimientos o indicios.

Hay otro aspecto más dramático de esta ignorancia que tiene que ver con el hecho de que las tareas acometidas incluyen dimensiones desconocidas y parcialmente desconocibles: consecuencias secundarias y efectos no previstos que han de ser gestionados en escenarios de futuro difícilmente anticipables. Un aspecto fundamental de la ignorancia colectiva es la cuestión de la *ignorancia sistémica* (Willke, 2002, p. 29) cuando nos referimos a riesgos sociales, futuros, a constelaciones de actores, dentro de las cuales demasiados eventos están relacionados

« Cada vez somos más conscientes de que hemos de prepararnos de algún modo para las sorpresas que proceden de las intrincadas dinámicas que también forman parte de nuestras condiciones vitales. »

con demasiados eventos, de modo que aparecen problemas de inteligibilidad y queda desbordada la capacidad de decisión de los actores individuales.

El modelo de saber que hasta ahora hemos manejado era ingenuamente acumulativo; suponíamos que el nuevo saber se añade al anterior sin problematizarlo, haciendo así que retroceda progresivamente el espacio de lo desconocido y aumentando la calculabilidad del mundo. Pero esto ya no es así. La sociedad ya no tiene su principio dinámico en un permanente aumento del conocimiento y un correspondiente retroceso de lo que no se sabe. Los límites entre el saber y el no saber no son ni incuestionables, ni evidentes, ni estables. En muchos casos es una cuestión abierta cuánto se puede todavía saber, qué ya no se puede saber o qué no se sabrá nunca. No se trata del típico discurso de humildad kantiana que confiesa lo poco que sabemos y qué limitado es el conocimiento humano. Es algo incluso más impreciso que esa *ignorancia especificada* de la que hablaba Merton; me refiero a formas débiles de desconocimiento, como el desconocimiento que se supone o se teme, del que no se sabe exactamente *lo que no se sabe y hasta qué punto no se sabe*.

Por supuesto que sigue siendo importante ampliar los horizontes de expectativa y relevancia de manera que sean divisables los espacios del no saber que hasta ahora no veíamos, proceder al descubrimiento del *desconocimiento que desconocemos*. Pero esta aspiración no debería hacernos caer en la ilusión de creer que el problema del no saber que se desconoce puede resolverse de un modo tradicional, es decir, disolviéndolo completamente en virtud de más y mejor saber. Incluso allí donde se ha reconocido expresamente la relevancia del no saber desconocido sigue sin saberse *lo que no se sabe y si hay algo decisivo que no se sabe*. Las sociedades del conocimiento han de hacerse a la idea de que van a tener que enfrentarse siempre a la cuestión del no saber desconocido; que nunca estarán en condiciones de saber si y en qué medida son relevantes los *unknown unknowns* a los que están necesariamente confrontadas.

3. Decidir en medio de la ignorancia

Si nos fijamos bien, de hecho las confrontaciones políticas más importantes son valoraciones distintas del no saber o de la inseguridad del saber: en la sociedad compiten diferentes valoraciones del miedo, la esperanza, la ilusión, las expectativas, la confianza, las crisis, que no

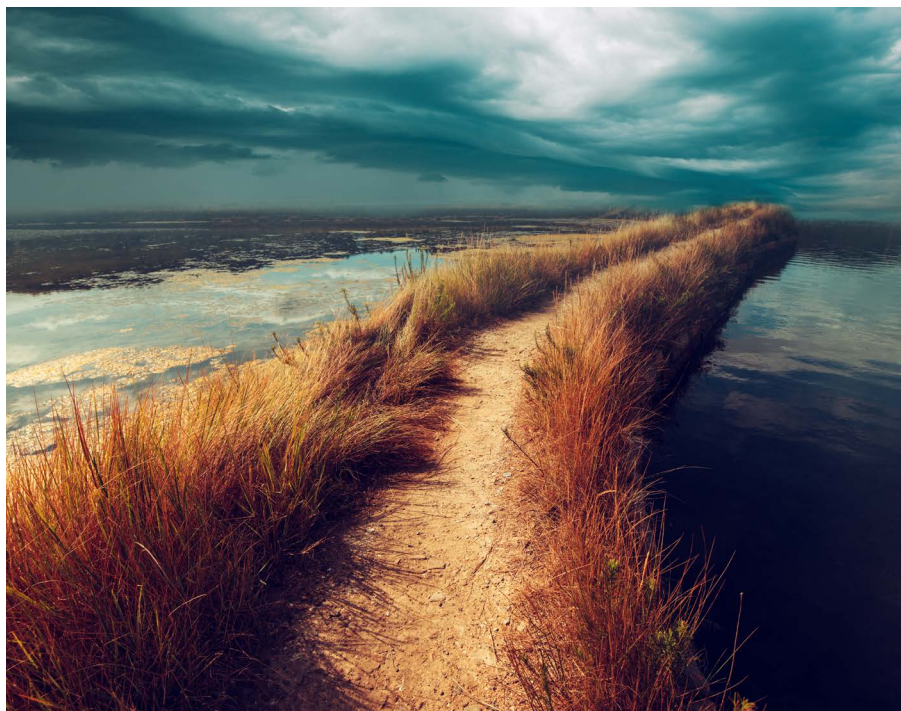


Foto: shutterstock.com

tienen un correlato objetivo indiscutible. Como efecto de esta polémica, se focalizan aquellas dimensiones del no saber que acompañan al desarrollo de la ciencia: sobre sus consecuencias desconocidas, las cuestiones que deja sin resolver, sobre las limitaciones de su ámbito de validez... Las controversias suelen tener como objeto no tanto el saber mismo como el no saber que lo acompaña inevitablemente. Quien discute el saber contrario o dominante lo que hace es eso: *drawing attention to ignorance* (Stocking, 1998), subrayar precisamente aquello que ignoramos.

A partir de ahora nuestros grandes dilemas van a girar en torno al *decision-making under ignorance* (Collingridge, 1980). Ahora bien, la decisión en condiciones de ignorancia requiere nuevas formas de justificación, legitimación y observación de las consecuencias. ¿Cómo podemos protegernos de amenazas frente a las que por definición no se sabe qué hacer? ¿Y cómo se puede hacer justicia a la pluralidad de las percepciones acerca del no saber si desconocemos la magnitud y la relevancia de lo que no se sabe? ¿Cuánto no saber podemos permitirnos sin desatar amenazas incontrolables? ¿Qué ignorancia hemos de consi-

derar como relevante y cuánta podemos no atender como inofensiva? ¿Qué equilibrio entre control y azar es tolerable desde el punto de vista de la responsabilidad? Lo que no se sabe, ¿es una carta libre para actuar o, por el contrario, una advertencia de que deben tomarse las máximas precauciones?

En este contexto es donde deben ser examinados la eficacia y los límites del recurso a la ciencia para la toma de decisiones políticas. A pesar de que las ciencias han contribuido a ampliar enormemente la cantidad de saber seguro, cuando se trata de sistemas de elevada complejidad como el clima, el comportamiento humano, la economía o el ambiente, cada vez es más difícil obtener explicaciones causales o previsiones exactas, ya que el saber acumulado hace visible también el universo ilimitado del no saber. Durante mucho tiempo la sociedad moderna ha confiado en poder adoptar las decisiones políticas y económicas sobre la base de un saber (científico), racional y socialmente legitimado. Los persistentes conflictos sobre riesgo, incertidumbre y no saber, así como el continuo disenso de los expertos han demolido crecientemente y de manera irreversible esa confianza. En lugar de eso, lo que sabemos es que la ciencia con mucha frecuencia no es suficientemente fiable y consistente como para poder tomar decisiones objetivamente indiscutibles y socialmente legítimas. Pensemos en el caso de los riesgos que tienen que ver con la salud o el ambiente, que generalmente solo pueden ser identificados con una certeza escasa. Las decisiones para este tipo de asuntos deben remitir no tanto al saber cuanto a una gestión de la ignorancia justificada, racional y legítima. La ciencia no está en condiciones de liberar a la política de la responsabilidad de tener que decidir bajo condiciones de inseguridad. En este contexto, en lugar de la imagen tradicional de una ciencia que produce hechos objetivos *duros*, que hace retroceder a la ignorancia y le dice a la política lo que hay que hacer, se necesita un tipo de ciencia que coopere con la política en la gestión de la incertidumbre.

Estas son las razones profundas a mi juicio en virtud de las cuales una sociedad democrática no está gobernada por sistemas expertos sino desde la integración de esos sistemas expertos en procedimientos de gobierno más amplios, que incluyen necesariamente decisiones en ámbitos donde la ignorancia es irreductible. Nuestras principales controversias democráticas giran precisamente en torno a qué ignorancia podemos permitirnos, cómo podemos reducirla con procedimientos de previsión o qué riesgos es oportuno asumir.

4. La gestión de la incertidumbre

Es ya un lugar común señalar que entre los saberes más importantes están la flexibilidad y adaptación, la capacidad de moverse en un entorno que ya no es de claras relaciones entre causa y efecto, sino borroso y caótico. Así parece ponerlo de manifiesto el tipo de competencias y perfiles profesionales más demandados, aunque tenemos la fundada sospecha de que seguimos educando para la certidumbre.

La cuestión que inevitablemente todo esto plantea es si nuestros sistemas de gobierno han desarrollado la capacidad de gestionar esta incertidumbre. Es un hecho que para los políticos resultan más interesantes las pequeñas ganancias en el corto plazo que las grandes de largo plazo vinculadas a oportunidades inciertas. Este comportamiento coincide con una cultura administrativa de control que tolera muy mal la incertidumbre que generan las relaciones de confianza. El mundo político sigue seducido por la idea de control y de ahí procede su especial dificultad para entender y gobernar en estos nuevos contextos.

Podríamos sintetizar el cambio de mentalidad que se requiere en la idea de que tenemos que orquestar nuestro deseo de controlar las situaciones con la exposición a la incertidumbre, entre la continuidad de lo que somos y las posibilidades de cambio, entre lo sabido y lo desconocido. Dicho de otro modo: ¿cómo se preparan nuestras sociedades para las inevitables sorpresas que les esperan? Si en otras épocas los métodos dominantes para combatir la ignorancia consistían en eliminarla, la actual era de la incertidumbre nos invita a considerar que hay una dimensión irreductible en la ignorancia, por lo que debemos entenderla, tolerarla e incluso servirnos de ella y considerarla un recurso (Smithson, 1989; Wehling, 2006). Esto no es tan abstracto como parece deducirse de la anterior formulación. Hemos aprendido a interpretar y usar las previsiones del tiempo, que no son una certeza absoluta; tomamos muchas decisiones políticas o económicas con una información insuficiente y únicamente los beatos digitales están convencidos de que el *big data* va a despojar a nuestras decisiones de cualquier resto de riesgo e incertidumbre.

Hemos de desarrollar una actitud más probabilística, en la vida personal y en el plano colectivo. Este cultivo de la incertidumbre puede resultar un inesperado factor de democratización. Precisamente allí donde

» Las sociedades contemporáneas tienen que desarrollar no solo la competencia para solucionar problemas sino también la capacidad de reaccionar adecuadamente ante lo imprevisible. «

nuestro conocimiento es incompleto son más necesarias instituciones y procedimientos que favorezcan la reflexión, el debate, la crítica, el consejo independiente, la argumentación razonada, y la competición de ideas y visiones (Majone, 1989).

La incertidumbre es incómoda, en ocasiones incluso dramática, pero también representa una posibilidad de desarrollar el ingenio, en la vida personal y social, porque enriquece nuestro mundo y nos distancia de la estrechez convencional, quiebra las rutinas y nos recuerda que vivimos abiertos hacia el futuro (Nowotny, 2016). Hemos de aprender a vivir en la inestabilidad y aceptar la naturaleza incremental de los cambios. Conocedores de los límites de nuestras previsiones, no dejamos de prepararnos para lo inesperado. El hecho de que cualquier cosa que hagamos tendrá consecuencias imprevisibles no es una disculpa para dejar de preocuparse por ellas sino todo lo contrario.

Estamos ante el desafío de aprender a gestionar esas incertidumbres que nunca pueden ser completamente eliminadas y transformarlas riesgos calculables y en posibilidades de aprendizaje. Las sociedades contemporáneas tienen que desarrollar no solo la competencia para solucionar problemas sino también la capacidad de reaccionar adecuadamente ante lo imprevisible. No va a resultar una tarea fácil, pero en cualquier caso podríamos consolarnos considerando que somos una *sociedad del desconocimiento* no tanto porque sepamos poco como porque no sabemos lo suficiente en relación con la dimensión de las empresas que hemos decidido acometer.

Referencias

- COLLINGRIDGE, D. (1980). *The Social Control of Technology*. Nueva York: St. Martin's Press.
- INNERARITY, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- KAY, J., y KING, M. (2020). *Radical Uncertainty. Decision-making for an unknowable future*. Londres: The Bridge Street Press.
- MAJONE, G. (1989). *Evidence, Argument, & Persuasion in the Policy Process*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- NOWOTNY, H. (2016). *The Cunning of Uncertainty*. Oxford: Polity.
- SMITHSON, M. (1989). *Ignorance and uncertainty. Emerging paradigms*. Nueva York: Springer.
- STOCKING, S. H. (1998). Drawing Attention to Ignorance. *Science Communication*, 20, 165-178.

- WEHLING, P. (2006). *Im Schatten des Wissens? Perspektiven der Soziologie des Nichtwissens*. Constanza: UVK Verlagsgesellschaft.
- WEINGART, P. (1983). Verwissenschaftlichung der Gesellschaft, Politisierung der Wissenschaft. *Zeitschrift für Soziologie*, 12(3), 225-241.
- WILLKE, H. (2002). *Dystopia. Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft*. Fráncfort: Suhrkamp.



Libertad académica y movilización del conocimiento. Cuba y Brasil

—» **ARMANDO CHAGUACEDA**



Politólogo, historiador y profesor de El Colegio de Veracruz. Investigador de Gobierno y Análisis Político AC. Estudia la relación entre la sociedad civil, las instituciones políticas y la democratización (y la desdemocratización) en América Latina y Rusia.

Los objetivos y prácticas de cualquier comunidad científica dependen de su contexto social más amplio. Este determina el grado y modo de integración de la actividad científica en la sociedad y los nexos con la élite política. Abordar esos procesos desde la idea de una *movilización del conocimiento* remite (Moliner y Ramel, 2018) al vínculo entre investigación y acción, a la utilización de los resultados de la investigación por los agentes pertenecientes al contexto en que se desarrolla. *Movilización del conocimiento* que supone (Naidorf, 2017) la puesta a punto del conocimiento para su aplicación práctica, con claras responsabilidades sociales emanadas del propio sujeto y proceso

investigativos. Para esto son imprescindibles la vigencia de un clima, canales y derechos que permitan la más amplia participación, creación y libertad académicas.

La libertad académica se entiende como el derecho irrestricto de los académicos a la libertad de enseñanza, opinión y discusión, en la realización de sus investigaciones y en la difusión y publicación de los resultados de estas. Abarca también la libertad de opinar libremente sobre la institución o sistema en que trabajan y de participar en organismos académicos profesionales o representativos (UNESCO, 1997). En Latinoamérica, la libertad académica vive hoy horas aciagas, amenazada por actores antidemocráticos de diversa ideología. A la prolongada sujeción de la academia cubana por un Estado de matriz leninista, se añaden ahora intentos populistas como el de Jair Bolsonaro, orientado a acotar la acción de una comunidad académica que opera en las condiciones (aún) democráticas de Brasil. Este texto pasa revista de cómo los nexos conflictivos entre régimen político y libertad académica impactan, de modo diferenciado pero consonantemente restrictivo, la *movilización del conocimiento* en ambas naciones.

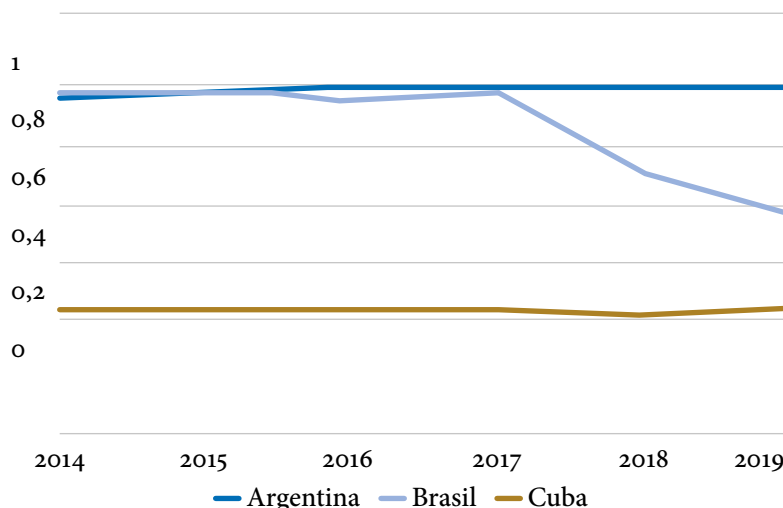
Desde el proyecto V-Dem se ha medido la libertad académica. Para ello se consideran varios indicadores: libertad de investigación y enseñanza, libertad de intercambio y difusión, autonomía institucional, integridad del campus, libertad de expresión académica y cultural. Partiendo de estos, cuando comparamos las trayectorias recientes de dos casos restrictivos —la autocracia leninista cubana y el populismo derechista que parasita la democracia brasileña— con otro entorno abierto —la democracia argentina—, los resultados son los que muestra el gráfico 1.

Las diferencias entre los casos no obedecen a meras contingencias históricas. Hunden sus raíces en poderosas estructuras dominantes, dentro y fuera del aparato estatal, que impactan las libertades públicas. Remiten a grados de apertura política, independientes de las ideologías. Así, si analizamos los factores que enmarcan el ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito de la academia, un cuadro aproximado sería el que se presenta a continuación.

Repasemos los antecedentes. Es conocido el rol activo de las comunidades académicas sudamericanas en la defensa de sus colegas y centros bajo los autoritarismos de derecha de la guerra fría. Desde centros de pensamiento autónomo como el CEBRAP brasileño, el CEDES argentino, la FLACSO chilena o las universidades jesuitas en Centro-

» En Latinoamérica, la libertad académica vive hoy horas aciagas, amenazada por actores antidemocráticos de diversa ideología. «

Gráfico 1. Índice de libertad académica



Fuente: <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/>

américa, diversas generaciones de académicos ejercieron la *movilización del conocimiento* ante los problemas de represión, privatizaciones y exclusión social que vivían sus países. Con el regreso de la democracia en Argentina, Brasil, Chile y Centroamérica se recuperaron los derechos a la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y la incidencia pública de los académicos en la vida política nacional.

En Cuba, el modelo de socialismo de Estado ha generado un tipo de sujeción político-ideológica académica más sistemático y completo. Intentos como el de la revista *Pensamiento Crítico* y el Centro de Estudios de América (desde el campo estatal) o los *think tanks* Cuba Posible y Convivencia (desde el espacio asociativo) han chocado con la censura de la burocracia cubana. Pese a encontrarse en las antípodas ideológicas, aplica al caso cubano la descripción del tratamiento dado a la comunidad científica por los gobiernos de seguridad nacional, lo que

[...] alarmados porque saben que no pueden permitir ningún cuestionamiento serio de las bases del sistema, tratan de neutralizarle mediante la aplicación de un aparato represivo que se traduce en trabas a la libre expresión de las ideas, persecución ideológica, selección de profesores por su adhesión al régimen más que por su idoneidad intelectual. (Herrera, 2015, p. 92)

Libertad de expresión: censura estatal y movilización en tres contextos latinoamericanos

Dimensiones	Casos nacionales		
	Democracia liberal (Argentina)	Populismo conservador (Brasil)	Autocracia leninista (Cuba)
Configuración de actores			
Rol del Estado	Mínimo	Variable	Estructural
Estructura de responsabilidad	Difusa (funcionarios y políticos)	Jerárquica y diferenciada (agentes y estructuras gubernamentales)	Central y ordenada (agentes y estructuras de Estado)
Diferenciación entre actores	Alta	Baja	Mediana (complicidad)
Número de víctimas	Limitado	Potencialmente alto	Alto (toda la academia)
Número de perpetradores	Limitado	Potencialmente alto	Alto (burocracia estatal)
Dinámicas de la intervención			
Problemas de acción colectiva	Bajos	Importantes	Muy importantes
Efectividad de intervención individual	Alta	Relativa	Muy baja
Costos de intervención individual	Bajos	Relativos	Muy altos
Solidaridad internacional	Variable (demanda baja, disponibilidad alta)	Variable (demanda y disponibilidad altas)	Variable (demanda y disponibilidad sujetas a lealtades ideológicas)

Fuente: Elaboración propia con base en Schedler (2019).

Pese a ello, en Cuba se ha producido un proceso paralelo de crecimiento de nodos y redes de producción de conocimiento no plenamente sujetos al poder: la participación en LASA y en convenios con universidades de Estados Unidos, Europa o Latinoamérica, por ejemplo, han proveído un marco para cierta innovación y movilización del conocimiento. Podemos encontrar hoy sugerentes análisis de economía —aplicada y política—, sociología —de la pobreza, estudios de género, racialidad— y propuestas de investigación-acción comunitaria que dinamizan las visiones hegemónicas. A pesar del modelo —y no gracias a él—, la *movilización del conocimiento* científico avanza en la isla.

Pero aún se mantienen el control de la producción y difusión, el veto a profesores y estudiantes —que ha llegado en algunos casos a la expulsión vitalicia del sistema de educación superior controlado por el Estado—, revelando la vigencia del alerta lefortiana sobre la imbrici-



Jóvenes estudiantes latinoamericanos
Fuente: Shutterstock

cación de poder, saber y ley bajo un régimen de tipo soviético (Lefort, 2014). Se ha documentado (Gallego et al., 2020a; 2020b) el control de la libertad académica en centros de investigación y enseñanza, en tanto política de Estado lesiva de los miembros de la comunidad académica cubana e incompatible con varios instrumentos internacionales. Pervive un modelo de universidad sin reconocimiento de la autonomía y libertad de cátedra, que ha conducido a diversas formas de degradación, persecución y expulsión de quienes no se han adecuado a la interpretación de la política, la ciencia y los derechos de la máxima dirección del Partido Comunista de Cuba (PCC). En palabras



recientes de la viceministra de Educación Superior Martha Mesa Valenciano: «El que no se sienta activista de la política revolucionaria de nuestro Partido, un defensor de nuestra ideología, de nuestra moral, de nuestras convicciones políticas, debe renunciar a ser profesor universitario».

Además, Noce (2020), diversos intelectuales, activistas y profesores cubanos han confrontado la promulgación del decreto 349 (2018) enfocado en controlar las voces alternativas en el mundo de la cultura. Este combina la censura directa sobre una gama amplia de contenidos —que incluyen el uso de la bandera— y el encuadre obligatorio de

todas las personas involucradas en actividades artísticas en un registro oficial adscrito al Ministerio de Cultura. Ello, en condiciones de monopolio estatal de la representación de los creadores, ha convertido a las asociaciones artísticas en órganos controladores de las prácticas culturales. Genera que sean los mismos artistas quienes censuran a sus colegas rebeldes. Estos últimos, aunque han respondido con creatividad formando espacios alternativos, se ven desbordados por la vigilancia y la represión estatal, la insolidaridad de parte del gremio y, además, por la incompreensión —por razones ideológicas— de algunas contrapartes latinoamericanas, que parecen reducir la condición contracultural al enfrentamiento al neoliberalismo.

En Brasil, el ascenso del populismo autoritario y conservador de Jair Bolsonaro —tras el golpe parlamentario a Dilma Rousseff— ha tenido un impacto doble en la academia de ese país. Por un lado, ha intentado controlar la libertad académica con la imposición de autoridades y normas que socavan las condiciones de producción científica autónoma. En los campos de la cultura y la educación, la cruzada derechista contra la *ideología de género* y el *marxismo cultural* son ejemplos de ello. Sin embargo, la respuesta de la comunidad académica brasileña frente a semejante ofensiva ha puesto de manifiesto tanto el legado de organización, articulación, valores e ideales democráticos dentro de la academia y la sociedad de ese país, como las posibilidades que ofrece un régimen político (aún) democrático para frenar las intenciones autoritarias de gobiernos y caudillos populistas

La libertad académica para investigar y enseñar, aunque por la Constitución, está amenazada en Brasil. Desde 2018, varias instituciones de educación superior continuaron recibiendo amenazas anónimas, acompañadas de mensajes de odio contra las mujeres, los negros u homosexuales. La administración Bolsonaro intentó además acotar la autonomía de las universidades federales, por medio de la elección de los rectores. Si bien el presidente tiene la prerrogativa de nombrar sus rectores a partir de una lista de candidatos elaborada por los universitarios, desde hace dos décadas se estableció la tradición de escoger el primer nombre de la lista propuesta, en sintonía con la voluntad de la comunidad académica. Bolsonaro abandonó esa tradición: según un informe de la Asociación Nacional de los Dirigentes de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior, de los 25 rectores indicados por el presidente hasta la fecha del estudio, 14 no eran los primeros de la lista.

Otro informe reciente (Hübner et al., 2020) advierte que las amenazas a la libertad académica en Brasil abarcan amenazas contra investigadores, procesos disciplinarios contra profesores incómo-

dos, cortes presupuestarios a proyectos no subordinados, así como discursos del presidente Jair Bolsonaro y ministros que deslegitiman la actividad académica y promueven denuncias contra profesores. Desde el gobierno de Jair Bolsonaro también se han desplegado acciones de censura, recortes de fondos, acosos e insultos por altos funcionarios, incluidos los titulares de Cultura (Noce, 2020). Se ha avanzado en la institucionalización de la censura al poner bajo control directo de la Secretaría de Cultura (decreto 10499/2020) todas las líneas de financiamiento de las instituciones afines. El ministro del ramo, Mario Frías, alega tendrá la última voz sobre las elecciones estéticas y de contenido en el financiamiento de la cultura a nivel nacional. También se ha ejercido el acoso digital a voces críticas, incitaciones a la violencia y se ha impulsado la judicialización de la libertad de expresión artística bajo el delito de blasfemia. Sin embargo, el Tribunal Supremo de Justicia de Brasil ha detenido los intentos de censura, la oposición parlamentaria ha interpelado a los funcionarios y los artistas han podido movilizarse —usando medios masivos legalmente reconocidos— para enfrentar la ofensiva autoritaria. La democracia brasileña, infiltrada por el populismo conservador, muestra aún oportunidades para defender la libertad académica inexistentes en una autocracia leninista como la cubana.

» La apropiación pública del conocimiento científico es imprescindible para empoderar a la ciudadanía en procesos de desarrollo socioeconómico, gestión pública y participación política «

Conclusiones

Coincido con Herrera (2015, p. 114) en que «el objetivo fundamental de una política científica que sirva a la transformación política, económica y social de América Latina debe ser, entonces, crear una capacidad científica autónoma en todos los campos del conocimiento», lo que supone «la capacidad de tomar decisiones basadas en las propias necesidades y objetivos en todos los campos de la actividad social». La apropiación pública del conocimiento científico es imprescindible para empoderar a la ciudadanía en procesos de desarrollo socioeconómico, gestión pública y participación política. La *movilización del conocimiento* por académicos latinoamericanos supone la libertad de investigación, enseñanza y difusión.

Empero, en el seno de la academia latinoamericana actual se siguen evaluando de modo diferente autoritarismos condenables y excusables

(Chaguaceda, 2020). La disponibilidad asimétrica de posicionamientos ante el Escila populista brasileño y la Caribdis autocrática cubana lo revelan. Pero no hay que elegir, por ideología o grado de control, entre modos diferentes de censurar la libertad académica. Lo correcto sería asumir simultáneamente la diferencia estructural de ambos casos —diferencia que explica las posibilidades de resistir y revertir el avance autoritario— al tiempo que sostenemos una denuncia común de sus efectos sobre los derechos humanos y la democracia.

Referencias

- CHAGUACEDA, A. (2020, julio 26). La utopía cuestionada: academia y consenso democrático en Latinoamérica. *Agenda Pública*. Recuperado de <http://agendapublica.elpais.com/la-utopia-cuestionada-academia-y-consenso-democratico-en-latinoamerica/>
- GALLEGO, J. R., ANGEL, S., GÓMEZ, D., RUIZ, O., RODRÍGUEZ, C., y SUÁREZ, A. (2020a). *Discriminación política en la educación superior cubana como una violación al derecho a la libertad académica*, (Informe n.º 1). Observatorio de Libertad Académica. Recuperado de <https://bit.ly/37mE5ou>
- GALLEGO, J. R., ANGEL, S., GÓMEZ, D., RUIZ, O., RODRÍGUEZ, C., y SUÁREZ, A. (2020b). *Ataques por motivos políticos y prácticas de ideologización en las universidades cubanas como violación al derecho a la libertad académica*, (Informe n.º 2). Observatorio de Libertad Académica. Recuperado de <https://bit.ly/3lZNA9D>
- HÜBNER, C., SANCTIS de BRITO, A., ANGOTTI, B., ROMANI, F., SILVA, L., y PIRES, N. (2020). Academic Freedom in Brazil. *GPPI*. Recuperado de <https://www.gppi.net/2020/09/01/academic-freedom-in-brazil>
- HERRERA, A. (2015). *Ciencia y política en América Latina*, Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- LEFORT, C. (2014). *El pueblo y el poder*. Buenos Aires: Prometeo.
- MOLINER, O., y RAMEL, S. (2018). Una mirada sobre el trabajo en red del Laboratorio International Sur L’Inclusion Scolaire (Lisis): afianzando una cultura colaborativa para la movilización del conocimiento sobre educación inclusiva. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 22(2), 91-109. Universidad de Granada.
- NAIDORE, J. (2017). La movilidad del conocimiento pedagógico. En L. ABRATE (comp.). *La pedagogía ante los desafíos actuales: debates, propuestas, intervenciones*. Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Córdoba.
- NOCE, C. (2020, septiembre 22). Cuba y Brasil: el arte como política de Estado. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/opinion/2020/09/22/cuba-y-brasil-el-ataque-al-arte-como-politica-de-estado/>

SCHEDLER, A. (2019). Solidaridad ciudadana en democracias violentas. *Nueva Sociedad*, 282.

UNESCO. (1997, noviembre 11). Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior. Recuperado de http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

EL SECRETO DE URUGUAY EN LA LUCHA CONTRA EL COVID-19

BAJO LA LUPA
con Franco Delle Donne

DP
PODCAST

ESCUCHALO EN

Spotify Listen on Apple Podcasts Escuchar en Google Podcasts

Triple crisis en Brasil

Federalismo cooperativo, política democrática
y política pública de salud

—» **EDUARDO JOSÉ GRIN**



Doctor en Administración
Pública y Gobierno (Fundación
Getulio Vargas, Brasil [FGV-SP]).
Máster en Ciencias Políticas
(Universidad de San Pablo).
Especialista en Sociología
(Universidad Federal de Río
Grande del Sur). Profesor de la
Escuela de Administración de
Empresas y de la Escuela de
Economía (FGV-SP).

Introducción*

La pandemia de COVID-19 en Brasil produjo una convergencia deletérea entre política, ciencia y cooperación federativa. La desastrosa marca de 150.000 muertos y casi 4,8 millones infectados es resultado directo de la combinación de estos factores que se derivan de las acciones impulsadas por el gobierno de Bolsonaro contra el modelo político y la provi-

* Las opiniones del autor son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen la posición de la Fundación Konrad Adenauer oficina Brasil.

sión de políticas públicas vigentes desde el retorno de la democracia tras el fin del régimen militar en 1985. Para evaluar las múltiples crisis que enfrenta Brasil es necesario analizar las características del pacto constitucional de 1988, erigido como base de la democracia en el país.

La pandemia abrió y aceleró las huellas de un proyecto político negacionista, autoritario y socialmente darwinista que venía en marcha desde principios de 2019: la deconstrucción del pacto socialmente inclusivo y políticamente democrático forjado en el país desde finales de los ochenta. La crisis desencadenada por la pandemia ha mostrado su agudeza, al mismo tiempo que el actual gobierno ha mostrado su verdadera cara. Analizar este proceso es el objetivo de este artículo bajo tres enfoques. Inicialmente, las características de la lógica dualista puesta en marcha por el actual gobierno contra el federalismo cooperativo concebido con el pacto constitucional luego del final del régimen militar. Luego, la forma en que el bolsonarismo ve la política en línea con el concepto schmittiano de *amigo y enemigo* que bloquea las mediaciones entre oponentes políticos y fortalece una visión plebiscitaria y autoritaria del gobierno. Finalmente, el Sistema Único de Salud basado en la colaboración intergubernamental entre las tres esferas de gobierno y el respeto por el conocimiento médico.

Federalismo cooperativo y el federalismo bolsonarista: la dinámica de la crisis

La creciente complejidad social y económica unida a la expansión de los derechos sociales solo incrementó la intervención de los Estados en el campo de las políticas públicas en los países democráticos. En el caso de Brasil, el péndulo a favor de una mayor coordinación intergubernamental se ha convertido en un eje central del diseño federativo resultante del pacto constitucional de 1988. Al mismo tiempo, la descentralización de políticas, adoptada especialmente en salud, educación y asistencia social, ha ampliado la autonomía subnacional. Los argumentos a favor de una mayor eficiencia en el gasto público y la calificación del control social también guiaron esta elección. El federalismo cooperativo ha echado raíces sólidas desde entonces, apoyado en gran parte por el artículo 23 de la Constitución Federal al definir varios de competencia común entre las tres entidades. No menos importante, la autonomía subnacional también se ha fortalecido con mayores garantías constitucionales.

Desde entonces, el federalismo brasileño ya no tiene que enfrentar los dilemas de centralización/descentralización que, en cierto modo, siempre han estado asociados al péndulo entre apertura democrática y



Fuente: Shutterstock.

regímenes autoritarios que marcaron al país en el siglo xx (Kugelmas y Sola, 1999). El federalismo democrático y descentralizado se ha convertido en el referente de las tres esferas de gobierno, mientras que la Unión ha ido intensificando su papel de coordinación intergubernamental en áreas clave como la salud y la educación. En estos más de treinta años, aunque el equilibrio entre autonomía y coordinación (Arretche, 2004) ha enfrentado problemas, se ha mantenido el acuerdo básico sobre su diseño político e institucional.

Este modelo ha sufrido un fuerte choque desde el inicio del gobierno de Bolsonaro, pues su visión dualista de la federación enfatiza más autonomía subnacional en detrimento del rol coordinador de la Unión. Es un modelo de federalismo compartimentado más profundo que la lógica dualista (Abrucio et al., 2020; Hueglin y Fenna, 2015). El dualismo federativo bolsonarista entiende que varios centros de poder subnacionales descentralizados son más adecuados para el funcionamiento de las instituciones federativas. La coordinación federativa sería contingente, circunstancial y, en última instancia, innecesaria. Este proyecto de federación estaba en marcha, pero fue anticipado por la crisis del COVID-19.

La crisis provocada por la pandemia mostró dos proyectos federativos antagónicos: gobernadores y alcaldes pidiendo una mayor coordinación intergubernamental y el ámbito central negándose a ejercer este papel que le confiere la Constitución. Emblemática de la crisis federativa desencadenada por la omisión del gobierno de Bolsonaro,

asociada a su visión autoritaria del poder, fue la decisión del Tribunal Supremo Federal (STF) de que los estados y municipios tienen competencia concurrente para adoptar medidas para enfrentar el COVID-19. La otra cara de la crisis federativa es la narrativa del Gobierno federal de que el STF ha quitado su autoridad para actuar en el combate al COVID-19, de suerte que las medidas de aislamiento social decretadas por gobernadores y alcaldes generan efectos en la economía y en el desempleo. En realidad, es una transferencia total de responsabilidad porque, en la arena federativa, el gobierno de Bolsonaro está ubicado entre la omisión y el enfrentamiento con las esferas subnacionales.

En lugar de la matriz cooperativa que caracterizó predominantemente al federalismo en Brasil desde 1988, se estableció en el país una visión de *fend-your-self federalism* (Wright, 1988). La crisis federativa está en el centro del debate sobre las políticas gubernamentales para enfrentar la pandemia y se deriva de la visión conflictiva y dualista del actual gobierno sobre su rol en las relaciones intergubernamentales. Esta es la primera capa de negación política e institucional iniciada por el bolsonarismo.

» La crisis provocada por la pandemia mostró dos proyectos federativos antagónicos: gobernadores y alcaldes pidiendo una mayor coordinación intergubernamental y el ámbito central negándose a ejercer este papel que le confiere la Constitución. »

La crisis de la política democrática y la lógica del amigo y el enemigo

El presidente Bolsonaro ha querido durante mucho tiempo un gobierno para llamarlo propio. La pandemia solo intensificó y aceleró el presidencialismo imperial y el pandemonio político en el que se convirtió su gobierno que, como se anunció desde el principio, vino a destruir, no a construir. En línea con el ascenso de otros líderes populistas de derecha en el mundo, el proyecto de una democracia plebiscitaria y antiliberal (Mounk, 2019) nunca ha sido más fuerte en el país desde el fin del régimen militar en 1985.

La personalización del Estado de derecho, en línea con el presidencialismo imperial, concibe las instituciones de la República como subordinadas y obedientes al titular del Poder Ejecutivo. Cuando el actual titular del Palacio de Planalto dijo «Yo soy la Constitución» no fue un acto fallido, sino la expresión más completa de la visión autoritaria que impulsa el proyecto político bolsonarista. Estamos en un terreno aun más perjudicial para la democracia que lo que O'Donnell (1991) llamó democracia delegativa.

Al entronizar la Constitución, Bolsonaro no solo busca personificar al Estado, sino que lo reduce al Poder Ejecutivo. El Gobierno no es el Estado. El Poder Ejecutivo no es el Estado. Dado que el *pueblo* es la fuente legítima de poder, y su presidente es su representación directa, tiene sentido que ello sea *la Constitución*. ¿Por qué deberían existir instituciones políticas como el Parlamento, la prensa libre, el Tribunal de Cuentas, el Ministerio Público, la Policía Federal y el Poder Judicial cuando el presidente ya representa los deseos de la población? Estas instituciones —el *sistema*— restringen el libre albedrío del *pueblo*. «Yo soy la Constitución» resume esta visión del poder político. Un proyecto plebiscitario de poder político en el que se ha atacado sistemáticamente el contrapeso y la armonía entre las instituciones de la República (Grin y Andrade, 2020).

La negación de la política como forma de mediación de intereses, así como de los actores legítimamente constituidos como partidos, el Parlamento y los demás niveles de gobierno, merma la democracia. Las políticas públicas también son víctimas de esta mirada excluyente, ya que desde 1988 se han establecido foros de diálogo entre Gobierno y sociedad.

El Estado deja de ser un espacio abierto a la participación social para convertirse en productor de comandos. La desarticulación de la acción gubernamental en la lucha contra el COVID-19 en las áreas educación, asistencia social y salud muestra las consecuencias de esta concepción que cree que es posible gobernar de manera centralizada y de espaldas a la sociedad y la federación. Negar la lógica de la política y las políticas públicas hace que el país camine hacia atrás en muchas causas democráticas y ello tendrá un alto precio en la reconstrucción democrática. La crisis de la política democrática instalada metódicamente por el gobierno de Bolsonaro es coherente con su proyecto de poder. Esta es la segunda capa de la crisis instalada en el país por el actual gobierno: negar la política democrática e intensificar la lógica del conflicto y la polarización en la sociedad. Maquiavelo ya decía que era necesario dividir para gobernar; sin embargo, su Príncipe encarnaba valores cívicos desconocidos para el bolsonarismo.

La crisis sanitaria y la negación de la ciencia

Uno de los mayores logros de la llamada *Constitución Ciudadana* promulgada en 1988 fue definir la salud como un derecho universal. Esta política se materializó con la creación del Sistema Único de Salud (sus), que se organiza con la participación de los tres niveles de gobierno.

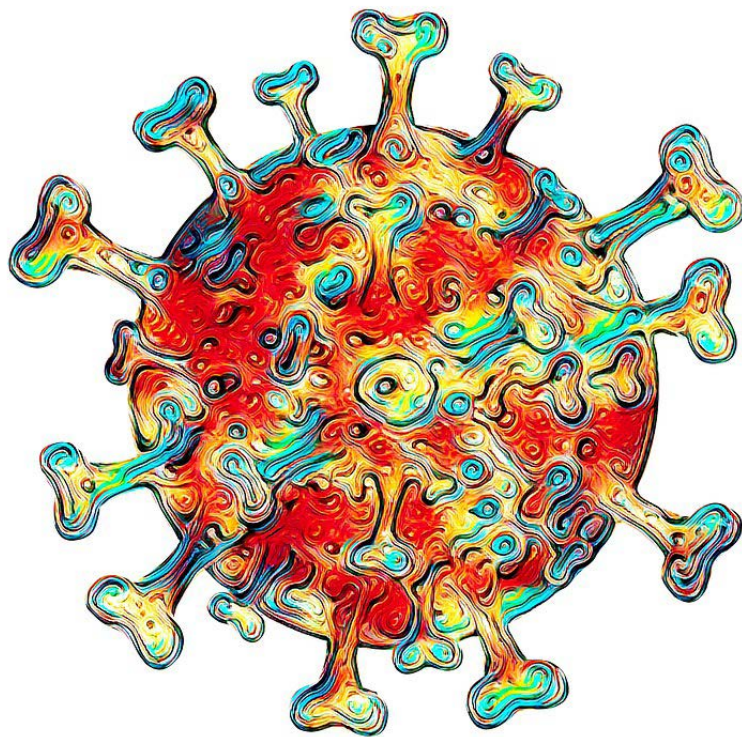


Fuente: Shutterstock.

Es importante enfatizar que el sus es único y no nacional y la cooperación intergubernamental no autoriza al Gobierno federal a decidir unilateralmente sobre temas que afectan a los ámbitos subnacionales.

Uno de los grandes avances del sus refiere a los mecanismos deliberativos de la política. Por un lado, se trata de canales de participación de los usuarios del servicio, en una línea similar a la que existe en otras áreas. En este caso, Consejos de Salud, en los que hay fuerte presencia de la sociedad, garantizan instrumentos de control social sobre las acciones gubernamentales. Por otro lado, existen espacios de negociación y decisión en el plan de la Federación. Esta característica se refuerza con la creación de arenas institucionales de representación y concertación que prevén la participación de los gestores municipales, estatales y federales en las decisiones de política nacional de salud: las Comisiones Intergerenciales Tripartitas (CIT) involucrando los tres niveles de gobierno y Bipartitas (CIB) en cada uno de los veintisiete estados. Estas comisiones, a su vez, están ancladas en el Consejo Nacional de Secretarías Municipales de Salud (CONASENS) y el Consejo Nacional

» Negar la lógica de la política y las políticas públicas hace que el país camine hacia atrás en muchas causas democráticas y ello tendrá un alto precio en la reconstrucción democrática. «



Fuente: Pixabay.

de Secretarías de Salud (CONASS), que son foros horizontales de coordinación federativa (Grin y Abrucio, 2015).

El entramado institucional de la política de salud fue concebido para evitar que el Gobierno federal, aunque tenga atribuciones de financiación del Sistema y un rol de coordinación, pueda tomar decisiones centralizadas. Esta fue una conquista en contra de la forma autoritaria y excluyente en que el régimen militar conducía la política de salud sin ninguna mediación social y federativa. Desde 1990, la Ley Orgánica de Salud define la importancia del control social, y desde 1993, CIT y CIB son definidas como instancias de acuerdo federativas (Levcovitz et al., 2001).

Además de su diseño cooperativo y del control social, el sustiene una historia de muchos avances en la provisión de servicios para una población de más de 200 millones de personas, y es el mayor sistema público en el mundo en países con población mayor a 100 millones. El SUS distribuye medicinas de forma gratuita para muchas enfermedades

como hipertensión, diabetes, sida y mal de Alzheimer. La lista de medicinas gratuitas ha crecido y hoy llega a casi 900 tipos.

Hay muchos otros servicios que benefician a la población como la atención de emergencia por accidentes (el Servicio de Atención Móvil de Urgencia instalado en prácticamente todas las ciudades), la regulación de centros de sangre y trasplante de órganos (Poder 360, 2019). El Programa Nacional de Vacunas de Brasil es uno de los mayores del mundo y ofrece 45 tipos distintos de aplicaciones. En el caso de la vacunación infantil, este programa es un referente mundial. El Programa para el Tratamiento del Sida es un caso de éxito mundialmente reconocido, pues la distribución gratuita de medicinas disminuyó la velocidad de diseminación. El sus también financia investigaciones epidemiológicas cuya finalidad es la prevención de enfermedades.

En resumen, la política de salud no solo es institucionalmente fuerte en cuanto a su diseño de cooperación intergubernamental y de control social, sino también por la producción de conocimiento científico como fundamento de sus acciones y programas. El gobierno de Bolsonaro y su visión autoritaria y negacionista de la ciencia entiende al sus no como un modelo de política exitoso, sino como un obstáculo para su proyecto de poder, que no acepta lo que toma como limitaciones para sus decisiones. Esta visión centralizadora de la conducción de la política de salud se ha tornado la marca de las acciones del Ministerio de Salud en contra los gobiernos estatales y municipales. La política de salud hoy enfrenta su mayor desafío con el debilitamiento de su arreglo cooperativo puesto en marcha por el Gobierno. No por casualidad, caso único en el sus desde su creación, el ministro es un militar sin ningún tránsito por la comunidad de salud. El mensaje es claro: el Gobierno no quiere la participación de los gobiernos subnacionales y de la sociedad en sus decisiones y políticas.

Además, si fuera a manejar la política de salud por sus trámites normales y foros con autoridad para decidir sobre temas relevantes, medidas controvertidas como la promoción de la hidroxiclороquina para el combate al COVID-19 no tendrían ningún apoyo, pues no hay comprobación científica alguna de sus efectos curativos. La negación de la ciencia es una marca de todos los llamados populistas de derecha en otros países. En el caso del gobierno de Bolsonaro, esta marca ha sido fuerte desde su comienzo, por ejemplo, al tomar el tema del cambio climático como *declaraciones sin pruebas científicas (sic)*. Pero la pandemia ha sido ejemplar en este sentido, pues las medidas afectan directamente al número de muertos y infectados. Una vez más, el advenimiento de la pandemia ha desnudado las partes más oscuras de un proyecto político en contra de conquistas básicas del iluminismo

y de la civilización occidental, que es el apoyo en la razón y no en la fe o la religión.

La llegada del COVID-19 hizo que el Gobierno se aferrara a sus principios negacionistas de la ciencia, pues de lo contrario tendría que reconocer la importancia del conocimiento generado en el marco del sus. Así, el bolsonarismo ha politizado la pandemia por dos lados: agudizando el conflicto federativo y haciendo poco caso de

» La guerra de narrativas es tratada como una disputa entre la ciencia y el líder populista que promociona la hidroxiclороquina como camino para la cura del virus. «

la cooperación federativa en la salud y creando una narrativa fantasiosa sobre el poder curativo de una medicina que la Organización Mundial de Salud ha declarado que no es adecuada. El negacionismo científico, por lo tanto, es el eje de una visión política, y el COVID-19 ha proporcionado el mejor impulso al proyecto bolsonarista de poder. La guerra de narrativas es tratada como una disputa entre la ciencia y el líder populista que promociona la hidroxiclороquina como camino para la cura del virus. ¿Por qué esperar por la ciencia, con sus tiempos largos para buscar soluciones, si

estas ya existen en las manos del presidente?

Esta es la segunda camada de la crisis generada por el Gobierno. La eclosión del COVID-19 la hizo transparente, pero ya estaba patente como base programática del actual gobierno: la negación de la ciencia como base para políticas públicas. Atados a principios que contrarían el conocimiento científico, este gobierno no había de asumir ningún rol efectivo de enfrentamiento a la pandemia, pues eso es lo mismo que negar el negacionismo. La pandemia ha mostrado los efectos nefastos de esta visión en Brasil, con las tristes marcas de muertos e infectados.

En resumen, la triple crisis generada por el gobierno de Bolsonaro converge en los puntos comunes de deconstrucción de la política democrática, de las políticas cooperativas del federalismo y de la política pública de salud. Desafortunadamente, en este momento que vivimos en Brasil, esa es la mejor forma de sintetizar los temas de crisis, ciencia y política.

Referencias

ABRUCIO, F. L. et al. (2020). Combating covid-19 under Bolsonaro's federalism: a case of intergovernmental incoordination. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 663-677.

- ABRUCIO, F. L., y GRIN, E. J. (2015). From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil. Documento presentado en el II *International Conference on Public Policy*, Milán, Italia, 1 a 4 de julio.
- ARRETCHÉ, M. T. S. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, 18(2), 17-26.
- GRIN, E. J., y ANDRADE, L. F. (2020). A Constituição sou eu, e daí? *O Nexo*. Recuperado de <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2020/A-Constitui%C3%A7%C3%A3o-sou-eu-Bolsonaro-e-o-presidencialismo-imperial>.
- HUEGLIN, T. O., y FENNA, A. (2015). *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. Toronto: University of Toronto Press.
- KUGELMAS, E., y SOLA, L. (1999). Recentralização/Descentralização: Dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, (11)2, 63-81.
- LEVCOVITZ, E., LIMA, L., y MACHADO, C. (2001). Política de saúde nos anos 90: Relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Ciência & Saúde Coletiva*, 6, 269-291.
- MOUNK, Y. (2019). *O povo contra a democracia*. San Pablo, Brasil: Companhia das Letras.
- O'DONNELL, G. (1991). Democracia delegativa. *Novos Estudos*, 31, 25-40.
- SCHMITT, C. (1991). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Universidad.
- PODER 360. (2019, octubre 11). Brasil é mesmo único país com amplo sistema público e gratuito de saúde? *Poder360*. Recuperado de <https://bit.ly/2Jnbj5N>.
- WRIGHT, D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove: Brooks/Cole.

Ciencia versus política

Dilemas de la pandemia en México

—» ÉCTOR JAIME RAMÍREZ
BARBA



Médico cirujano (Universidad de Guanajuato, México). Especialización en Cirugía General y en Salud Pública. Doctor en Ciencias de la Salud con énfasis en Cirugía. Doctor en Administración Pública. Miembro numerario de la Academia Nacional de Medicina de México. Diputado federal por el Partido Acción Nacional.

Introducción

En el contexto actual, caracterizado por una pandemia que ha puesto al mundo entero frente a uno de los mayores retos para la humanidad, la *toma de decisiones* para enfrentar al COVID-19 ha tomado un papel relevante. En México, la crisis de salud pública, económica y social provocada ha puesto sobre la mesa de análisis y debate el papel que juegan la política y la ciencia en la gestión y control de la pandemia.

El presente texto apunta algunas reflexiones de carácter general sobre cómo se ha enfrentado y

gestionado la pandemia en México; particularmente se busca evidenciar la disposición del Gobierno federal a tomar decisiones y acciones fundadas en la evidencia y en datos científicos.

Si bien ningún país estaba preparado para afrontar una pandemia como esta, la mayoría de los gobiernos han tenido que responder a su obligación de proteger y garantizar el derecho humano universal a la salud y a la vida.

La pandemia ha puesto a prueba la capacidad del Gobierno y de la sociedad de tomar decisiones y acciones, por lo que son estas las que hacen la diferencia en los resultados obtenidos hasta el momento en cada país. Los resultados muestran la evidencia entre salud y enfermedad, entre la vida y la muerte.

A más de seis meses del primer caso confirmado de COVID-19 en nuestro país, se cuenta con información suficiente y contundente para hacer un balance comparativo de la respuesta gubernamental a la emergencia sanitaria.

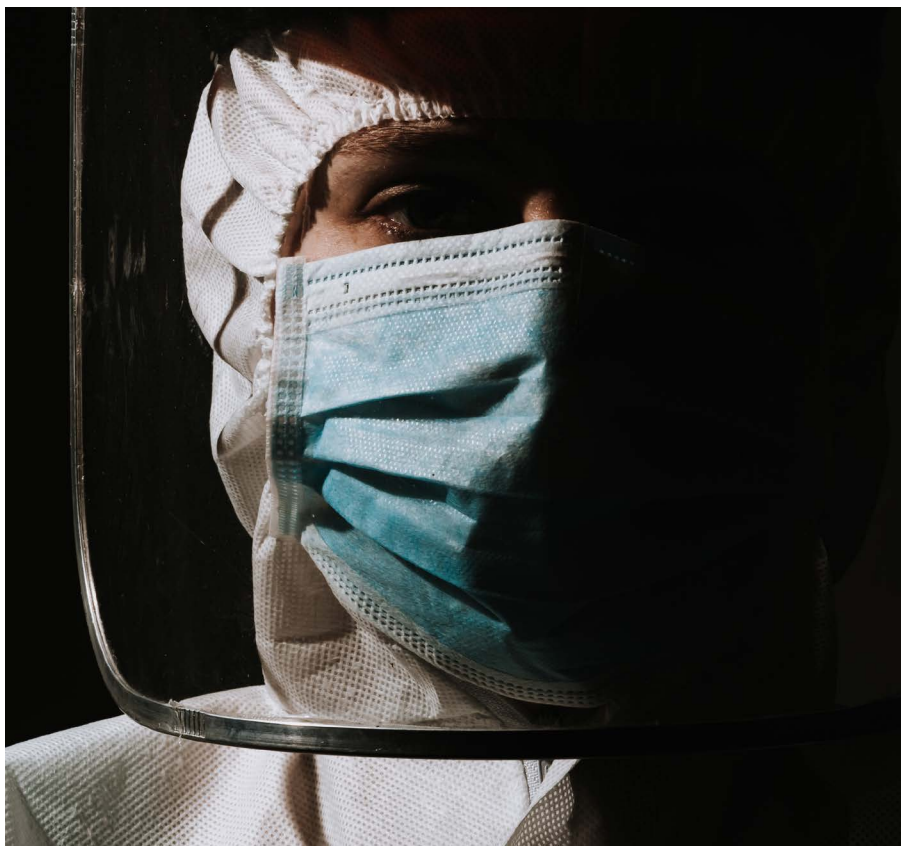
Si bien los efectos de la pandemia no pueden reducirse a su dimensión biológica o de salud, pues se trata también y sobre todo de una cuestión económica y social, aquí centraré la atención en la gestión de la autoridad sanitaria.

» La actividad científica genera conocimiento e información sobre la base del contraste de diferentes modelos, puntos de vista e ideas sobre la naturaleza, el universo que nos rodea y sobre nosotros mismos. «

El papel de la ciencia y la política

Como sabemos, la actividad científica genera conocimiento e información sobre la base del contraste de diferentes modelos, puntos de vista e ideas sobre la naturaleza, el universo que nos rodea y sobre nosotros mismos; así como, por su validación y aceptación por la comunidad científica, con ello contribuye a resolver problemas y a apoyar el desarrollo de las sociedades, entre muchas otras cosas. En particular, con la información producida desde la ciencia se ayuda a los Gobiernos a tomar decisiones en diversos ámbitos como el de la salud pública.

Desde la ciencia, se documentaron los antecedentes de la aparición de la COVID-19 y el virus que la causa, el SARS-CoV-2. Por más de medio siglo se ha estudiado esta familia de virus. Así, desde 1965 en que se identificó el primero en humanos, se han descubierto docenas de nuevos coronavirus. Desde 2003, se identificaron coronavirus cuya enfermedad resulta más grave, como el síndrome respiratorio agudo grave (SARS), el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y



Fuente: Shutterstock

la propia COVID-19. Es decir, previo a la aparición de la COVID-19, desde la ciencia ya se había aportado información relevante sobre los coronavirus.

En el presente, la ciencia ha hecho grandes aportaciones a la medicina y a la salud pública, lo que ha llevado a las sociedades a contar con información y herramientas más eficaces para la atención de la salud de las personas. En este campo, estamos en la era de la toma de decisiones basada en evidencias, sustentada en algoritmos y procedimientos diagnósticos y terapéuticos con base científica, que contribuyen a enfrentar los problemas.

Aprovechar la información científica existente y la que se genera día tras día para la toma de decisiones en salud pública resulta relevante, sobre todo para enfrentar fenómenos como el que hoy tiene en jaque al mundo. La respuesta más esperada contra esta pandemia vendrá

desde el campo de la ciencia; todos tenemos cifrada nuestra esperanza en una eventual vacuna contra el SARS-CoV-2.

Sin embargo, en México, para el principal responsable de la toma de decisiones para la atención y el control de este virus, es decir el Gobierno federal, la información científica sobre virus y su comportamiento ha resultado irrelevante y la ha desdeñado. No obstante que la dinámica del comportamiento de la pandemia requiere de decisiones y acciones eficaces y oportunas, y que la información científica y el asesoramiento por expertos es muy importante; estas han quedado en manos de políticos y funcionarios públicos que no las han tomado en consideración.

Aunque el ejercicio de la política obedece a su propia lógica, que generalmente consiste en el debate y contraste de propuestas alternativas y la opción por aquellas que, siendo respetuosas con los derechos fundamentales, sean preferidas por la mayoría, esto no necesariamente debería ser así, pues ante un fenómeno tan complejo, novedoso y letal como la pandemia por COVID-19, las decisiones de política para su control deberían estar basadas en evidencias, hechos y pruebas científicas.

Si bien no siempre las decisiones políticas deben obedecer a dictados científicos, ante fenómenos que admiten interpretaciones distintas, alta complejidad y desconocimiento la ciencia puede aportar muchos elementos confiables y seguros para la toma de decisiones, que en su caso y ante la dinámica del fenómeno se pueden rectificar y corregir. En relación con la actual pandemia, la comunidad científica mundial ha generado una gran cantidad de información que se modifica rápidamente y aporta nuevas evidencias constantemente.

Aunque se reconoce que en política la toma de decisiones en ocasiones no es un asunto racional y basado en datos o evidencia científica, ya que generalmente atiende a sentimientos, emociones y pasiones, también es un campo en el que cotidianamente las decisiones se toman en función de generar simpatías y aglutinar voluntades y apoyos para el tomador de decisiones o su grupo.

Sin embargo, se considera que cuando se trata de decisiones que ponen en riesgo la salud y la vida de las personas, estas deberían ser racionales, sobre hechos y datos con base científica, ya que, si se prescinde de estos criterios, con seguridad habrá equivocaciones o ineficacias respecto del objetivo que se pretende. El papel de la ciencia y de los datos es darle a la sociedad la mejor estimación de dónde está, para que luego la política decida dónde y cómo quiere ir.

« La comunidad científica mundial ha generado una gran cantidad de información que se modifica rápidamente y aporta nuevas evidencias constantemente. »

Desafortunadamente, en nuestro país, desde la llegada del actual gobierno la ciencia ha estado relegada, descalificada y ajena a la toma de decisiones gubernamentales. Las consecuencias de ello las sufre la sociedad en su conjunto, pues tiene que enfrentar los costos de todo tipo de errores terribles. Por supuesto que la política, es decir el Gobierno, puede y debe aspirar a cambiar la realidad del país, y para ello a veces es imperativo superar los hechos. Pero no se puede cambiar la realidad sin prescindir, hasta cierto punto, de ella tal como es, de los hechos.

Así, de las decisiones políticas más polémicas sobre el manejo de la pandemia en México podemos destacar algunas de las que tenían como objetivo controlar y contener la propagación de la enfermedad desde el ámbito de la autoridad sanitaria; sin embargo, por los resultados hasta ahora vistos, muchas de estas decisiones carecieron de eficacia porque no se tomaron con base en evidencia objetiva y obtenida rigurosamente, es decir, con base en información científica.

Por un lado, la pandemia dejó al descubierto las deficiencias de nuestro sistema de salud, pero también evidenció graves deficiencias en el sistema político para la toma de decisiones eficaces para prevenir y afrontar un evento de esta naturaleza.

Aun cuando para la atención de la pandemia nuestro país cuenta con un marco normativo e institucional —que en muchos casos presentó serias limitaciones—, la toma de decisiones de parte de la autoridad sanitaria federal ha sido muy importante en la consecución de los resultados hasta ahora obtenidos.

La gestión de la pandemia

El primer caso confirmado de COVID-19 en nuestro país ocurrió el 27 de febrero. Aunque se tenía información desde principios del año, el Gobierno federal no actuó de inmediato y solo se mantuvo a la expectativa, al grado de que a mediados de marzo y una vez declarada globalmente la pandemia, todavía permitió la celebración de un concierto multitudinario en la Ciudad de México.

Así, el inicio de la gestión para contener la propagación del virus fue tardía, sin planeación y sin claridad respecto de las responsabilidades que asumiría el Gobierno en sus diferentes niveles; tampoco fue clara la responsabilidad y el papel que tenía la población en general. Un contexto de total incertidumbre, no obstante que ya se conocían los riesgos y la letalidad que el virus representaba para la humanidad.

En nuestro país, el órgano constitucionalmente facultado para realizar la coordinación nacional de la atención a la emergencia sanitaria —el Consejo de Salubridad General, órgano que depende directamente



Fuente: Shutterstock.

del presidente de la República— fue convocado a sesionar recién el 19 de marzo, tres semanas después de comprobarse que el virus estaba en el país. Y la publicación del «Acuerdo de declaración de emergencia sanitaria», con el que se suspendieron actividades no esenciales, ocurrió el 30 de marzo.

Se actuó tarde y sin rumbo claro. Al no lograrse una coordinación efectiva con los otros ámbitos de gobierno, se estableció una débil articulación entre instituciones del sector salud. La falta de una rectoría única a nivel nacional para la gestión de la pandemia dio lugar a que los gobiernos de las entidades federativas asumieran discrecionalmente la responsabilidad de la definición e implementación de las medidas sanitarias, y ello resultó en una respuesta fragmentada y no consensuada.

Además, se generó una gran incertidumbre entre la población, que recibía información oficial incoherente y diversa. Las medidas de distanciamiento físico para disminuir la probabilidad de propagación comunitaria llegaron tarde. Fuimos de los países que más tardaron en reducir la movilidad. Aun con evidencia clara de que las medidas de distanciamiento social y reducción de la movilidad eran y continúan

» Aun con evidencia clara de que las medidas de distanciamiento social y reducción de la movilidad eran y continúan siendo eficaces, estas no se aplicaron correctamente y perdimos la oportunidad de contener la transmisión comunitaria. «



Fuente: Shutterstock

siendo eficaces, estas no se aplicaron correctamente y perdimos la oportunidad de contener la transmisión comunitaria.

La inconsistencia en la comunicación gubernamental y la negación de la evidencia respecto de la gravedad de la pandemia, reiterada por el Gobierno federal e incluso en las declaraciones del propio presidente de la República, dieron por *domada* o controlada anticipadamente la pandemia sin tener evidencia de ello. La incapacidad del Gobierno para comunicar eficazmente lo condujo a perder credibilidad y a generar en la población percepciones incorrectas sobre la pandemia.

Por otro lado, la incapacidad del Gobierno federal para establecer un mecanismo eficaz para el control y vigilancia epidemiológica con base científica y en consideración de la experiencia internacional sobre la propagación del virus lo llevaron a generar un sistema de información sobre el comportamiento de la pandemia poco creíble, que ha necesitado de ajustes. Las proyecciones del Gobierno han fallado reiteradamente y han sido de poca utilidad para adoptar medidas eficaces de contención de la propagación y seguimiento y atención del virus.

A ello se sumó la escasez de equipos de protección adecuada para el personal de salud, lo que ha convertido a México en el país donde más trabajadores de la salud han muerto a causa de la pandemia.

El Gobierno federal se negó reiteradamente a recomendar el uso de cubrebocas y a realizar un mayor número de pruebas diagnósticas como medidas eficaces para el control de la pandemia, no obstante la evidencia científica disponible sobre la transmisión aérea del virus.

Esto ha tenido graves implicaciones en el comportamiento de los contagios y las muertes ocasionadas por el virus. No fue sino hasta finales de julio que, ante la presión social y la recomendación de organismos internacionales, el Gobierno federal comenzó a sugerir el uso de cubrebocas como una medida adicional que no constituye una fuente de protección.

La realización de un mayor número de pruebas diagnósticas, como estrategia de monitoreo focalizado, rastreo de contactos y mitigación de la propagación del virus, no ha sido una opción en México, pese a que se ha documentado ampliamente su eficacia. Un mayor número de pruebas a personas potencialmente contagiadas pero asintomáticas, o con síntomas inciertos o leves, permite generar información valiosa para el monitoreo de la pandemia y para brindar atención médica oportuna.

» Se requieren decisiones políticas eficaces basadas en evidencia. «

Apunte final

La pandemia requiere de un gobierno con capacidad y voluntad, dispuesto a tomar decisiones y acciones fundadas en evidencia y en datos científicos. Las decisiones que se tomaron hasta ahora condujeron al fracaso de la estrategia gubernamental de atención y control. La evidencia es contundente; las cifras a principios de septiembre ya significaban 611.000 casos confirmados y casi 66.000 muertes.

Es necesario rectificar el rumbo. Hoy las proyecciones indican que llegaremos a diciembre con alrededor de 118.000 muertes por la pandemia, pero ese escenario puede cambiar drásticamente con dos medidas —el uso de cubrebocas y la realización de un mayor número de pruebas diagnósticas— que cuentan con suficiente evidencia científica sobre su gran eficacia.

La pandemia no ha terminado y seguramente viviremos con ella durante algún tiempo; de nada sirve invocar falsos triunfalismos sobre el control de la pandemia. Se requieren decisiones políticas eficaces basadas en evidencia.

Un diálogo prometededor: ciencia y política en Uruguay

DÍALOGO POLÍTICO entrevistó en Montevideo al Dr. Rafael Radi,¹ coordinador del Grupo Asesor Científico Honorario que asiste al gobierno uruguayo en la estrategia frente a la pandemia de COVID-19.

¿Cómo vio la experiencia alemana de manejo de la pandemia?

La experiencia alemana tuvo un buen balance entre la rigurosidad de la identificación, rastreo y aislamiento de los casos y el discurso del Gobierno alemán a la población para que entendiera cuál era el fenómeno biológico y epidemiológico que había detrás de esto y cuáles eran los marcos temporales en los que había que pensar e ir acostum-

1 Médico, doctor en Ciencias Biológicas, investigador en bioquímica y biomedicina. Presidente de la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay. Miembro de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos. Profesor titular del Departamento de Bioquímica de la Facultad de Medicina y director del Centro de Investigaciones Biomédicas de la Universidad de la República, Uruguay.



brándose: que no habría una solución inmediata, que una cuarentena no resolvería todo pero que había comportamientos sociales que iban a ayudar a mitigar los efectos. Eso fue hecho desde el primer minuto. En ningún caso se negó la severidad de la enfermedad ni se generó la falsa ilusión de que en poco tiempo la situación se iba a resolver. Eso se acompasó con el concepto de equilibrar el control sanitario y las libertades individuales, las libertades de la sociedad.

En sociedades democráticas esto es muy importante. Desde el primer momento dijimos que había que salir al aire libre, que había que caminar, que había que hacerlo, con mucho cuidado. Pero en los países más pujantes como Alemania y los nórdicos, si bien habían disminuido la movilidad y el número de contactos, el uso de los espacios públicos había aumentado, no disminuido.

¿Cómo fue el camino uruguayo?

En Uruguay las primeras semanas fueron un poco difíciles. Pasamos la Semana de Turismo con medidas un tanto absurdas, como cerrar plazas y playas, porque predominó el miedo. Predominó el *quedate en casa*. Más allá que fue una cuarentena voluntaria, había un discurso muy duro que bloqueaba la utilización racional del espacio público. Ahí empezamos a mirar a otros países donde el espacio público se estaba aprovechando en forma responsable, con todas las medidas. Nosotros mismos empezamos a promoverlo, al entender cómo funcionaban los modos de transmisión. Las experiencias internacionales decían que los brotes principalmente se daban en espacios cerrados, no en lugares abiertos.

» En ningún caso se negó la severidad de la enfermedad ni se generó la falsa ilusión de que en poco tiempo la situación se iba a resolver. «

» Planteamos los límites del aporte científico y dijimos que el área de la toma de decisiones no nos correspondía. «

La experiencia alemana aportó mucho en cuanto al nivel de rigurosidad del control de la enfermedad a través de la identificación, el rastreo y la aislación de los casos, junto a un número de tests moleculares muy alto. Hubo un testeo muy intenso, basado en que Alemania tiene desplegadas en su territorio plataformas de biología molecular muy avanzadas, con las que pudo responder rápidamente. Además, está en un continente que dispone de equipos y de reactivos. En paralelo, se buscó no perder las libertades individuales y sociales. Ese balance fue muy importante.

Recuerdo que cuando se empezó a salir del confinamiento, Merkel empezó a hablar del factor R —o sea, el potencial de propagación que tiene un virus—, a explicarle a la población que había que mantenerlo en 1 o debajo de ese valor, y lo hizo muy bien. Empezó a dar elementos de epidemiología que permitían entender que en ese proceso de desconfinamiento se caminaba sobre hielo fino. Lo dijo de esa forma: podemos ir caminando y avanzando, pero hay que tener mucho cuidado porque en cualquier momento el hielo se puede romper y nos volvemos a caer. Creo que es importante que un gobernante salga con esa claridad conceptual, que es la de un científico. La veta científica de Merkel quedó claramente expresada a través de ese discurso político. Creo que en ella confluyeron perfectamente su pasado y su presente. Y eso fue muy bueno.

Uruguay trató de transitar, desde el área científica, por ese mismo camino. Con un gobierno que recién ingresaba y en un país que estaba básicamente políticamente dividido en dos partes, creo que la población encontró en los científicos una voz calificada, *unbiased*, no sesgada. Porque siempre un ministro de un partido, por mejor que el ministro de Salud Daniel Salinas haya hecho su trabajo, puede generar dudas sobre si lo que me está diciendo es cien por ciento así o, porque forma parte del Gobierno, pinta las cosas un poco más lindas de lo que son.

Nosotros blindamos el proceso desde el punto de vista científico sobre el aporte que podíamos hacer. Por un lado, planteamos los límites del aporte científico y dijimos que el área de la *toma de decisiones* no nos correspondía. Desde el principio esto fue dicho en forma muy clara, por lo tanto, no tomo para nosotros la crítica de que «los científicos nos están gobernando». En el caso de Uruguay, siempre dejamos claro que nosotros aportábamos elementos científicos y entendíamos que la política tenía que considerar otros elementos. Porque de repente la ciencia te dice A pero desde el punto de vista social es intolerable. Entonces, hay que buscar balances y eso lo hacen los gobiernos. Así lo conversé con el presidente de la República el 16 de abril, en mi prime-

ra charla con él: «Este es el campo nuestro y este otro es el campo de ustedes». Eso fue aceptado y no hubo interferencias políticas en todo este proceso. Esa es la convicción de nuestro equipo de 58 científicos, y también la de los más de 100 que participaron en el desarrollo de los tests diagnósticos y otras herramientas moleculares.

Mantuvimos esa línea de trabajo y la población nos empezó a expresar algo que nunca en mi vida de científico me había pasado: «Ustedes los científicos, cuando hablan, nos transmiten tranquilidad». ¡Usar la palabra *tranquilidad*! La primera vez que me lo dijeron me pareció simpático y anecdótico. Pero cuando me lo dijeron diez veces, me dije ¡pucha, con conocimiento estamos transmitiendo tranquilidad! Esta es una dimensión que en mi vida de científico nunca había vivido. Me parece que la sociedad empezó a reivindicar el valor del conocimiento aplicado a la toma de decisiones. Y en eso el Gobierno fue muy inteligente.

El Gobierno apeló a la responsabilidad individual. ¿Este concepto fue creado por ustedes o surgió de la comunicación del presidente?

El concepto *libertad responsable* surgió directamente del presidente de la República, que fue quien optó por el camino del confinamiento voluntario, entre los diferentes escenarios que se le presentaron. Enseguida, después de eso, comenzó nuestro trabajo, con una idea similar. Pese a que el escenario era de incertidumbre y nadie sabía cuál era la mejor solución, no nos parecía inminente la necesidad de una cuarentena total en Uruguay, ya que las medidas que se habían tomado estaban funcionando y la circulación viral era muy baja. Tampoco estaba demasiado claro que la respuesta social fuera a mejorar significativamente con una cuarentena total.

Desde el punto de vista científico, manejábamos que la gente no tenía por qué quedarse encerrada. No era el concepto de *quedate en casa*, solamente. Esto circuló por el planeta, pero era muy pobre. Porque era *quedate en casa* y... *¿so what?* ¿Cuánto tiempo? ¿Sólo en casa me puedo quedar? ¿No puedo salir a caminar a un parque? Fue muy sesgado. A mí me hizo un ruido tremendo y lo dije en varios lugares, que yo salía a caminar por el Prado todos los días. En esos días pensé muchas veces: «Esto nunca me va a volver a pasar, en toda mi vida». Estaba solo en el Prado a las dos de la tarde. Empezamos entonces a trabajar en el uso responsable de los espacios públicos, que también hace a la libertad responsable: caminás, hacés ejercicio, liberás tu mente. Me llamaban

colegas comentando que tenían pacientes cardiovasculares viejos que, si no caminaban, se iban a morir. Y yo les decía: «Pónganle la máscara y háganlo caminar temprano en la mañana». «Pónganle un gorro para que no se den cuenta de que es viejo y la gente no lo insulte. Y que camine». En realidad, la gente quería que alguien les dijera qué hacer. Y nosotros fuimos bastante cuidadosos en decirles: «Estas son las herramientas. Usted tómelas y utilícelas en la forma más racional posible».

En un momento, un periodista me preguntó si un abuelo podía ver a un nieto. Y le respondí: «Sí, un nieto sin síntomas puede ir a la casa del abuelo y darle un abrazo, sin enfrentarlo cara con cara, y después puede estar en la vereda o en el jardín un rato con el distanciamiento físico recomendado de dos metros. El abuelo no tiene por qué estar aislado. Muchos me llamaron y me dijeron: «Más que al COVID, le tengo miedo a la soledad». Era gente a la que los hijos les dejaban la comida frente a la puerta y se iban. ¡Ojo con la salud mental! Por cada mes que no se mueve, a un viejo le lleva por lo menos tres meses recuperarse. Y a un viejo que no se mueve en seis meses, no lo levantamos más. Eso lo vamos a ver el año que viene. Es un tema a nivel mundial, la parapandemia. No tiene sentido quedarse encerrado.

El discurso político y la ciencia se juntaron muy bien. La Intendencia de Montevideo empezó a hacer actividades como Rambla sin Motores, y eso ayudó. Ahora se ve a la gente haciendo un uso responsable del espacio público. Hay familias que festejan cumpleaños en un parque. ¡Eso es aprendizaje!

¿Cómo fue el diálogo entre el Gobierno y la universidad estatal?

La universidad pública y los científicos siempre han estado asociados a sectores de la vida política del país que no están particularmente identificados con el Gobierno actual. Sin embargo, este Gobierno, que llega al poder después de 15 años de gobierno de un signo político diferente, identificó que había ciertas carencias y fue a buscar a la gente. Y eso fue una buena experiencia. Realmente es un punto alto para este gobierno haber hecho eso. Y, nobleza obliga, nos podrían haber convocado y después haber intentado algún tipo de interferencia en el proceso científico. Pero nos reunimos semanalmente y no hubo ni una vez la mínima incidencia de carácter político sobre lo que nosotros producimos e informamos. Hicimos una serie de planteos y ellos tomaban las decisiones, que generalmente estaban bastante acopladas a las sugerencias. Por ejemplo, la velocidad de salida, de desconfinamiento, fue muy correcta. De hecho, prácticamente no hubo que dar marcha atrás. No se apuró demasiado, como sí ocurrió en Israel, en España o en Francia. Ese *timing* fue importante. Y el Gobierno

tenía toda la presión de los sectores de la economía, que decían: «Queremos abrir, queremos abrir. ¿Por qué abre este y no me dejan abrir a mí?». El Gobierno de alguna forma resistió la presión porque era necesario un *timing* de apertura que permitiera medir cada dos semanas y, en función de si nos iba bien, hacer otra apertura. Porque los ciclos de la enfermedad nos dicen que es más o menos cada dos o tres semanas que podemos visualizar esto.

El Grupo Asesor Científico Honorario (GACH) planteó cuatro pilares del desconfinamiento: progresividad, regulación, monitoreo permanente y evidencia científica, cada uno en su justa medida.

Uruguay tuvo un plus con la ciencia local en el desarrollo de los tests diagnósticos. Cuando el virus apareció acá, en marzo, era muy difícil importar reactivos y técnicas porque se estaban usando en Europa, Estados Unidos y Asia. Nos querían mandar cosas de mala calidad, que no tenían validación. La comunidad científica local, los laboratorios, colaboraron mucho. Redireccionamos un montón de equipamiento, de gente, de reactivos, para asistir al diagnóstico.

» El Grupo Asesor Científico Honorario (GACH) planteó cuatro pilares del desconfinamiento: progresividad, regulación, monitoreo permanente y evidencia científica, cada uno en su justa medida. «

Varios de nosotros, que estamos muy identificados con la Universidad de la República, balanceamos la situación. El Grupo Asesor les dio garantías a todos; a un gobierno que quizás históricamente no tenía tanta afinidad con el sector universitario público que venía a dar su conocimiento, y por otra parte, contaba con la confianza del resto. Esto es algo personal: cuando hablé con el presidente le planteé seis elementos indispensables para trabajar, y uno era: «le pido que usted haga una solicitud formal al rector de la Udelar».

Cuando fui a hablar con el presidente, me dijo: «La carta ya está hecha». Esa carta es de altísimo nivel, y el rector respondió con otra carta de altísimo nivel. Todavía esas cartas no están en el dominio público. Quizás en algún momento suceda. Es el intercambio epistolar entre un presidente de un sector político no necesariamente tan cercano a la tradición de la política universitaria nacional y el rector, que dice: «por supuesto, la Universidad de la República está al servicio de la nación, y si ustedes necesitan que Radi y el resto de la gente esté, la Universidad apoya»

¿Qué hacer con los más frágiles?

Juntamos miradas de distintas disciplinas. Tenemos gente del área de la nutrición: ¿cómo alimentarse bien en el marco de la pandemia? Geriátras, ¿qué pasa con los adultos mayores? ¿Y qué pasa con los niños y las embarazadas? Todos esos temas fueron tocados. Nos ayudó el mirar el problema en forma multidimensional. Este no es un tema solamente de infectólogos, de virólogos o de epidemiólogos, sino que convoca a todas las disciplinas. Quizás se podría haber trabajado más, desde lo académico, en el área de la economía y de lo social, pero no nos dio la capacidad. Y el Gobierno prefirió mantenerla para sí. Cuando la situación sanitaria esté más resuelta, habrá que ponerle más cabeza, porque esas consecuencias —las económicas, las sociales— son mucho más duraderas.

¿La experiencia del COVID va a cambiar a nivel global la relación entre ciencia y política? ¿Hay un punto de quiebre?

Creo que sí. Hay mucho interés a nivel mundial en las experiencias positivas. Hay redes interesantes como la International Network for Government Science Advice. Pero también hay ejemplos negativos, de grandes porcentajes de informalidad y sin tests. Algunos se dieron cuenta cuando ya era demasiado tarde. Por ejemplo, Inglaterra que tiene un sistema científico extraordinario, como el de Estados Unidos, pero desacoplado de lo político.

Esto marca un hito, pero tengo miedo de la mala memoria de nuestras sociedades, muy basadas en cosas superficiales como el placer desenfrenado por la compra de cosas y el turismo masivo. Temo que volvamos a repetirnos. Creo que habrá una franja de gente que quedará con esto dando vueltas. Y muchas organizaciones están trabajando para que quede algo construido que permita responder mejor al futuro. Por ejemplo, el BID quiere poder identificar y mostrar las capacidades para enfrentar una nueva pandemia o un fenómeno ambiental.

Espero que en Uruguay esta se transforme en una forma de funcionamiento virtuoso, de la que ganen el Gobierno que esté, la sociedad y el sistema de ciencia y tecnología. Es indudable que el planeta llegó a un nivel de presión sobre los recursos naturales, de densidad, de cambio ambiental, que alcanza un límite que no podemos sobrepasar mucho más. Sabíamos que estábamos haciendo muchas cosas mal, pero esto fue una bomba que nos explotó a todos. Creo que por lo menos algunos países van a adoptar a la ciencia en forma más intensa. En esto seguramente las organizaciones internacionales como la ONU o la UNESCO tendrán mucho para hacer. En esta crisis todos perdimos, pero algunos perdieron mucho más que otros. Habrá países ganadores y otros perdedores.

¿Hay diferencia entre los regímenes populistas y los países con alto nivel de institucionalidad y separación de poderes?

¿El diálogo entre ciencia y política hará escuela? La gente pierde poder adquisitivo y estará más abierta a las propuestas populistas, simplificadoras. Pero la ciencia no es fácil nunca.

Es preocupante lo de China. Las epidemias se han ido desplazando y las últimas fueron en Asia, donde hay una gentrificación muy importante y formas de producción y comercialización que facilitan el salto de los virus entre especies. Antes se debía a las grandes ciudades, ahora aparecen en lugares con gran hacinamiento y formas de producción muy invasivas del ambiente. La pérdida de biodiversidad nos va dejando a los humanos como una de las especies principales a atacar. Los virus pueden ir para muchos lados, pero si a todos les ofrecemos el mismo *target*... Estamos frente a temas globales que habrá que ver cómo se resuelven.

En el largo plazo es más sustentable una estrategia de control sanitario que cuente con el entendimiento y el aval de la sociedad. Nosotros tenemos una forma de vivir que tiene que ver con la democracia y la libertad, a la que es inherente el comprender lo que está pasando y cómo se puede mitigar. El problema es que, en el corto plazo, algunas medidas que podrían ser más efectivas, como el manejo de los datos, sabemos que pueden comprometer otras dimensiones. Tenemos que balancear.

¿Cómo se sale de esta situación? ¿Desconfinamiento por etapas?

Aquí hay dos palabras que quiero manejar: *foco* y *firmeza*. Foco para caminar hacia lo más difícil, que es cómo desconfinar en forma racional y segura, y firmeza porque en el camino podría pasar que hubiera distorsiones desde el punto de vista político.

En Uruguay no se produjo lo que se fustigó tanto a Brasil, Chile, México y Estados Unidos. Explota lo de Estados Unidos porque el doctor Anthony Fauci es admirado por todos nosotros, es un científico de impacto universal. En los países que no lograron superar la división político partidaria, terminó habiendo una división en el enfoque sanitario y eso fue pésimo. A esos países les fue peor. Dicho algo en broma, es como tener conejitos en una jaula. Si se escapan dos o tres, los atrapas. Pero si se escapan mil, no se puede hacer nada.

El informe más importante fue sobre la apertura de los centros educativos, en un momento en que en el mundo y en América no se

« Tengo miedo de la mala memoria de nuestras sociedades, muy basadas en asuntos superficiales como el placer desenfrenado por la compra de cosas y el turismo masivo. »



Rafael Radi en entrevista con Diálogo Político
Foto: Ángel Arellano

abrían las escuelas y estaba la idea de que los niños podían ser grandes transmisores.² Lo discutimos con el Gobierno en tres instancias. Cuando el Gobierno anunció públicamente que empezarán las clases en las escuelas rurales y luego en las áreas del interior del país, prácticamente no hubo ruido. Pero antes habíamos salido a explicar. Los propios maestros planteaban dudas: «Nosotros somos los primeros. ¿Nos vamos a enfermar, vamos a enfermar a nuestros niños?».

Nosotros explicamos a la población que había un escenario posible de aperturas escolares de bajo riesgo. El riesgo nunca es cero; eso también lo explicamos. Cuando el Gobierno lo comunicó, la sociedad ya había internalizado la decisión. No era algo improvisado. Era algo que tenía una buena base. Y fue exitoso en el mundo. Entre los países que abrieron hubo quienes lo hicieron bien y quienes no lo hicieron bien. En Uruguay, con los cuatro pilares, nos fue bastante bien. Ahora está el desafío de cómo ir a más. El mensaje es que hay que seguir avanzando.

² Al cierre de esta edición, el GACH continúa brindando asesoramiento y presentando documentos sobre temas de importancia crucial, en particular, el análisis sobre apertura de fronteras y la próxima temporada turística.

Como ustedes dicen: la decisión es política, no científica. ¿Como congelar dos mundos que se mueven en escalas temporales diferentes?

Lo de las escalas temporales es lindo de conversar. La ciencia, mi vida, transcurren a una velocidad que no es 150 km por hora. La ciencia bien hecha es más lenta. Vas mirando, parás en los semáforos, evitás los pozos, si es necesario corregís la dirección. Nosotros no vamos a la velocidad de un fórmula uno. Nos sentimos incómodos porque la posibilidad de error es más grande. A los científicos nos rechina equivocarnos. Entonces, cuando transitamos algo como ahora la pandemia, nuestra velocidad de crucero se vuelve incompatible con la velocidad que tiene un Gobierno para tomar decisiones: hoy, mañana, pasado. Tuvimos que aprender a trabajar más rápido, pero sin perder calidad. Un gran desafío. No es una forma de vida para siempre pero, dadas las circunstancias, la ciencia fue más rápido, con un trabajo tremendo de todos los grupos y pudimos ir dándole al Gobierno sugerencias en tiempo real.

« En ese momento les planteamos al presidente y al ministro que no hubiera ningún ingreso a sanatorio sin un test negativo. »

Presentamos un informe sobre el impacto que podría tener la pandemia en el sector de la salud. Eso habría sido un *game changer*. A partir de allí se decidió, junto con el Ministerio de Salud Pública, empezar a testear todos los ingresos hospitalarios. Algunas personas estaban transmitiendo la enfermedad porque eran asintomáticas; entraban al hospital o al sanatorio y nadie lo sabía. Te enterabas después de 10 o 15 días y eso ya era grave. Creo que ese fue el momento más difícil: el brote en el sector de la salud, en Montevideo. Por el impacto directo y porque, además, en Uruguay hay multiempleo médico. En ese momento les planteamos al presidente y al ministro que no hubiera ningún ingreso sin un test negativo. Todos los ingresos se testean, y para eso hay que desarrollar capacidad. Primero se instaló en el área metropolitana y ahora se llevó a los hospitales y sanatorios de la frontera. Si un día hay 500 ingresos hospitalarios y detectas uno o dos positivos, estamos hablando de los asintomáticos. Puedo pensar: «hice 500 tests y se detectaron solamente dos positivos, los tuve un día en observación, etc.». Pero ese único caso detectado, si seguía adelante, hubieras significado hacer 2000 tests más, y empezarían a caer los profesionales, cirujanos, nefrólogos, *ceteístas*... Al principio, el sector salud decía: «Es demasiado», pero hoy reconoce que fue una medida muy acertada, porque básicamente cortó la propagación en ese sector. Fue una decisión basada en evidencia que cortó cadenas de transmisión muy complejas, que hicieron colapsar España y el norte de Italia.

¿El GACH ayuda a no partidizar las cosas en Uruguay? ¿Qué rol juega el principio precautorio de complejidad e incertidumbre? Ustedes pueden decir «no sabemos», el político no puede.

Efectivamente, y el político tiene que tratar de presentar las cosas en forma simple.

Los científicos estamos acostumbrados a vivir en la incertidumbre. Sabemos que está ahí y tratamos de manejarla de la mejor forma, aplicando métodos que nos permitan disminuirla. Pero aceptamos que está. Y en este caso era a nivel planetario, como en nuestras vidas no habíamos visto nunca. Esto nos va a marcar para siempre. Entonces, había que transmitirle a la sociedad que íbamos a caminar durante un cierto tiempo con incertidumbre, y aceptarlo y racionalizarlo. Y operar desde la razón. La incertidumbre irá disminuyendo en el tiempo, pero eso no va a ser instantáneo. En el caso de la clase política uruguaya, creo que lo entendió bien desde el principio. En comparación, hubo presidentes que negaron el problema y dijeron que no hay tal incertidumbre. Ese mensaje llega a la sociedad y la gente *larga la toalla*: «¿para qué cuidarme si esto es una pavada?».

El 6 de abril escribí el documento base —todavía es de uso interno—, en el que se planteaban los cuatro pilares (progresividad, regulación, monitoreo permanente y evidencia científica) para generar un marco: «Queremos llegar allá, para lo cual tenemos ciertas vías que lo permitirán en forma bastante segura». Creo que la estructuración de la salida generó menos incertidumbre.

Pero la incertidumbre existió y, si no se hubiera diseñado un método de abordaje, se podrían haber provocado reacciones de miedo, pánico y mucha irracionalidad. Un ejemplo es que cuando se cerraron 300 km de playa, en un momento sucedió que en la pista de patinaje había dos chiquilines patinando y gente que había salido a caminar, y les gritaban «asesinos» desde las ventanas. Fue muy poco tiempo. Logramos frenarlo.

Respecto a la complejidad, la estrategia uruguaya tuvo la virtud de convocar a un conjunto enorme de disciplinas a dialogar entre sí.

¿La ciencia puede desarrollar soluciones en un régimen autoritario?

Es muy llamativo que un presidente anuncie una vacuna, de la que además no vimos ningún dato. Ahí se empieza a poner en tela de juicio la libertad de la ciencia y surge la pregunta de si no se trata de una operación política y si no tiene que ver con asuntos de control. Pero hay ciencia rusa de muy buena calidad. También es verdad que, en aquellos países donde el quehacer científico y la libertad están amenazados, hay posibles desviaciones. Esto pasó en varios países. Los conflictos éticos de la ciencia muchas veces pueden estar empujados por gobiernos autoritarios, y personas que son proclives pueden maquillar datos y apoyar teorías.

La libertad del quehacer científico es esencial. Al final del camino, la ciencia como actividad civilizatoria tiene que hacerse en el ejercicio de todos los derechos humanos. Por ejemplo, la privacidad de los datos. Siempre se puede anonimizar. Se puede perder velocidad cuando hay que someter algo al aval de la ciudadanía, al contrario de hacerlo con una visión autoritaria, pero lo primero es más sustentable en el largo plazo y defiende valores de la vida humana. Es casi imposible en nuestra cabeza imaginar un sistema en el que, desde el Estado, te estén indicando qué tenés y qué podés hacer. Aquella cuarentena de once millones de personas en Wu-jan fue impactante. Luego sucedió en otros lugares, pero en China seguramente se hizo con un nivel de control férreo.

Para nosotros, como científicos, el caso chino es un poco como una caja negra. No sabemos y tenemos grandes dudas, porque no es sencillo el acceso a una información transparente. Al igual que el de la vacuna rusa. Quizás sea muy exitosa, pero, hasta la fecha, no tenemos información completa sobre ella. En cambio, los otros desarrollos se van publicando en forma más abierta y parando cuando es necesario. China pudo capitalizar la situación, se convirtió en un gran proveedor de insumos para todo el planeta: tests de diagnósticos, respiradores, muchas veces de baja calidad, tanto que cientos de miles de tests fueron desechados. También aquí recibimos tests que no se pudieron validar. No quiero entrar en generalizaciones inadecuadas; solo digo que hay que avanzar hacia un flujo más abierto de la información científica y el control de la calidad de los procesos a nivel internacional, para brindar garantías a todos.

La libertad científica es fundamental. Es esencial la libertad de poder comunicar los resultados. Hay modelos bastante antagónicos respecto a lo que nosotros pensamos.

» Había que transmitirle a la sociedad que íbamos a caminar durante un cierto tiempo con incertidumbre, y aceptarlo y racionalizarlo. Y operar desde la razón. «

Tenemos problemas como el cambio climático, que no sé cómo los vamos a procesar. Los científicos podemos incidir en el nivel de los Gobiernos de los países, pero las organizaciones científicas deberíamos poder incidir también en las decisiones planetarias. Hay protocolos que se firman, pero no todos los países los respetan.

El planeta tiene un problema muy grave. Se va a poner en tela de juicio, en tensión, la propia viabilidad de nuestra especie.

Basta con ver lo que está pasando en la costa oeste de Estados Unidos, en el pantanal, en la tundra. ¡Humedales que se prenden fuego! Y hay líderes políticos a los que les importa un pito. Esto dispara procesos que agravan la situación.

La humanidad está amenazada. La pandemia nos mostró la rapidez con que un fenómeno global afecta realmente al mundo. Arrancó a comienzos de año y en marzo estaba en todos lados. ¡Y hay que ver lo difícil que es la mitigación!

¿Recomendaciones para el futuro?

» Lo primero es tener una institucionalidad apropiada. Es decir, buenas universidades, buenas academias de ciencia, de medicina, de ingeniería. «

Lo primero es tener una institucionalidad apropiada. Es decir, buenas universidades, buenas academias de ciencia, de medicina, de ingeniería. Tiene que haber un Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Y esa institucionalidad de la ciencia —de quienes educan, como las universidades y las academias, o de los que piensan en el impacto de la ciencia, como los consejos— tiene que tener una representación muy importante en el Poder Ejecutivo. Uruguay todavía no la tiene. No tenemos un Ministerio de Ciencia y Tecnología.

La secretaría creada por el Gobierno anterior vuelve al Ministerio, que ahora será de Educación, Cultura y Ciencia. Pero, aun así, por temas de escala, los actores y las instituciones dialogan mucho entre sí, en forma permanente. Y también está la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), que tiene un directorio mixto, con integrantes de la ciencia y otros que representan al Gobierno. El CONICYT, además, tiene delegados de las empresas y de los trabajadores.

Esos nodos tienen que existir, pero es bueno que haya una coordinación supraestructural (ministerio o secretaría) que se encargue de que esos canales de comunicación funcionen todo el tiempo. Quizá nuestro grupo, el GACH, haya ocupado ahora ese rol. Por un lado, nos comunicamos con la comunidad científica, y por otro lado, con el Gobierno. Pero este grupo como tal no va a persistir en el tiempo. Ahora tiene una función, pero después tiene que disolverse. Hay otras instituciones que ya están: la Academia Nacional de Ciencias, la Academia Nacional de Medicina, el CONICYT.

Definitivamente tiene que haber institucionalidad. En ella debe haber representantes de la política y de la ciencia. Y hay que tratar de estar muy cerca de la presidencia, un ministerio o una secretaría de ciencia, de actores con mucha espalda que permitan hacer esa transición.

Los científicos tenemos que hacer nuestros proyectos de investigación, una ciencia concentrada, profunda, sin el ruido de lo cotidiano. Esa es la carne del ser científico. Pero una parte del tiempo, sobre todo cuando llegaste a cierto punto de la carrera, también lo tenés que dedicar al sistema. Una cosa es tu proyecto y otra es el sistema de ciencia y tecnología conectado con el Gobierno y la sociedad. Ese doble juego hay que hacerlo. No te podés apartar del proyecto científico porque dejás de ser un científico. En el caso de Merkel no hubo chance. Como jefe de gobierno no podés seguir en el laboratorio. Pero, fuera de esa excepción, hay que hacer un esfuerzo redoblado por mantener proyectos de investigación muy fuertes, y a la vez mantener la conexión con el sistema.

*Entrevista realizada en Montevideo, el 15 de septiembre de 2020,
por Sebastian Grundberger, Manfred Steffen y Ángel Arellano*

Transcripción y edición: Manfred Steffen



**¿QUÉ SE DEFINE
EN LA BATALLA
POR EL 5G?**

EPISODIO 9

**BAJO LA
LUPA**
con Franco
Delle Donne

DP
PODCAST

ESCUCHALO EN

Spotify Listen on Apple Podcasts Escuchar en Google Podcasts

Construyendo puentes

La KAS en América Latina

—» **THOMAS SCHAUMBERG**



Director adjunto de la KAS en Uruguay.

—» **MANFRED STEFFEN**



Coordinador de proyectos en la KAS oficina Uruguay.

Desde 1955, la Fundación Konrad Adenauer trabaja en la formación política nacional e internacional, abogando por la promoción de la unificación europea, apoyando el arte y la cultura, promoviendo con becas a estudiantes talentosos y candidatos a doctorado, y documentando e investigando la historia del movimiento democristiano. Con su presencia mundial, constituye un puente entre Alemania y el mundo, y construye un vínculo entre la política y la ciencia.

La idea fundacional de la KAS

Después de la fallida República de Weimar, la experiencia de la dictadura de Adolfo Hitler y la guerra mundial, quedó claro que una democracia parlamentaria requiere para su funcionamiento instituciones democráticas y partidos activos pero, sobre todo, una conciencia democrática y el compromiso político de ciudadanas y ciudadanos.

Así, a principios de la década de 1950, maduró la idea de crear un centro de formación en la CDU, partido de gobierno de Konrad Adenauer, el primer canciller federal de la joven República Federal. Este centro tenía como objetivo promover la próxima generación de líderes políticos y contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil. Para ello, en 1955 se fundó la Sociedad para el Trabajo Educativo Demócrata Cristiano, que desde 1964 es llamada Fundación Konrad Adenauer (KAS).

El trabajo de la KAS se fundamenta en la concepción cristiana del ser humano. Se ubica ideológicamente en las cercanías del partido político CDU, aunque conservando su independencia financiera y organizativa. Del compromiso democrático devienen los valores fundamentales de libertad, solidaridad y justicia. Sobre esta base el trabajo de la KAS puesta al fortalecimiento de las fuerzas e instituciones democráticas del Estado de derecho en Alemania, Europa y el mundo. La KAS aboga por la unidad europea y la intensificación de las relaciones transatlánticas, y está comprometida con la cooperación internacional para el desarrollo.

Formación política

En su calidad de fundación política la KAS organiza propuestas educativas de variado alcance; como centro de pensamiento, está activa en el análisis y el asesoramiento político. Parte de este trabajo se expresa en la detección y promoción de estudiantes, periodistas y jóvenes talentos en el área política a través de instancias de capacitación y un amplio programa de becas. El patrocinio para talentosos ofrece no solamente apoyo económico, sino sobre todo una oferta diferenciada de formación a través de su programa de seminarios para becarios. La red de la KAS comprende actualmente a más de 8800 exbecarios.

El enfoque del trabajo de formación de la KAS está basado en la promoción de una cultura de discusión justa y abierta en la sociedad. La KAS trabaja en la conformación de espacios de intercambio entre políticos, grupos de interés, periodistas, científicos y ciudadanos interesados, que así actúen como enlace entre diferentes grupos sociales. Acompaña el debate político con impulsos de discusión y profundización de temas

Fundaciones políticas en Alemania

Las fundaciones políticas son parte de la cultura política en la República Federal de Alemania. Constituyen una parte importante del trabajo de formación social y democrático. Sus ofertas se dirigen a todos y todas las ciudadanas. Si bien se sitúan en las cercanías de los respectivos partidos políticos, conservan su independencia jurídica y operativa.

Su trabajo de formación se orienta al pluralismo social, por lo que es considerado de interés público y financiado con dineros públicos.

Aparte de la Fundación Konrad Adenauer, cercana a la Unión Demócrata Cristiana, existen las siguientes fundaciones:

- Fundación Friedrich Ebert (FES), cercana al Partido Socialdemócrata (centroizquierda).
- Fundación Hanns Seidel (HSS), cercana al CSU, partido hermano de la CDU en Baviera.
- Fundación Friedrich Naumann (FNS), cercana al Partido Liberal (FDP).
- Fundación Heinrich Böll (HBS), cercana al partido ecologista Die Grünen (Los Verdes)
- Fundación Rosa Luxemburg (RLS), cercana al partido Die Linke (La Izquierda)

relevantes del presente. En el 2020, el énfasis está en temas de seguridad, innovación, así como representación y participación ciudadana.

El núcleo de este trabajo lo constituyen más de 2500 seminarios y eventos de discusión pública organizados por los centros de capacitación y la academia de la KAS. También en el área cultural la Fundación ofrece exposiciones, lecturas y otorga premios y subvenciones a jóvenes artistas.

Centro de pensamiento

En el contexto internacional la KAS reconocida como *think tank* líder en Alemania y como uno de los más influyentes del mundo¹ en cuanto

¹ <https://www.kas.de/en/think-tank-report>.

a sus impulsos para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho.

La identificación de temas relevantes, la detección temprana de evoluciones y la construcción de redes son claves en el mundo globalizado. El deterioro ambiental, las migraciones, los acelerados cambios sociales constituyen un complejo entorno en el que la política debe tomar decisiones. En este mundo interconectado y condicionado por conflictos, los partidos políticos están desafiados a cumplir con su cometido dentro de la institucionalidad democrática. La KAS se propone detectar en forma anticipada transformaciones sociales y políticas, contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y construir puentes entre la política y la academia.

DIÁLOGO POLÍTICO es parte del Programa Regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer.

Como lo dice su nombre, DIÁLOGO POLÍTICO constituye una plataforma para el debate democrático de nivel. Queremos tratar los grandes desafíos de la democracia en la región y el mundo, siempre desde un ángulo constructivo y desde la óptica del bien común. De esta forma aspiramos ayudar a reducir la polarización y fomentar sociedades libres, plurales y justas.

Cooperación europea e internacional

El trabajo internacional de la KAS se basa en la red de oficinas locales y programas regionales con énfasis en determinados ejes temáticos. Los equipos locales de la KAS producen y ofrecen una amplia gama de informes nacionales y programas editoriales. Se trata de identificar temas del futuro y discutir soluciones aprovechando experiencias políticas y parlamentarias de los partidos.

El servicio científico de la KAS comprende el Archivo de Política Demócrata (Archiv für Christlich-Demokratische Politik, ACDP), fundado en 1976, que administra el acervo de la CDU y de la KAS (publicaciones, intercambios epistolares y objetos coleccionados). Se destaca la colección más grande de afiches políticos de Alemania y la biblioteca digital con 100.000 títulos sobre política e historia.

La KAS dispone de un centenar de oficinas en el exterior que constituyen una red de asesores y expertos relacionados con diversos ámbitos de los procesos de toma de decisión. Aparte de la cooperación con



Fuente: Shutterstock.

gobiernos y partidos políticos se enfatiza la estrecha cooperación con expertos y jóvenes talentos.

La KAS aboga por la mejora del marco político en el sentido de sus objetivos generales y organiza programas y proyectos a nivel local junto con organizaciones asociadas o por su cuenta, crea foros públicos para la presentación de intereses políticos y económicos alemanes y es el punto de contacto para los grupos socio políticos de Alemania.

Las oficinas de la KAS garantizan un flujo constante de información de antecedentes políticos de las respectivas regiones y, por tanto, crean un impulso para la discusión política y los procesos de toma de decisiones en Alemania. Al mismo tiempo, las misiones en el exterior de las fundaciones son un signo del pluralismo de la política exterior alemana para fortalecer las asociaciones de valor con regiones y países de todo el mundo y constituyen una pieza del rompecabezas de la cooperación alemana para el desarrollo.

La KAS en América Latina

La presencia de la KAS en varios países de América Latina tiene una larga tradición. Las primeras oficinas exteriores de la Fundación se establecieron en Chile y Venezuela, en la década de 1960. Además de las oficinas en los países, los programas regionales son un pilar im-

portante del trabajo internacional y una expresión de sus prioridades estratégicas y temáticas. Actualmente se encuentran trabajando cinco programas regionales en América Latina: el Programa Regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina; el Programa Estado de Derecho, en Bogotá; el Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina (EKLA); el Programa Regional de Participación Indígena y Política (PPI); y el Programa Regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con América Latina (ADELA).

Con su trabajo, la KAS quiere construir puentes entre Alemania y el mundo para promover el intercambio pacífico y constructivo de diferentes intereses y valores. Como KAS, contribuye ofreciendo sus distintas plataformas, foros de diálogo y discusiones, al servicio del intercambio entre política, sociedad civil y medios de comunicación en Alemania, Europa y el mundo.

¿LA ECONOMÍA EN JAQUE POR LA PANDEMIA?

BAJOLA LUPA
con Franco Delle Donne

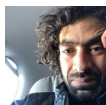
DP
PODCAST

ESCUCHALO EN

Spotify Apple Podcasts Google Podcasts

Centros de pensamiento en América Latina

La formación de jóvenes políticos y el asesoramiento de los partidos políticos son actividades fundamentales de la Fundación Konrad Adenauer en América Latina. En casi todos los países del continente el Programa Regional Partidos Políticos y Democracia coopera con instituciones locales para desarrollar estas actividades. El diálogo entre la academia y la política constituye una actividad de particular relevancia.



CARLOS CASTILLO
Fundación Rafael Preciado
Hernández, México
<http://frph.org.mx>



CARLOS ANDRÉS PÉREZ M.
Centro de Análisis y
Entrenamiento Político (CAEP),
Colombia
<http://caep.co>



PAOLA BAUTISTA DE ALEMÁN
Instituto de Estudios Políticos,
Económicos y Sociales FORMA,
Venezuela
<https://redformaweb.com>

Conocimiento y gobierno

El distanciamiento entre partidos políticos y ciudadanía tiene su correlato en la separación que existe entre aquellos y la sociedad civil organizada, consecuencia de la hiperespecialización que distingue a la esfera pública del siglo XXI y que trajo consigo un retraimiento de los diversos actores e instituciones que conforman los centros nacionales e internacionales de poder.

Retraimiento implica ensimismarse, quedarse en sí mismo, abocarse a lo propio y dar la espalda a otros organismos: en el caso de los partidos, convertidos en maquinarias electorales con el objetivo casi exclusivo de ganar en los comicios que cada determinado tiempo se organizan; en el caso de la sociedad civil, pertrechada en sus propias y diversas áreas de interés donde se convierte en portavoz de intereses que, por su alto nivel técnico, se mantienen casi siempre al margen de la discusión pública y se restringen al ámbito especializado.

Esta situación, que podría parecer negativa, conlleva la gran ventaja de que el conocimiento que unos y otros desarrollan resulta de sumo complejo y especializado, limitando el área de interés particular y ahondando en ella hasta convertirse cada cual en experto en su propia materia. Los estudios, investigaciones, proyectos y análisis que se desprenden de ello representan un baluarte de diagnóstico y soluciones que, no obstante, adolece en muchos casos de la capacidad de vincularse de manera adecuada y oportuna con las y los tomadores de decisiones: gobiernos, partidos y representantes del poder público.

La ciencia, de este modo, pareciera destinada solamente a ser requerida cuando la urgencia, las catástrofes o lo contingente se instalan como emergencia; solo entonces, la política volte a otras áreas de especialidad para trabajar de manera conjunta con sus pares especialistas, en una relación momentánea de excepcionalidad.

La pandemia de COVID-19 ha resultado un claro ejemplo de que esa forma de convivencia no sirve para construir lazos de confianza. Una vez que se ven forzadas ambas esferas a pactar un trabajo compartido, se parte de la sospecha o la duda mutuas, de los cuestionamientos entre una y otra parte respecto de sus capacidades y la consecuente pérdida de tiempo y recursos que, en este caso, se traduce en pérdida de vidas que, lejanas a estas cuestiones, padecen la incapacidad de especialistas de hacer útil y funcional el conocimiento en beneficio de la población.

La cercanía entre ciencia y política no puede reducirse a la excepcionalidad ni a la emergencia. Tampoco puede convertirse en el predominio de aquella sobre esta, pues se corre el riesgo de caer en tecnocra-



Marcha por la ciencia, frente al Capitolio, Washington D. C.
Fuente: Shutterstock.

cias que han demostrado su capacidad deshumanizadora y su distancia de una realidad cada vez más compleja, diversa y plural. La construcción de espacios intermedios se vuelve en ese sentido una posibilidad de establecer un diálogo continuo, cercano, capaz de sensibilizar a unos y otros sobre la necesidad de soluciones capaces de anticiparse, de resolver y de reunir lo mejor de unos y otros en torno del interés conjunto de la población.

Los centros de pensamiento e investigación partidistas se erigen así como esos espacios donde confluyen el conocimiento técnico y la política, donde ambas especialidades convergen para fungir como correas de transmisión del saber y la experiencia hacia los espacios de toma de decisión, donde a partir de la especialidad en materias específicas se diseñan las políticas públicas que los partidos ofrecerán como programas de gobierno y, en caso de triunfo electoral, llevarán a la práctica a través de autoridades y representantes.



Esto hace posible la vinculación de la ciudadanía —representada desde la sociedad civil, la academia, los institutos de investigación, los colegios de expertos y otros espacios de generación de conocimiento— con partidos políticos conscientes de sus limitaciones y sus capacidades, entendiendo ante todo que hoy los propios partidos son por sí mismos incapaces de suplir la complejidad de esferas de especialidad en cuestiones que van del cambio climático, las energías renovables o la virología hasta la movilidad urbana, el desarrollo sostenible, las cuestiones de género y otros temas que resultan de primer orden en la agenda pública de los países y la humanidad en su conjunto.

En México, la Fundación Rafael Preciado Hernández nació con la vocación de ser ese puente que permitiera acercar el conocimiento técnico a la práctica política del Partido Acción Nacional. Para ello, la investigación académica, las publicaciones periódicas de la revista *Bien Común* y de una decena de libros que se publican al año, la realización

de foros con especialistas en distintos rubros, así como el intercambio de experiencias con la academia, los centros de especialistas y fundaciones a nivel internacional, constituyen estrategias diversas con las que se busca fungir como un puente para subsanar una situación que afecta las capacidades y potencialidades tanto de la ciencia como de la política.

La construcción, institucionalización y aprovechamiento de este tipo de prácticas y de espacios se vuelve hoy en día una necesidad de primer orden como estrategia de vinculación de los partidos, asumiendo que la llamada crisis de representatividad de los actores políticos tradicionales, así como la cerrazón y falta de contacto con la realidad, tiene en este esfuerzo de acercamiento y colaboración la posibilidad de subsanarse y, sobre todo, de convertir a las fuerzas políticas en auténticos puentes entre la ciudadanía y el Gobierno.

Legitimarse desde la especialización, la representatividad y el profesionalismo es un deber que permite renovar y refrescar el modo de hacer política, aprovechando las posibilidades que abre el siglo XXI, reiterando un compromiso con el mejoramiento de las instituciones que hacen posible, necesaria y, sobre todo, útil a la democracia.

Carlos Castillo

Una unión exitosa

En la academia hay una discusión que parece de nunca acabar: ¿se debe hablar de ciencia política o de ciencias políticas?

La cuestión se puede zanjar argumentando el enfoque diferenciado que hay entre lo que se estudia en los Estados Unidos y lo que se estudia en Francia. Los primeros simplificaron el término y agruparon las ciencias relacionadas (estadística, sociología, sicología, antropología y demás) en una sola, mientras que los franceses mantienen el plural, dándole estatus diferenciado a todas.

Lo cierto es que la utilidad de la ciencia en la política no es solo semántica y los resultados deben ir más allá de la denominación que se elija. Por eso, desde el Centro de Análisis y Entrenamiento Político buscamos ser un punto intermedio entre la academia que usa evidencia científica e investigación y la política de la calle, acostumbrada a conseguir votos con el contacto uno a uno.

Lo complicado de este proceso ha sido demostrar que realmente lo que hace cada una de las partes puede servirle a la otra. Por ejemplo, sacar utilidad de un análisis estadístico multivariante para decirle a un partido político dónde están sus votantes más propensos demandaba primero la realización de un estudio cuantitativo que siguiera unos pa-

trones establecidos para determinar la muestra adecuada y tener las precauciones y la vigilancia necesarias para monitorear la recolección de los datos.

De otro lado, se convirtió en un reto explicar desde las coyunturas únicas que existen en cada comunidad las razones por las que habría que ir ajustando las muestras a medir o las ponderaciones necesarias del final. Contrastar esos resultados con lo que ya había pasado en *la vida real* requería hacer un trabajo de campo de recolección de datos electorales y mediciones postelectorales de corte cualitativo.

La estadística ha proporcionado a ciencias como la medicina, tan determinantes en la supervivencia de nuestra especie, las luces de cómo avanzar para erradicar enfermedades. Ese mismo patrón, predictor de conductas y resultados, es el que hoy nos ayuda en la política a anticiparnos sobre cómo podría llegar a votar un determinado grupo poblacional o qué lo llevaría a abstenerse.

Pero con la ciencia podemos ir mucho más allá, ahora que nos adentramos en algo tan complejo como el comportamiento humano. En los últimos cinco años se ha estudiado más sobre el funcionamiento del cerebro y, sabiendo que ahí radica el origen de nuestra forma de ser, la pregunta que salta a la vista es ¿por qué no usar esa nueva ciencia al servicio de la política? No hacerlo es como si, conociendo la electricidad, todavía siguiéramos iluminando nuestras casas con lámparas de aceite de ballena como se hacía a mediados del siglo XIX.

En el estudio serio de la política se recorren nuevos caminos cada día, inicialmente gracias a las escuelas del ramo que, desde 1880 con la creación de la Escuela de Ciencia Política de Columbia College (hoy Universidad de Columbia) en los Estados Unidos y desde la década de 1960 que empezaron una fuerte conexión entre política y sociedad, a través de la escuela de sociología política, se ha logrado tumbar el muro que se había erigido entre la ciudadanía y los estudios de este tipo.

El paso más difícil se dio hace 140 años cuando se introdujo en un claustro de educación superior el estudio de la política, de la mano del profesor Franz Lieber, alemán que residía en los Estados Unidos, considerado el primer politólogo. Luego vino una época dorada de investigación académica, con grandes resultados a nivel teórico y de análisis filosófico.

Ello dio paso a una nueva generación de politólogos, que trabaja en la actualidad tanto en academia como en terreno y ha logrado combinar la observación de las múltiples disciplinas con la política de a pie, que busca seducir al ciudadano. El mayor aporte de los investigadores y científicos que se interesan por la política y en general por el estudio del comportamiento humano es compartir sus hallazgos con la comunidad de manera abierta para que entre todos —partidos, dirigentes,

medios, analistas y demás actores— podamos darle un uso adecuado.

De otro lado, la tarea de los que nos hemos establecido como un puente que conecta ciudadanía y política será mantener la puerta abierta para que desde ambos lados haya interés por el otro.

Carlos Andrés Pérez M.

Virtud y ciencia

Sócrates se dirigió al joven Alcibiades y dijo: «Los Estados para ser dichosos no tienen necesidad de murallas, ni de buques, ni de arsenales, ni de tropas, ni de grandes aparatos; la única cosa de que tienen necesidad para su felicidad es la virtud» (Platón, 1871, p. 194). Precisa así Platón el lugar privilegiado que ocupa la calidad humana en el ejercicio de la política. La referencia me permite compartir y reflexionar sobre el trabajo que FORMA ha desarrollado en Venezuela desde 2003.

Hace 18 años, un grupo de jóvenes universitarios advertimos la necesidad de trabajar por el país. Nos animó el acelerado desmantelamiento democrático que lideró Hugo Chávez y su revolución. Intuíamos que la libertad se nos iba de las manos y nuestro primer impulso fue buscar consejo. Acudimos a profesores y políticos cercanos. Nos recomendaron no dejarnos llevar por el activismo y dedicar tiempo al estudio. De esta manera, decidimos crear un espacio destinado a nuestra formación. Así nació FORMA. Una iniciativa que fue creciendo poco a poco. Actualmente somos un instituto de estudios con sede en Caracas. Generamos conocimiento y ofrecemos espacios de formación para jóvenes políticos que contribuyen con la lucha democrática.

La formación política que ofrecemos se sostiene en tres pilares: «i) formar el alma humana para el servicio generoso a los demás, ii) ordenar el carácter para el ejercicio de la política y iii) fortalecer el espíritu para resistir el mal y obrar con justicia» (Matheus, 2019, p. 82). Hemos crecido en revolución y la experiencia totalitaria —como diría Todorov— nos ha confrontado con temas fundamentales. De manera recurrente nos preguntamos sobre el sentido de la política, la relación entre poder y justicia, la importancia de acudir a la inteligencia para descubrir la verdad de las cosas, la libertad como potencia humana y la construcción del bien común... entre otras cosas.

Nos ocurre lo que refiere Voegelin (2006): «En una hora de crisis, cuando el orden de una sociedad vacila y se desintegra, los problemas fundamentales de la existencia política en la historia son más fácilmente reconocibles que en periodos de relativa estabilidad». La dureza del entorno nos ha acercado a cuestiones medulares y hemos construido

caminos para acercarnos a ellas. Esos senderos nos han llevado a reconocer a la persona humana como el centro de nuestra acción política. Por tal motivo, dedicamos las primeras sesiones de nuestros seminarios al estudio de la antropología filosófica. Conocer al hombre ofrece al político una medida para sus acciones. Hemos visto que detrás de todo autócrata que roba, persigue, tortura y asesina se encuentra el desconocimiento deliberado de la dignidad humana. Los contenidos de filosofía y teoría política acompañan a otros temas. Ofrecemos sesiones de historia de Venezuela, sistema político venezolano, economía, teorías sobre cambio político (transiciones y transformaciones), gobernabilidad, comunicación política, herramientas para la organización social, participación ciudadana y vida partidista, entre otros.

Nos guían también tres principios pedagógicos que hemos ido perfeccionando con el tiempo: i) políticos que forman a políticos, ii) acudir a fuentes clásicas de conocimiento, y iii) crear experiencias formativas en donde se fomente la amistad cívica. El testimonio anima y mueve conciencias. En palabras del papa Francisco: «Lo que necesita este siglo no son maestros, son testigos» (2015). Consideramos fundamental que quienes impartan formación política sean personas con cierta experiencia de lucha democrática o de labores de gobierno. En segundo lugar, acudir a las fuentes clásicas de conocimiento nos permite encontrar y explorar criterios que pueden ser comunes a todos. Apelamos a ideas universales para promover el pluralismo y la generación de consensos. El tercer principio —crear experiencias formativas en donde se fomente la amistad cívica— es especialmente importante. Los jóvenes que participen en nuestras actividades no han vivido en democracia. Conmueve escuchar sus testimonios. Muchos de ellos jamás han votado. Crecer en dictadura impacta la cultura y los modos de socialización política. Para ellos —y para nosotros— es difícil gestionar los disensos, valorar el pluralismo y moderar las preferencias. Los seminarios de FORMA buscan ser un oasis democrático en un entorno autocrático.

Nuestros esfuerzos están al servicio del país y ofrecemos aportes en dos dimensiones: personal y social. Primero, hemos impactado directamente a cada una de las personas que participa en nuestras actividades. En 18 años de trabajo continuo hemos atendido a más de treinta mil personas. Entre ellos hay destacados luchadores por la democracia que han llegado a cargos de elección popular y hoy lideran a las fuerzas opositoras dentro o fuera del país. Y segundo, contribuimos a la preservación y creación de condiciones predemocráticas que permitirán avanzar en un eventual proceso de liberación e inauguración democrática. De esta manera ayudamos a superar la incapacidad de organización social e institucional que dejan los sistemas totalitarios. Svetlana Alexiévich, refiriéndose a las recientes

protestas en Bielorrusia, afirmó que «la sociedad civil no tiene aún las fuerzas necesarias para lograr la democracia». El ímpetu liberador y movilizador debe ir acompañado de organizaciones estables y partidos políticos fuertes. Sin esa condición, las iniciativas democráticas tienden a naufragar. Recordemos la Primavera Árabe. Conscientes de estos riesgos, tomamos como tarea principal resguardar la cultura partidista de nuestro país y contribuir así con el proceso de transformación democrática.

Hace un año FORMAPASÓ a ser instituto de estudios. Después de diecisiete años como asociación civil decidimos avanzar hacia la generación de conocimiento. Nuestro primer producto editorial es la revista *Democratización*, que se edita en castellano e inglés y tiene como propósito ofrecer claves para comprender el problema venezolano. *Democratización* es un espacio de encuentro intergeneracional e interdisciplinario para intelectuales y políticos. Acudimos a las herramientas que nos ofrece la ciencia política, jurídica, social y económica para comprender nuestra realidad y construir propuestas de reconstrucción. Próximamente publicaremos nuestro primer libro: *Autocracias del s. XXI: caso Venezuela*. Nuestros esfuerzos editoriales tienen también una labor testimonial. Buscamos contribuir con la preservación de la memoria histórica de nuestro país.

Al igual que el resto del mundo hemos tenido que ajustar nuestras actividades a las limitaciones que impone la pandemia. En Venezuela, el virus ha significado la profundización de la crisis humanitaria compleja y la cristalización total de los rasgos no democráticos del sistema político. El COVID-19 nos ha hecho más pobres y menos libres. Desde marzo hacemos nuestras actividades a distancia. Las limitaciones tecnológicas y estructurales limitan nuestra labor. En Venezuela los cortes eléctricos son constantes y el acceso a internet es limitado. Aún así seguimos operando y la participación ha sido buena. Podemos decir que el balance es positivo. Hemos contado con la participación de invitados internacionales. El mayor desafío será cuando termine la cuarentena y nos enfrentemos con una realidad marcada por meses de control que el sistema querrá mantener como dinámica política en el futuro.

Para terminar vuelvo a Sócrates y a Alcibiades. La liberación y la transformación democrática que exige nuestro país demanda ciudadanos virtuosos que puedan manejar los embates de la dictadura y avanzar con firmeza hacia la democracia. Prudencia, templanza, justicia, fortaleza, caridad, sentido trascendente y esperanza responsable. Estas virtudes deben acompañar a la ciencia para contribuir a la superación de veinte años de revolución. Haríamos mucho mal si pretendiéramos

afrontar el desafío de la transformación democrática acudiendo solo a los recursos que ofrece la técnica sin considerar el daño antropológico que ha ocasionado el chavismo. Virtud y ciencia deben acompañarse. Solo así seremos *dichosos* otra vez.

Paola Bautista de Alemán



Innovación, tecnología y democracia

—» JUAN CARLOS HOLGUÍN

MALDONADO

Máster en Políticas Públicas (Georgetown University) y candidato a PhD en Gobierno (Universidad de Navarra). Desde los 18 años es emprendedor en áreas de tecnología y transformación digital. Miembro del FAIR LAC, una iniciativa del BID para promover un uso ético de la inteligencia artificial.



Hablar de innovación en medio de la coyuntura de esta pandemia parecería trillado. La llamada nueva normalidad nos ha llevado a palpar lo que realmente significa la revolución digital. Hace pocas semanas, los diarios del sur de nuestro continente comunicaban, con sorpresa, que la empresa Mercado Libre, emprendimiento digital de comercio electrónico y pagos, que hace pocos años inició su operación en un viejo garaje de Buenos Aires, valía ahora casi 25 veces más que YPF, la empresa de petróleos más importante de Argentina en las últimas décadas.

La telemedicina, la educación virtual, el teletrabajo, entre otros términos relacionados a esta *revolución tecnológica*, se convirtieron en nuestras herramientas más cercanas. Más allá del uso de plataformas tecnológicas de comunicación, también hemos sido testigos de cómo la tecnología ha ayudado a enfrentar esta pandemia. Las aplicaciones de trazabilidad, cercos epidemiológicos, entre otros, han marcado la pauta de este tiempo.

Pero, ¿hemos innovado nuestras estructuras democráticas? ¿Los gobiernos, especialmente de nuestra región, han modificado sus procesos o toma de decisiones con esta nueva coyuntura? ¿Qué está pasando en la educación y la salud pública? El término *innovación* corre el riesgo de ser abordado con superficialidad. Todos hablan ahora de innovación: los bancos, las universidades, los gobiernos. Pero, en general, no estamos claros en lo que realmente significa innovar. En realidad, podemos tener muchas respuestas. Tendemos a analizar la innovación desde la tecnología. O creemos que innovar es emprender.

En la edición anterior de Diálogo Político Sebastián Grundberger decía que la pandemia ha sido una prueba de que el mundo virtual puede estar sustituyendo al mundo real. Y es verdad, ¡lo ha hecho! Por eso no podemos seguir haciendo lo mismo.

Es importante analizar cómo esta revolución digital está afectando muchos ámbitos de nuestra vida diaria y nuestra democracia. Las redes sociales han generado un impacto definitivo en nuestros sistemas políticos. Y, con ello, no solamente la consecución de poder, sino también los nuevos modos de relación con los ciudadanos. ¿Cómo nos comportamos en este nuevo tiempo?

Para la innovación pública es necesario entender el estado actual de la sociedad, afectada positiva o negativamente por esta nueva revolución. La innovación nos permite hacer las cosas de manera distinta pero solo lo lograremos comprendiendo este nuevo tiempo: las redes sociales, los dispositivos inteligentes, el *big data*, la inteligencia artificial, entre otros.

Pero, ¿qué es innovar?

Innovar, por definición, es un desafío. Es alterar algo, por pequeño que sea, introduciendo algún cambio o novedad. Innovamos cuando las viejas soluciones ya no sirven; cuando nos damos cuenta de que podemos quedarnos atrás en cualquier ámbito por seguir haciendo lo mismo.

Innovamos en la cocina, o en el fútbol. Pero también debemos hacerlo en la política y en la sociedad. La innovación pública es una

obligación ante esta nueva realidad. Estamos acostumbrados a creer que nuestros sistemas de gobierno o los servicios públicos no tienen solución. Ponemos nuestras excusas en los grandes aparatos burocráticos de nuestros países. Innovar en el gobierno no es más que ratificar la visión de Konrad Adenauer de poner al ser humano como eje de cualquier acción gubernamental, a través de algunos principios simples: toda acción con foco en el ciudadano; cocreación de soluciones entre diversos actores; integralidad; experimentación; y cambio cultural.

Cualquier diseño de proceso o política no puede nacer con un enfoque en las *cosas*, sino que su orientación debe estar centrada en el ciudadano, para entender así sus necesidades, motivaciones y convertirlos en los primeros agentes del proceso de innovación. Ahí es donde la cocreación de soluciones complementa ese enfoque, con la cooperación activa de todos los actores de un proceso o una política. Abrir espacios de diálogo, de diseño; compartir herramientas y motivar a todos los *stakeholders* para diseñar juntos los cambios que tendrán un efecto real en la vida de los ciudadanos.

El enfoque holístico, en cambio, nos permite dar una perspectiva integral a cualquier solución. Debe existir siempre un enfoque interinstitucional e interdisciplinario, para poder tener una mirada integral en cualquier proceso. Y esto nos lleva a experimentar. A *aprender haciendo*, con pruebas y errores, hasta encontrar la experiencia necesaria.

Debemos innovar para el presente pero también para el futuro de nuestros hijos. Nuestras sociedades están llenas de posibilidades, pero no podemos pedir cambios si seguimos haciendo lo mismo. Pero antes debemos reconocer el estado actual de la sociedad.

El impacto de la tecnología en la democracia

Hace dos décadas nuestra sociedad era muy distinta. Sin embargo, la tecnología, más allá de convertirse en una herramienta vital de desarrollo, no había afectado con importancia comportamientos sociales. De hecho, antes de la pandemia la sociedad era distinta. Al hablar de tecnología, en mi opinión, el cambio más importante en la sociedad es la irrupción de las redes sociales. Y esto debemos entenderlo para poder plantear un nuevo concepto de innovación pública con responsabilidad. Ahora que estamos a pocos días de la elección norteamericana, en medio de la pandemia, debemos recordar lo sucedido hace apenas cuatro años, cuando el resultado electoral que determinó la victoria de Donald Trump generó varias reflexiones sobre el uso de la tecnología en nuestra democracia.

En el 2016, el *Diccionario Oxford* eligió a *posverdad* como la palabra del año, debido a la frecuencia de su uso. Es un concepto que se puso de moda a raíz de un editorial de la revista *The Economist*, que explicó el fenómeno Trump a partir del efecto de la emoción en la racionalidad de los electores estadounidenses en aquella elección.

Las informaciones falsas durante aquella campaña tuvieron más repercusión en las redes sociales que las noticias verdaderas. Según Matthew Gentzkow, de Stanford University, hay una alta probabilidad de sugerir que Trump no hubiese sido presidente sino fuese por la influencia de las noticias falsas.

Aquella elección de Estados Unidos y su posterior debate respecto a la posible influencia rusa en la maquinaria digital de campaña nos obliga a pensar en que existe un posible cambio de paradigma sobre el escenario del poder y la autoridad, debido a la tecnología. Cuando observamos que más del 61% de los ciudadanos norteamericanos usan como fuente de información a Facebook, nos obligamos a discutir sobre los posibles escenarios de la construcción de una nueva autoridad desde la lógica de la *posverdad*.

Vivimos, pues, el tiempo de la posverdad en redes sociales y en WhatsApp, y solo entendiendo con responsabilidad este estado de la sociedad podremos entender cómo usar la tecnología, con ética, para un buen desempeño público. La tecnología siempre será una herramienta para la innovación pública, no su fin.

«Cualquier diseño de proceso o política no puede nacer con un enfoque en las cosas, sino que su orientación debe estar centrada en el ciudadano, para entender así sus necesidades, motivaciones y convertirlos en los primeros agentes del proceso de innovación.»

Un nuevo panóptico digital

El *big data* es la base actual de la innovación pública. Un ciudadano produce tantos datos que muchas de las soluciones desde lo público tienen su fundamento en el correcto uso del *big data*. Pero esto trae peligros.

«Hace cuarenta años creímos que había triunfado la libertad», anotaba Zygmunt Baumann en una de las últimas entrevistas de su vida. Las sociedades han dado supuestos saltos en pos de abolir formas caducas de esclavitud. No obstante, el modelo de consumo que impera nos ha creado nuevos yugos, sin que lo percibamos. No somos libres, somos esclavos de nuestro rendimiento, de las pantallas de nuestros

teléfonos inteligentes, con nuestro consentimiento pleno. No tenemos poder, aunque creemos que lo ostentamos. Somos, en palabras del filósofo coreano Byung-Chul Han, *esclavos absolutos*, en la medida en que, sin amo alguno, nos explotamos nosotros mismos de forma voluntaria.

Cuando Foucault esbozó la idea del panóptico disciplinario lo pensó como un símil de la prisión ideada por Bentham, cuya principal finalidad era obtener un estado de vigilancia absoluto, que permitiera generar poder con la mirada. Pero no llegaba a su alma, a su psiquis. La tecnología y las redes sociales nos han llevado a un nuevo panóptico creado por esta revolución digital: el panóptico digital.

Se trata de una especie de *big brother* digital que ha logrado optimizar lo que el mismo Orwell soñó ficciosamente en 1984, en que los mecanismos de control y vigilancia no pudieron penetrar dentro de las mentes. Este *big brother* digital funciona de manera distinta: nos hace creer libres, nos hace sentir felices, emocionados, compartiendo toda nuestra información y convirtiéndola en datos que generarán algún tipo de poder. Una entrega de información, además, en la que participamos de forma activa, completamente consciente y haciendo un uso intensivo de nuestra propia libertad. Es el paso del *big brother* al *big data*.

Vivimos un tiempo en que las redes sociales son una trampa. Hay una crisis absoluta de la libertad. En este panóptico digital nadie se siente vigilado, y el Big Brother tiene un aspecto amable, que da *likes* y nos extrae información, emociones y datos con nuestra absoluta voluntad.

Estamos, pues, controlados en la época de la libertad. El panóptico digital es un nuevo escenario para la construcción de algún poder absoluto, mientras se produce una propia verdad.

Uno de los proyectos de innovación pública más importantes durante la pandemia fue llevado adelante por países que lograron digitalizar todo el proceso de cercos epidemiológicos para el COVID-19. Sin embargo, países cuyos regímenes son autoritarios lo hicieron con mayor éxito. ¿Qué sucedía? El uso de datos de los ciudadanos permitía rastrearlos georreferenciadamente, saber su temperatura con la cámara de sus celulares, entre otros. Era el *gran hermano* Estado *ayudando* a sus ciudadanos.

Por ello, para la innovación pública en la tecnología es vital tener marcos regulatorios que protejan los derechos más básicos de los ciudadanos. Que nadie pueda vulnerar nuestros datos y nuestra privacidad. La Unión Europea ha trazado una cancha para la ética, a través del Reglamento General de Protección de Datos.

¿En qué áreas podemos innovar en el sector público?

La crisis del COVID-19 ha intensificado la necesidad de hacer innovaciones públicas. Más allá de los riegos en la sociedad que he mostrado antes, indudablemente vivimos una digitalización de nuestra economía y de nuestra sociedad.

Por eso, el momento actual de nuestros gobiernos debería estar marcado por la necesidad de conectividad como eje fundamental. Uno de los riegos más grandes de la coyuntura es que una demora en la ampliación de cobertura de conexión, especialmente en los países en desarrollo, traería indudablemente un aumento de pobreza. Lo vemos ahora en aquellos niños que no pueden estudiar por falta de internet o por falta de un dispositivo. Indudablemente, las personas que residen en zonas urbanas recibirán una mejor calidad de educación que las que están en zonas rurales. Todo, debido al poco o nulo acceso a la tecnología.

Por ello, la discusión del 5G toma una fuerza fundamental. Esta nueva tecnología móvil, en la que se viene trabajando desde el 2018, aumentará la velocidad de conexión para los usuarios y multiplicará exponencialmente el número de dispositivos conectados. Estaremos conectados todo el día, en el menor tiempo posible. El proyecto de globos satelitales de internet, como lo vienen haciendo Google y sus socios a través del proyecto Loon, también es una innovación necesaria en este aspecto. El caso más interesante es el de dotación de internet satelital a través de globos aeroestáticos en la Amazonía del Perú.

El acceso a la red debe ser un servicio básico, un derecho de cualquier ciudadano. Con esto tendríamos la base para iniciar la primera innovación pública: la digitalización del servicio público y del gobierno.

En un mundo que nos demuestra la versatilidad y eficiencia de la educación virtual, de la telemedicina o de los trámites en línea, debemos enfocar que todos por igual tengamos acceso a esas herramientas. El caso emblemático de innovación pública lo tiene Estonia.

Después de 25 años de haberse planteado como norte ser el país más digital del mundo, actualmente en Estonia se pueden hacer todos los trámites ciudadanos en línea, excepto casarse o divorciarse. Y lo maravilloso de este proceso es que no se trató de un proyecto digital, sino de un cambio en el paradigma mental de la sociedad entera. Según el portal Infobae, el punto de inflexión se dio en 1997, cuando los ciudadanos de Estonia decidieron adoptar un gobierno digital con el

« El modelo de consumo que impera nos ha creado nuevos yugos, sin que lo percibamos. No somos libres, somos esclavos de nuestro rendimiento. »



Fuente: Shutterstock

objetivo de mejorar la competitividad del Estado, reducir los tiempos de trámites y mejorar el bienestar de la gente.

A partir de ese momento se empezó a trabajar en dos puntos fundamentales: la modernización de la educación, proporcionando conectividad y computadoras en los colegios, para digitalizar toda la formación, y un sistema de identificación digital que consiste en un documento de identidad con un chip con información y un cifrado de clave pública que proporciona acceso digital a todos los servicios en línea que ofrece Estonia para sus ciudadanos. Los servicios permiten el acceso al sistema de salud, la posibilidad de votar, pagar impuestos o acceder al banco, entre otras posibilidades.

En la pandemia, Estonia ha sido un caso de éxito de funcionamiento del Estado, por todos los avances que había tenido en sus procesos de innovación pública, especialmente en las áreas de salud y conectividad.



En América Latina hay avances fundamentales. El denominado Laboratorio de Gobierno de Chile es otro ejemplo positivo de innovación pública. A través de un órgano muy versátil en la estructura del Gobierno, un equipo multidisciplinario coordina a los distintos actores dentro y fuera del Gobierno, para encontrar soluciones innovadoras a los problemas que aquejan a los ciudadanos. Quizás el caso más importante sea el de haber innovado en algo tan simple como el proceso de pago del consumo de luz eléctrica, tan solo haciendo ejercicios ciudadanos de experiencia de usuario.

Más que nunca debemos iniciar procesos de conectividad e innovación en la educación pública y la salud. Debemos fundamentar la creación de empleo basado en la innovación. Debemos dotar a los más jóvenes de habilidades blandas orientadas al emprendimiento general. Nuestros países deben innovar en la forma de educación, ofrecer un sistema de educación móvil para que millones de jóvenes tengan dos herramientas fundamentales en el mundo de hoy: el idioma inglés y las habilidades de desarrollo para la nube. Esto último lograría aplacar el gran problema de desempleo en esta crisis, puesto que en la era COVID hay una gran demanda de profesionales que sepan hacer *development* de tecnología.

La propuesta es simple: la innovación no solo puede mejorar la vida de los habitantes de nuestros países, sino que puede crear oportunidades donde no las hay. Los nuevos valores como el conocimiento, la transparencia, la conectividad y la eficiencia energética podrían resolver muchos de los problemas que tenemos.

Tenemos que innovar para cambiar, porque no podemos ir hacia el futuro mirando hacia atrás.

» Los nuevos valores como el conocimiento, la transparencia, la conectividad y la eficiencia energética podrían resolver muchos de los problemas que tenemos «

El debate 5G

Soberanía digital
de Europa

—» ISABEL SKIERKA



Doctora por la Universidad
Tecnológica de Tallin, Estonia.
Investigadora en el Digital
Society Institute de la Escuela
Europea de Administración
y Tecnología (ESMT), Berlín.
Miembro no residente del
Global Public Policy Institute
de Berlín.

El desarrollo de la red 5G como prueba geopolítica: punto de partida*

Los Estados miembros de la Unión Europea llevan más de un año debatiendo sobre si deberían limitar —y de qué modo— la participación del consorcio tecnológico Huawei en la expansión de la red europea de telefonía móvil 5G. El debate ha

* Publicado originalmente en la serie Periscope, n.º 3/2020, del Programa Regional para Australia y el Pacífico de la KAS.

estado acompañado de la presión constante de los Estados Unidos para excluir al proveedor de redes asiático de las infraestructuras europeas, con base en preocupaciones sobre la seguridad nacional. Numerosos expertos y autoridades de seguridad europeas también advierten contra los riesgos de una dependencia del fabricante chino en lo relativo a infraestructuras críticas como la red 5G.

Las leyes de China permiten al Gobierno de ese país obligar a empresas como Huawei o ZTE a colaborar con las autoridades de seguridad y posibilitan, así, el espionaje potencial o el sabotaje de infraestructuras críticas de conectividad en el extranjero. Aparte de los riesgos señalados constantemente con respecto a la seguridad nacional, una fuerte dependencia de gigantes tecnológicos extranjeros conlleva desventajas económicas e industriales significativas. Si Europa apuesta por la tecnología de Huawei en las redes 5G, a largo plazo, competidores europeos como Nokia y Ericsson apenas podrán sobrevivir frente a un gigante tecnológico cada vez más poderoso y, probablemente, subvencionado por el Gobierno chino (Yap, 2019).

La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve, con mayor intensidad, los riesgos que entraña la dependencia en el ámbito de las infraestructuras digitales críticas, y de las que, en el futuro, necesitaremos más que nunca. Esto supone una carga adicional para las relaciones comerciales entre Europa y China. Por otra parte, también aumenta la presión política y económica por desarrollar la próxima generación de redes de comunicación móviles de forma rápida, rentable y generalizada. Dicha estructura es importante en la medida en que la próxima generación de comunicaciones móviles combinará un enorme potencial de innovación económica, el cual tendrá un peso decisivo en el mantenimiento de la competitividad de la economía europea. En tal contexto, a favor de Huawei no solo habla el que ofrezca sus tecnologías a los operadores de telecomunicaciones a precios más bajos que sus competidores europeos, sino también que, hasta hace poco, Huawei parece contar con la capacidad de producción requerida para dicho desarrollo (Maizlandy Chatzky, 2020).¹

Así, atrapada entre sus dos principales socios comerciales —Estados Unidos y China—, la UE se enfrenta a una prueba geopolítica de diversos niveles. A largo plazo, ¿podrá Europa mantener la seguridad y fiabilidad de las infraestructuras digitales, de importancia central para la economía y la sociedad? Con la red 5G y la industrialización asociada a esta, ¿marcará Europa la pauta o seguirá perdiendo fuerza

1 Para un debate sobre estos argumentos, consúltese Kania y Sheppard (2019) y Lore (2020).



Fuente: Pixabay

innovadora? ¿Cómo deberían manejar los Estados miembros de la UE su dependencia de tecnologías extranjeras y lograr la *soberanía digital*, una de las prioridades políticas de la Comisión de la UE bajo el mando de Ursula von der Leyen? En particular, el fortalecimiento de la soberanía digital podría ser el desafío estratégico más importante al que la UE deba enfrentarse a largo plazo, sobre todo en el contexto de la intensificación del conflicto comercial entre Estados Unidos y China y un inminente *desacoplamiento* de las cadenas de distribución tecnológicas.

Un manual para la vía intermedia europea

Con la simple exclusión tecnológica de un proveedor específico de las redes 5G, el problema no queda resuelto. La UE no se ha limitado a la búsqueda de una solución tajante. Después de un largo proceso de coordinación, recientemente los miembros de la UE han acordado un procedimiento uniforme para hacer frente a los riesgos de seguridad en las redes 5G: en enero de 2020, el NIS (Network Information Security) —un grupo de cooperación formado por representantes de los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea y la Agencia de Ciberseguridad de la UE, ENISA— aprobó el *Manual de ciberseguridad 5G*

(EUNIS Cooperation Group, 2020; Weise, 2020). Dicho documento se elaboró a partir de una evaluación global de riesgos de la UE (EUNIS Cooperation Group, 2019), adoptada en octubre de 2019, y sienta las bases para un enfoque europeo coordinado de redes 5G confiables. Si bien el manual no favorece la exclusión de proveedores específicos, sí señala medidas técnicas y estratégicas para reducir los riesgos de seguridad, así como la dependencia crítica de redes 5G. El manual deja claro que los riesgos estratégicos, en particular, el «riesgo de interferencia de terceros países o los riesgos de dependencia», no se pueden superar con medidas puramente técnicas, sino que exigen medidas políticas o reguladoras.

Sin mencionar explícitamente el nombre de Huawei, el documento de la UE subraya que, en la consolidación de redes 5G, se debería limitar el uso de tecnología proveniente de proveedores de *alto riesgo*, o bien excluirlo de aquellas secciones críticas de la red. Tal y como lo señala ya la evaluación de riesgos, las secciones críticas de la infraestructura conectiva 5G pueden incluir tanto funciones de la red central como de la red de acceso. Por otra parte, los Estados miembros deben velar por que los operadores de la red eviten, o al menos limiten, la dependencia problemática con respecto a un único proveedor, o relativa a distintos proveedores con un perfil de riesgo similar. Con ello se contribuirá a la fiabilidad de las redes, pues la diversidad de fabricantes de componentes 5G aumenta la duplicación de tecnologías conectivas y, por ende, la resiliencia de las redes, en casos ejemplares como fallas técnicas o sabotajes. Asimismo, la Comisión de la UE debe adoptar medidas regulatorias y políticas, junto con los Estados miembros, para diversificar y acentuar el carácter europeo de las cadenas de distribución 5G a largo plazo y, con ello, contribuir en última instancia a la soberanía digital europea. Entre estas se cuentan, por ejemplo, medidas para mejorar la evaluación de las inversiones, regulaciones sobre los contratos, reglas *antidumping* o medidas para fomentar la investigación y el desarrollo en Europa.

Sobre la base de dicho manual, los Estados miembros de la UE deberán ahora decidir cómo lidiar con los riesgos de seguridad y las posibles dependencias en relación con los proveedores chinos en sus redes de telecomunicaciones 5G. En los casos concretos acerca de cómo manejar los riesgos residuales, y si permitir o excluir fabricantes específicos de los suministros conectivos, son los propios Estados

» Sin mencionar explícitamente el nombre de Huawei, el documento de la UE subraya que, en la consolidación de redes 5G, se debería limitar el uso de tecnología proveniente de proveedores de alto riesgo, o bien excluirlo de aquellas secciones críticas de la red. «

miembros quienes deciden. Para el verano, el grupo de cooperación NIS evaluará las medidas tomadas por cada Estado miembro.

Decisiones en el conflictivo campo de la política comercial

Aun así, los acontecimientos recientes en la disputa comercial entre Estados Unidos y China podrían afectar severamente la decisión que para entonces se tomase en torno al empleo de tecnología conectiva china. A mediados de mayo, Estados Unidos impuso nuevas restricciones a la exportación, dirigidas específicamente al grupo taiwanés TSMC, principal proveedor de chips de Huawei (Tai, 2020). Con las nuevas restricciones Estados Unidos estaría evitando, de facto, que Huawei continuase teniendo acceso a semiconductores de gama alta, de los que depende forzosamente para el desarrollo y, sobre todo, para la producción de sus componentes de red. Si Estados Unidos implementa dichos controles según lo planeado, Huawei podría verse en serios apuros de distribución. Incluso para aquellos países a favor de la utilización de tecnología conectiva proveniente de Huawei, cabría el riesgo de que el consorcio chino no pudiese cumplir con sus obligaciones de entrega, o bien que, en el futuro, los plazos de distribución se ampliasen significativamente. Por otro lado, los expertos en Gran Bretaña temen que un cambio fundamental en la cadena de suministros modifique negativamente el perfil de riesgo de Huawei (Warrel y Fiildes, 2020; Kleinhans, 2020).

Por el momento, Europa muestra una imagen dividida en torno a la cuestión de cómo hacer frente a los riesgos de seguridad nacional y las dependencias tecnológicas. Algunos países como Bélgica, Estonia, Francia, Italia, Polonia o la República Checa han restringido el acceso de fabricantes de *alto riesgo* como Huawei a la red 5G, o bien, han aprobado leyes pertinentes que permitan derechos de veto para sus agencias de seguridad, así como controles más estrictos. Otros miembros de la UE todavía se muestran vacilantes y dejan, por el momento, un amplio margen de maniobra a fabricantes chinos como Huawei. Entre ellos se cuentan países como España, Portugal y Finlandia, incluso Gran Bretaña. Con todo, bajo la presión americana, también en este caso es palpable un cambio de rumbo hacia una gestión más restrictiva de los proveedores chinos (Schwarten, 2020; Petereit, 2020).

El debate alemán: sin final a la vista

En tanto es la mayor economía europea y el país con el mercado de telecomunicaciones más grande dentro de la Unión, con la decisión que tome con respecto a las cuestiones sobre la seguridad de las redes 5G, Alemania enviará, sin duda, una señal importante a otros miembros indecisos de la UE. Sin embargo, hasta ahora, el Gobierno federal ha batallado para encontrar una posición política común y unificada. Si bien la implicación de Huawei en el establecimiento de redes 5G alberga riesgos políticos y económicos considerables, en potencia, la industria alemana tiene mucho que perder. La exclusión de Huawei de la red podría conducir a represalias de Beijing contra empresas alemanas muy bien afianzadas en el mercado chino, como Volkswagen, Siemens o BASF. Previamente, diplomáticos chinos, así como el embajador chino en Alemania, han puesto sobre la mesa dicha posibilidad (Wurzel, 2020; Barkin, 2019). Por ello, según informes de los medios, la propia canciller alemana intervino el año pasado con el fin de evitar restricciones contra los proveedores chinos (Koch, Neuerer y Scheuer, 2020). Por su parte, los empresarios señalan, una y otra vez, que la construcción oportuna de redes 5G en Alemania es crucial si el país quiere ocupar una posición de liderazgo en el ámbito de las industrias 4.0 y convertirse en un mercado 5G influyente y vanguardista. Incluso ahora, la Cancillería y el Ministerio Federal de Economía mantienen una posición más favorable hacia China que otras partes del Gobierno, en particular el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Originalmente, el Gobierno adoptó un enfoque puramente tecnológico para evaluar los riesgos de seguridad 5G. Este consistió en revisiones del código fuente, certificaciones y declaraciones de confianza² de los fabricantes (Bundesnetzagentur, 2019). La estructura corporativa de los proveedores tecnológicos y el contexto político y legal en el que estos actúan —aspectos claves a los que también hace referencia

» Los empresarios señalan, una y otra vez, que la construcción oportuna de redes 5G en Alemania es crucial si el país quiere ocupar una posición de liderazgo en el ámbito de las industrias 4.0 y convertirse en un mercado 5G influyente y vanguardista. «

2 Esto equivale a una cláusula de no espionaje entre el proveedor y el operador de la red. En esta cláusula los proveedores aseguran que están legal y efectivamente en posición de negarse a divulgar información confidencial del cliente a terceros. Sin embargo, el mecanismo carecía de verificación, aplicación o de mecanismos de evaluación.



Fuente: Shutterstock.

explícita la evaluación de riesgos de la UE— no podrían ser examinados bajo tal modelo. A pesar de tal intento, la resolución de un asunto de tan elevada relevancia política con medios técnicos provocó resistencias en el Parlamento alemán (*Bundestag*) e incluso dentro del Gobierno mismo. El grupo parlamentario del SPD, una parte de la oposición y algunos parlamentarios de la CDU insistieron en criterios más estrictos para auditar a los fabricantes, que no solo tuvieran en cuenta aspectos técnicos, sino que incluyesen aspectos político-estratégicos y económicos.

Burocratización en vez de soluciones políticas

Con el nuevo proyecto legislativo, la «Ley para fortalecer la seguridad de los sistemas tecnológicos de información» (conocida como IT Security Act 2.0), presentada en mayo de 2020, el Ministerio Federal del Interior planea zanjar la disputa sobre la participación de Huawei



en el desarrollo de la red 5G. En la justificación de dicho proyecto de ley, el Ministerio admite que «ni la certificación de componentes, ni la verificación de los conceptos de seguridad, previenen al cien por ciento contra el acceso fraudulento al software o hardware o contra la posibilidad de sabotaje o espionaje por los fabricantes» (Entwurf eines Zweiten..., 2020, pp. 58 ss). De acuerdo con el párrafo 9b previsto en el proyecto de ley para la seguridad informática (BSGI-BSI, por sus siglas en alemán), los fabricantes de componentes conectivos cruciales sujetos a certificación (entre los que se incluyen componentes para las redes de telecomunicaciones)³ deben extender al operador de dicha infraestructura crítica una garantía de fiabilidad de sus

3 Con una enmienda adicional a la sección 109 (2) de la TKG (Ley de Telecomunicaciones), el proyecto de ley para la seguridad informática 2.0 promulga un requisito de certificación para componentes críticos en redes públicas de telecomunicaciones o servicios de telecomunicaciones de acceso público. Por lo tanto, este párrafo también se refiere a componentes de la red 5G.

componentes, que cubra, asimismo, toda la cadena de suministro del fabricante. Si el fabricante no es confiable, bien sea porque viole las obligaciones contraídas en la declaración de garantía o porque el componente contenga defectos intencionales,⁴ el Ministerio del Interior puede prohibir el uso de tales componentes. Ren Zhengfei, CEO de Huawei, dijo ya en 2019 que firmaría las declaraciones de garantía de buen grado (Heide, 2019).

A pesar de la afirmación de que mecanismos puramente técnicos no podrían resolver el problema de la fiabilidad, las regulaciones legales propuestas continúan descansando primordialmente en el control técnico de la seguridad informática. Dicho enfoque contribuye a la burocratización de las decisiones sobre la red 5G, más que a una solución política (Schallbruch, 2020). Este argumento probablemente no convenza a aquellos escépticos dentro del Parlamento alemán, así como en el Gobierno, incluido el Ministerio de Relaciones Exteriores, razón por la cual el debate probablemente se prolongará más allá del otoño de 2020, fecha en la que estaba prevista la aprobación de dicha ley.

Otra enfoque resolutivo posible sería la enmienda relativa a una evaluación política sobre la fiabilidad de los fabricantes, teniendo en cuenta los riesgos estratégicos a los que se refieren la evaluación de riesgos de la UE y el *Manual de ciberseguridad*. Esta evaluación podría ser llevada a cabo por el Consejo de Seguridad Federal (BSR), por ejemplo, o por otro organismo de estructura similar. El BSR es un comité secreto adscrito al Gabinete federal que decide sobre la aprobación de las exportaciones de armas. Este modelo podría transferirse a la toma de decisiones sobre la instalación de componentes conectivos y es defendido abiertamente por los miembros del SPD (Finke, Mascolo y Mühlauser, 2020). De tal modo, Alemania podría seguir el ejemplo de Francia e Italia. Estos Estados miembros han otorgado a los ministros de sus gobiernos, o a las autoridades de seguridad correspondientes, el poder de examinar los planes de los operadores de red para introducir tecnología 5G bajo el contexto de intereses relativos a la seguridad nacional, así como decidir sobre su aprobación (Shi, 2020; Reuters, 2019). Otra opción sugerida por los expertos es un procedimiento mediante el cual la UE determine si un tercer país, por ejemplo China, garantiza un nivel adecuado de protección relativo a la fiabilidad de sus componentes. Según dicho proceso, la UE podría seguir reglas similares a las del Reglamento General Europeo

4 Otros criterios se enumeran en la Sección 9b (4) bsigRefE.

de Protección de Datos y cerrar el acuerdo correspondiente con el tercer país (Schallbruch, 2020).

Mientras tanto, los proveedores de telecomunicaciones se encuentran bajo la presión de modernizar sus redes. Telefónica, Deutsche Telekom y Vodafone subrayan que no utilizarán ninguna tecnología de Huawei en sus redes centrales 5G y que incorporarán en ellas a Ericsson y Nokia, en cambio. Con todo, todavía está en sus planes el uso parcial de tecnología de Huawei para la red de acceso. Una razón importante para ello es que los operadores primero deben actualizar sus redes 4G dentro de una red 5G no autónoma. Esto significa que para el desarrollo de redes 5G no se requiere construir una infraestructura de telecomunicaciones móviles completamente nueva, sino que la estructura de la red celular se moderniza y solo se expande allí donde es necesario. En la red de acceso 4G actual, todos los operadores tienen aún mucha tecnología Huawei instalada, la cual, con el tiempo, solo se reemplazaría gradualmente, si es que se lo hace (Martin-Jung, 2020; Lore, 2020).

Independientemente del resultado del debate alemán, este sirve de ejemplo sobre cómo pueden debatir pública y democráticamente los poderes Legislativo y Ejecutivo las decisiones sobre el uso de tecnologías estratégicas, incluso aunque la conciencia sobre el alcance de dichas decisiones haya surgido en Alemania tardíamente.

« Independientemente del resultado del debate alemán, este sirve de ejemplo sobre cómo pueden debatir pública y democráticamente los poderes Legislativo y Ejecutivo las decisiones sobre el uso de tecnologías estratégicas. »

Más allá de la 5G: soberanía digital en Europa

Pese a que el debate sobre la seguridad de las redes 5G gira principalmente, y de forma muy superficial, en torno a la ciberseguridad y la seguridad nacional, en Europa su dimensión estratégica verdaderamente importante se refiere a la *soberanía digital*. En los Estados democráticos la soberanía digital significa, en términos generales, la capacidad de un ente (sea el Estado, una empresa o un individuo) para poder actuar y decidir de forma independiente en el espacio digital.⁵ La base de la soberanía digital reside en el dominio de las competencias y tecnologías

5 Esta sección se basa en partes de la intervención de Isabel Skierka el 11 de diciembre de 2019 en el Bundestag alemán (Skierka, 2020).

claves, así como en la capacidad de tomar decisiones entre socios alternativos confiables, al tiempo que se las continúa desarrollando, si cabe (Bitkom, 2015; Bitkom Research, Accenture GmbH y FZI, 2017). En dicho contexto, *soberanía* no es sinónimo de *autosuficiencia*. Más bien, aquella estriba precisamente en la facultad de asumir las dependencias, así como en poder controlar y (en cierto sentido) dominar aquellas tecnologías y competencias mediante una capacidad de evaluación y actuación adecuada.

Entonces, ¿cómo puede Europa fortalecer su *soberanía digital*⁶ y así cumplir la meta estratégica proclamada por la Comisión Europea? (European Commision, 2019). Puesto que los Estados miembros de la UE dependen cada vez más de proveedores tecnológicos extranjeros —o no europeos—, sobre todo en ámbitos como la *cloud*, la infraestructura de datos y software —dentro de sistemas operativos móviles o fijos—, pero también los que se relacionan con semiconductores y microprocesadores, alcanzar dicha meta no será tarea fácil. Irónicamente, uno de los pocos campos tecnológicos en los que las empresas europeas actualmente siguen siendo pioneras es el de la fabricación de tecnología móvil. Dos de los tres líderes del mercado en el campo de las redes de acceso de radio (*radio access network*) —Ericsson y Nokia— son fabricantes europeos y competidores de Huawei. En consecuencia, en el marco del debate 5G, un primer paso debería consistir en fortalecer la posición de los fabricantes europeos frente a los competidores chinos. A este respecto, no se trata aquí de tomar medidas proteccionistas contra las empresas tecnológicas chinas, sino más bien de garantizar la aspiración a condiciones competitivas equitativas y justas dentro del mercado europeo, esto es, *nivelar el campo de juego*. Ello no solo demanda directrices de seguridad, sino también medidas a largo plazo en los ámbitos del derecho comercial y la política industrial, tal y como son recomendadas por el *Manual de ciberseguridad 5G* de la Unión Europea.

Sin embargo, como lo muestra el conflicto actual en torno a las cadenas de distribución de semiconductores, surge ahora la cuestión sobre hasta qué punto Europa puede todavía tener una voz en las rivalidades geopolíticas por el control de tecnologías estratégicas. Para mejorar la capacidad de actuación autónoma de los Estados miembros dentro del espacio digital en general —y en las redes 5G, en particular—, la UE debe fortalecer su propia base industrial

6 Ocasionalmente, en lugar del término *soberanía digital* también se utiliza *autonomía estratégica digital*.

en sectores tecnológicos claves , así como abordar estratégicamente las dependencias necesarias mutuas, en un mundo caracterizado por la globalización de las cadenas de suministro. En lugar de resolver la dependencia mediante la desvinculación, Europa debería intentar manejarla sabiamente, con ayuda de una diplomacia competente, de herramientas comerciales y del fortalecimiento selectivo de competencias particulares.

Primeros pasos hacia una mayor capacidad de actuación en el espacio digital

En un primer paso, los responsables de la toma de decisiones en Europa deberán, por tanto, determinar de qué tecnologías y competencias claves deberían disponer y en qué ámbitos podrían asumir dependencias. Ello debe ir acompañado de una estrategia que aborde la dependencia de proveedores tecnológicos extranjeros, resultado inevitable de las cadenas de valor globalizadas actuales. Las cuestiones que en tal sentido tendrían que responderse son, sobre todo, las siguientes:

¿A largo plazo, con qué socios confiables pueden y deben colaborar los miembros de la UE en el ámbito tecnológico? ¿Cuál es el marco que debe preceder a dicha cooperación? La confiabilidad y apertura de los sistemas políticos de los socios colaboradores, incluyendo sus ordenamientos jurídicos, así como las experiencias previas con esos colaboradores, deberán jugar un papel destacado en las alianzas económicas y políticas.

Por otra parte, los Gobiernos deberán promover activamente la innovación y fortalecer la transformación digital de la base industrial existente mediante la aplicación centralizada de tecnologías claves como la robótica, la inteligencia artificial (talentos y tecnologías) y la informática de punta. Los miembros de la UE deberán invertir en investigación y desarrollo, así como en proyectos innovadores aplicados (también en cooperación con el sector privado). Deberán aprovechar eficazmente su papel como usuarios y compradores para promover tecnologías selectivas. Además, los Estados deberán garantizar un alto grado de seguridad jurídica frente al uso de nuevas innovaciones. Esto ya ha dado comienzo mediante el programa Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (IPCEI, por sus siglas en inglés) en el campo de la microelectrónica, o con el proyecto de las Redes

« Para mejorar la capacidad de actuación autónoma de los Estados miembros dentro del espacio digital en general —y en las redes 5G, en particular—, la UE debe fortalecer su propia base industrial en sectores tecnológicos claves. »

Europeas para Centros de Competencia en Ciberseguridad —en el marco del programa de financiación Horizonte 2020—. ⁷ Con el fin de garantizar la transparencia y el control de la tecnología de la información, pero también para promover las oportunidades de innovación, los legisladores a nivel europeo podrían obligar a los fabricantes y proveedores a abrir sus tecnologías y forzar una mayor interoperabilidad. Igualmente, los Estados miembros de la UE también deberán

» A nivel internacional, Europa tendrá que crear condiciones necesarias y justas para todos los involucrados, adaptando regulaciones para el comercio, la inversión extranjera directa y las adquisiciones. «

examinar y fortalecer aquellos instrumentos jurídicos comerciales y cualesquiera que crean que podrían garantizar una nivelación del campo de juego del mercado europeo.

A nivel internacional, Europa tendrá que crear condiciones necesarias y justas para todos los involucrados, adaptando regulaciones para el comercio, la inversión extranjera directa y las adquisiciones. Respetando los principios de una economía europea abierta y competitiva, la UE tendrá dificultades para ampliar la evaluación de las ayudas estatales a las empresas con sede social fuera de la UE, apoyar a las empresas europeas con fondos de inversión —sea en los ámbitos de la in-

vestigación y el desarrollo, como en el sector de las aplicaciones— y fortalecer sus instrumentos de control sobre la inversión extranjera directa. La UE ya ha comenzado con esta tarea, según el Reglamento para el Control de las Inversiones Extranjeras Directas, de octubre de 2019 (Leonard et al., 2019). ⁸

Si Europa quiere conservar la capacidad de modelar su futuro digital en aquellos ámbitos centrales, estos son los pasos necesarios que deben darse en un futuro cercano. La consolidación a largo plazo en el campo de las tecnologías digitales claves y su aplicación se convertirá en uno de los activos estratégicos más importantes de Europa y será la condición indispensable para mantener su influencia política y económica en el futuro.

Traducción: Juan Carlos Gordillo

⁷ Véase también EPSC (2019).

⁸ Véase también EU NIS Cooperation Group (2020, pp. 7 ss.).

Referencias bibliográficas

- BARKIN, N. (2019, noviembre 27). Europe's Backlash Against Huawei Has Arrived. *Foreign Policy*. Recuperado de <https://bit.ly/2TlrS3y>
- BITKOM RESEARCH, ACCENTURE GMBH y FZI. (2017, junio). Kompetenzen für eine Digitale Souveränität. *Bitkom Research*. Recuperado de <https://bit.ly/3jqaKV0>
- BITKOM. (2015). *Digitale Souveränität. Positionsbestimmung und erste Handlungsempfehlungen für Deutschland und Europa*. Recuperado de <https://bit.ly/3jh2d6Q>.
- BUNDESNETZAGENTUR (Agencia Federal de Redes). (2019, septiembre 9). Katalog von Sicherheitsanforderungen, Version 2.0 (Stand 29.04.2020). Recuperado de <https://bit.ly/3mhdHJB>
- ENTWURF EINES ZWEITEN GESETZES ZUR ERHÖHUNG DER SICHERHEIT INFORMATIONSTECHNISCHER SYSTEME (Proyecto de ley del Ministerio Federal del Interior) (2020, mayo 7). *intrapol.org*. Recuperado de <https://bit.ly/34jiyiqg>
- EPSC. (2019, julio 18). Rethinking Strategic Autonomy in the Digital Age. *EPSC Strategic Notes*. Recuperado de <https://bit.ly/34kRHXP>
- EU NIS COOPERATION GROUP. (2019, octubre 9). EU coordinated risk assessment of the cybersecurity of 5G networks. Recuperado de https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=62132
- EU NIS COOPERATION GROUP. (2020, enero). Cybersecurity of 5G networks—EU Toolbox of risk mitigating measures. Recuperado de <https://bit.ly/2FWO5IK>
- EUROPEAN COMMISSION. (2019, septiembre 10). The von der Leyen Commission: for a Union that strives for more. Recuperado de <https://bit.ly/3dT-CRe7>
- FINKE, B., MASCOLO, G. y MÜHLAUER, A. (2020, enero 29). Warum Huawei die Politik so sehr spaltet. *Süddeutsche Zeitung*. Recuperado de <https://bit.ly/2Hq4Gir>
- HEIDE, D., KOCH, M., LEITEL, K., y RIECKE, T. (2019, mayo 13). Huawei will jede Vertrauenswürdigkeitserklärung unterschreiben—Berlin bleibt skeptisch. *Handelsblatt*. Recuperado de <https://bit.ly/35ieLWs>
- KANIA, E. B., y SHEPPARD, L. R. (2019, octubre 12). Why Huawei Isn't So Scary. *Foreign Policy*. Recuperado de <https://foreignpolicy.com/2019/10/12/huawei-china-5g-race-technology>.
- KLEINHANS, J.-P. (2020, mayo 27). TSMC prepares for US-China chips decoupling. *Technode*. Recuperado de <https://bit.ly/31wIdXT>.
- KOCH, M., NEUERER, D., y SCHEUER, S. (2020, octubre 14). Merkel öffnet 5G-Netz für Huawei. *Handelsblatt*. Recuperado de <https://bit.ly/2TheBV5>

- LEONARD, M., PISANI-FERRY, J., RIBAKOVA, R., SHAPIRO, J., y WOLFF, G. (2019, junio). Redefining Europe's Economic Sovereignty. *ecfr.eu*. Recuperado de <https://bit.ly/3dN7xxM>
- LORE, M. (2020, marzo 19). Huawei's '18-month lead' in 5G is telecom's most spurious claim. *Light Reading*. Recuperado de <https://www.lightreading.com/5g/huaweis-18-month-lead-in-5g-is-telecoms-most-spurious-claim/a/d-id/758064>.
- LORE, M. (2020, marzo 3). Goodbye Huawei, hello Ericsson: Swap-out gathers pace. *Light Reading*. Recuperado de <https://bit.ly/35mL7j7>
- MAIZLAND, L., y CHATZKY, A. (2020, febrero 12). Huawei: China's Controversial Tech Giant. *Council on Foreign Relations*. Recuperado de <https://www.cfr.org/backgrounder/huawei-chinas-controversial-tech-giant>.
- MARTIN-JUNG, H. (2020, junio 2). Raus aus dem Kern. *Süddeutsche Zeitung*. Recuperado de <https://bit.ly/2IYaAb5>
- NAKASHIMA, E. (2019, mayo 29). U.S. pushes hard for a ban on Huawei in Europe, but the firm's 5G prices are nearly irresistible. *The Washington Post*. Recuperado de <https://wapo.st/2TiACaU>
- PETEREIT, D. (2020, junio 5). Kein Huawei-5G in Großbritannien: John-son vollzieht Kehrtwende. *T3N*. Recuperado de <https://bit.ly/3dR1ZCn>
- REUTERS. (2019, septiembre 5). Italy approves use of special powers over 5G supply deals. Recuperado de <https://reut.rs/3knxsP2>
- SCHALLBRUCH, M. (2020, mayo 18). Wir werden noch lange über Huawei streiten. [Entrevista con Paul Dalg], *Tagesspiegel Background Digitalisierung & KI*. Recuperado de <https://bit.ly/3dRs848>
- SCHWARTEN, M. (2020, mayo 25). Großbritannien will Huawei doch vom 5G-Ausbau ausschließen. *5G-Anbieter.info*. Recuperado de <https://bit.ly/3oldt66>
- SHI, W. (2020, julio 26). French parliament passes "Huawei Law" to govern 5G security. *telecoms.com*. Recuperado de <https://bit.ly/37yd7CU>
- SKIERKA, I. M. (2020, diciembre). Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses Digitale Agenda zum Thema. IT-Sicherheit von Hard- und Software als Voraussetzung für Digitale Souveränität. *ResearchGate*. Recuperado de <https://bit.ly/3kmrDkZ>
- TAI, K. (2020, mayo 27). Angriff mit dem Skalpell. *Zeit Online*. Recuperado de <https://bit.ly/35nlRcy>
- WARREL, H., y FIILDES, N. (2020). UK review of Huawei eyes impact of US sanctions. *Financial Times*. Recuperado de <https://on.ft.com/3m58Kno>
- WEISE, S. (2020, febrero). Brüssels 5G-Toolbox kurz erklärt. *KAS*. Recuperado de <https://bit.ly/3kmjMUD>
- WURZEL, S. (2020, enero 5). Drohungen gegen deutsche Firmen in China. *Tagesschau*. Recuperado de <https://bit.ly/3kzVTch>

YAB, Ch.-W. (2019, 25 de diciembre). State Support Helped Fuel Huawei's Global Rise. *The Wall Street Journal*. Recuperado de <https://www.wsj.com/articles/state-support-helped-fuel-huaweis-global-rise-11577280736>.



¿PUEDE LA PANDEMIA DAÑAR AL POPULISMO?
EPISODIO 1

BAJO LA LUPA
con Franco Delle Donne

DP
PODCAST

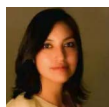
ESCÚCHALO EN

Spotify Listen on Apple Podcasts Escuchar en Google Podcasts

Aprendiendo de las crisis

Energías renovables en América Latina*

—» SUAMY PÉREZ ORTEGA



Ingeniera electrónica con especialización en Energías Renovables y Cambio Climático (Pontificia Universidad Católica del Perú). Especialista en Economía de las Energías Renovables (Universidad Nacional del Sur de Argentina). Formó parte del Comité de Energías Renovables y Sostenibilidad en la Universidad de Harvard.

Punto de inflexión: según la matemática, es el punto donde los valores de una función pasan de un tipo de concavidad a otro. Según la economía, significa el cambio de tendencia. Según la filosofía, es un salto de paradigma. Considerando estas definiciones, el surgimiento del COVID-19 marca ese punto de inflexión en nuestra economía e historia como civilización humana, que genera un estado de crisis y profetiza cambios. También, esta diná-

* Publicado en *Cambio climático en tiempos de coronavirus*, serie EKLA, n.º 12, julio de 2020.

mica representa un nuevo inicio para modificar la forma en que concebimos al mundo y cómo actuamos respecto a ello, y nos concede la oportunidad de otorgar una vida más digna a nuestra generación y a las venideras.

El escenario actual es crítico y afecta a todos los sectores económicos globales, a los que no es ajeno el sector energético latinoamericano. En las últimas semanas de confinamiento, este sector se ha visto golpeado por los efectos del COVID-19, que trajo consigo la reducción de la demanda eléctrica, el impacto de los precios negativos del petróleo y las restricciones del transporte terrestre y aéreo. No obstante, este contexto hostil se ha convertido en la situación propicia para que los Gobiernos de la región desplieguen una serie de medidas de reactivación económica que posicionen al ser humano y al planeta como eje central de este proceso. Por ende, las energías renovables pueden tomar un rol protagonista como el tipo de energía limpia capaz de actuar como una palanca de estímulo del empleo, independización energética e inclusión de las sociedades en la región latinoamericana.

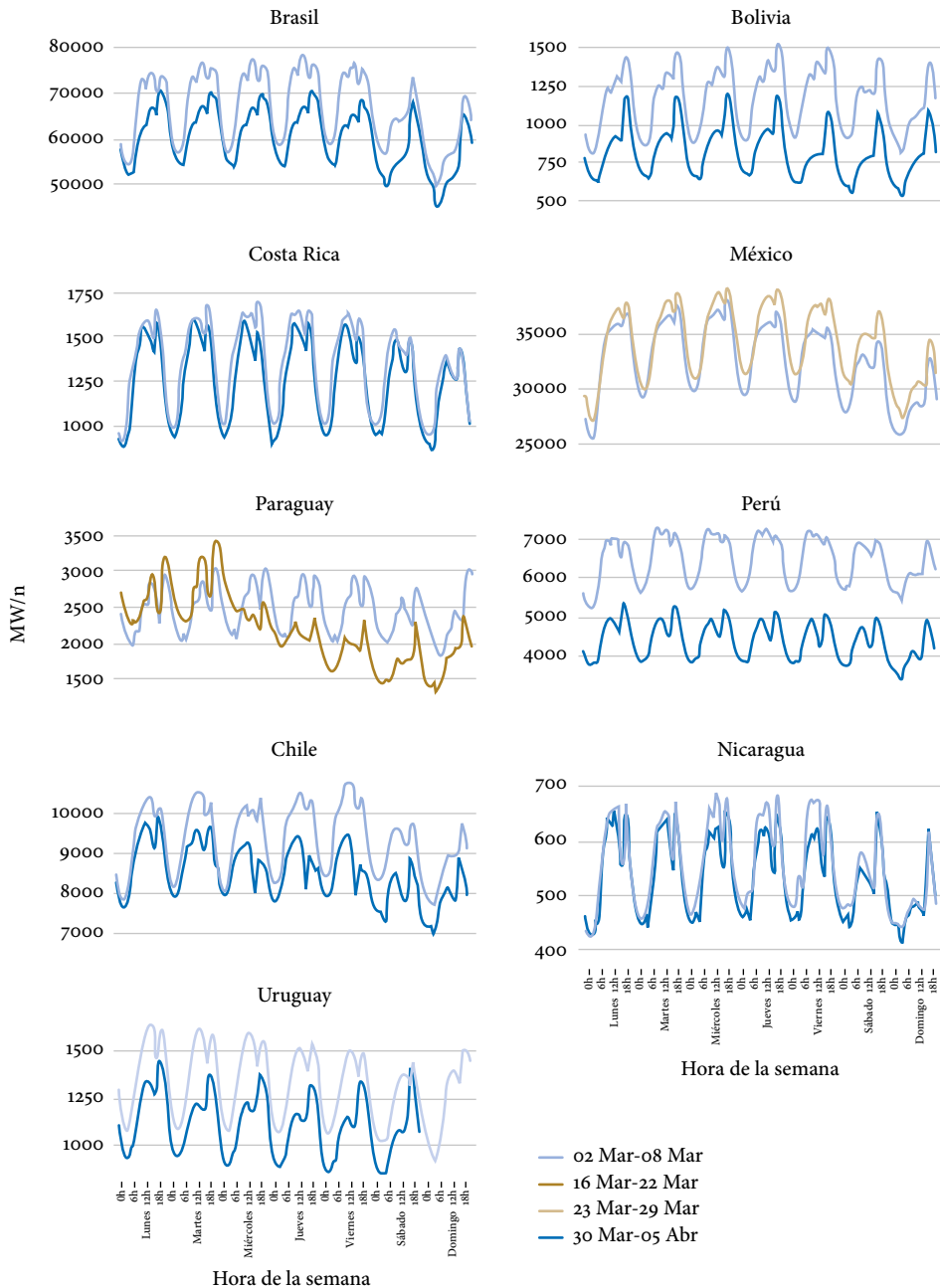
» Existe un impacto significativo de la pandemia en los países más dependientes de los hidrocarburos y con su matriz energética poco diversificada. «

La crisis energética en el marco del COVID-19

Para entender la crisis del sector energético en América Latina es necesario resaltar la dualidad de este problema, compuesta por los efectos del COVID-19, al que se suman la caída de los precios de los hidrocarburos y la actual dinámica de mercado poco flexible a la inversión. Según la Agencia Internacional de Energía (AIE), la demanda del petróleo caerá en 2020 a razón de 9,3 millones de barriles diarios (Castillo, 2020), situación que ha generado el histórico negativo en su precio. Por otro lado, la reducción de la demanda asiática de hidrocarburos, unida al desplome de las demandas nacionales de electricidad y la dificultad en el acceso al financiamiento para el sector energético, puso en jaque la tradicional administración de energía en aquellos países de la región con matriz dependiente de los recursos fósiles. A pesar de que los efectos son diferenciados según la realidad económica y política de cada país, y de sus estrategias para enfrentar la pandemia, existe un impacto significativo en los países más dependientes de los hidrocarburos y con su matriz energética poco diversificada (Institute of the Americas, 2020).

Ahora bien, enfatizando los efectos propios del COVID-19 sobre el sector eléctrico, se puede afirmar que la consecuencia más palpable es

Figura 1. Evolución de la demanda eléctrica en Latinoamérica en la crisis del COVID-19



Fuente: Chueca, Ravillard y Hallack (2020).

la reducción de la demanda energética. Esta situación responde a tres factores: 1) la caída del consumo de hidrocarburos en Asia a causa del confinamiento decretado desde inicios del 2020, que propició el cierre de fábricas y la reducción de sus actividades productivas, aminorando el empleo de hidrocarburos; 2) la progresiva paralización del transporte terrestre y aéreo en casi todo el mundo; y 3) la reducción de la demanda eléctrica local, considerando que esta depende de las medidas de confinamiento que tomó cada país de América Latina. De acuerdo con la figura 1, aquellos países que decretaron un confinamiento más temprano y estricto, como Perú, Bolivia y Chile, se han visto afectados con una reducción más pronunciada de la demanda eléctrica, en comparación con los países que iniciaron el confinamiento posteriormente y con medidas más flexibles, como México, Nicaragua y Costa Rica.

Asimismo, es resaltable el impacto del sector privado en la caída del consumo energético regional. Por tanto, aquellos países regidos por una economía centrada en la producción industrial o minera, y que han mantenido entre marzo y mayo del 2020 un confinamiento parcial o total de sus actividades, redujeron su demanda energética en más del 30% (Cámac, 2020). Tal es el caso de las industrias en Brasil o la minería en Chile y Perú, cuyos consumos representan más del 50% de la demanda eléctrica nacional.

Además del déficit económico que perciben las empresas generadoras y las cadenas de consumo eléctrico, América Latina sufre las postergaciones de nuevos proyectos energéticos, incluidos los que incumben energías renovables. Esta situación se refleja en el retraso de subastas, la austeridad monetaria para el financiamiento de proyectos a corto plazo, la priorización de las inversiones en salud y las modificaciones de los contratos PPA (*Power Purchase Agreement*) (debido a la devaluación de las monedas locales). Asimismo, se debe considerar que el despliegue de proyectos estará sujeto a las políticas de reactivación económica, la fecha de reanudación de actividades productivas, la facilidad que se otorguen a los procesos de importación tecnológica y los trámites para la continuación de proyectos (Vásquez, 2020).

La crisis de los hidrocarburos y la aparición del COVID-19 han generado un escenario incierto y poco alentador para el rubro energético latinoamericano, más aún en el caso de las inversiones en petróleo y gas. No obstante, este contexto poco favorable para los recursos fósiles ubica

» La crisis de los hidrocarburos y la aparición del COVID-19 han generado un escenario incierto y poco alentador para el rubro energético latinoamericano, más aún en el caso de las inversiones en petróleo y gas. «

a las energías renovables como la palanca energética para que el sector eléctrico se recupere de ambas crisis, bajo un enfoque orientado a la descarbonización eléctrica en América Latina.

Un salto de paradigma: la reactivación verde

Sabemos cuál es la situación por la que atraviesa el sector energético de América Latina ante una posible reactivación económica sostenible. No obstante, es importante entender el comportamiento de las energías verdes en el escenario previo al COVID-19.

- El 78% de la energía instalada mundialmente durante 2019 fue renovable, con una participación de 90% de fuentes solares y eólicas (Noticias ONU, 2020).
- En los servicios públicos, la energía proveniente de recursos fotovoltaicos disminuyó en un 82% de su costo (Paredes, 2020).
- Según IRENA, mantener las centrales térmicas y de carbón sería 1200 GW más costoso que el mantenimiento de centrales fotovoltaicas (IRENA, 2019).
- Al 2050, las energías renovables impulsarían el incremento del PBI hasta en USD 98 billones de ganancias acumuladas, con una generación de empleo hasta cuatro veces mayor (Hagelberg y Radka, 2020).
- Si se reemplazaran los 500 GW de carbón instalado por fuentes renovables, se reducirían los costos del sistema energético hasta en USD 23 millones anuales y disminuiría 1,8 Gt de emisiones (5% del total de emisiones del 2019).

Si bien es cierto que el actual contexto puede desacelerar el desarrollo de proyectos de energías renovables, son estos los más competitivos y atractivos para los mercados porque proporcionan mayor certidumbre a largo plazo en comparación con las fuentes fósiles. Entonces, si los Gobiernos incluyen a las energías renovables dentro de sus planes de reactivación económica, aseguran una recuperación a corto y mediano plazo acorde con el proceso de transición energética. Además, se benefician de una fuente de empleo intensiva gracias al carácter descentralizado de las energías renovables, con menores costos por concepto de reactivación energética y mantenimiento, e independización del sistema energético con la finalidad de afrontar los efectos de la crisis de hidrocarburos.

Dadas estas razones, el actual punto de inflexión por el que estamos atravesando es el momento y escenario precisos para acelerar el despliegue de las energías renovables y los compromisos de reducción

de la huella de carbono en América Latina, puesto que la crisis obliga a que las instituciones se deconstruyan y se transformen para buscar un camino que les permita recuperarse del déficit económico mientras aseguran la vida de las personas. Entonces, con la transición sistemática que está generando el COVID-19 se abre la oportunidad única de introducir prácticas sostenibles en el paquete de cambios institucionales que se alineen con las metas trazadas en los ODS y los compromisos pactados en el Acuerdo de París. Aquí es donde radica el provecho de la actual pandemia: quizás, esta es la oportuna casualidad que tenemos entre manos para acelerar el proceso de descarbonización en América Latina y el mundo. Y, dentro de esta oportunidad, las energías renovables toman un rol protagónico como precursores de un sistema eléctrico sostenible y una reactivación económica verde.

Para que esta oportunidad sea aprovechada, será necesaria la participación absoluta de los gobiernos, dado que sobre estos recae la responsabilidad de diseñar y ejecutar los planes de reactivación económica de manera integral e inclusiva en las sociedades. Por esta razón, las hojas de ruta de la reactivación latinoamericana deben contener políticas de empoderamiento energético verde.

1. *Reducción progresiva del uso de hidrocarburos y transferencia de subsidios.* Según el FMI, más de USD 160 billones anuales son destinados al subsidio de hidrocarburos con propósitos de electrificación, calefacción y uso doméstico (Castillo, 2020). Sin embargo, en América Latina estos subsidios no favorecen a las poblaciones más pobres, si se consideran los sobrecostos y la dificultad de transporte de hidrocarburos a zonas remotas. Con la transferencia progresiva de los subsidios fósiles a las energías verdes será posible reactivar los proyectos de energías renovables, propiciando la diversificación de la matriz energética, el incremento del empleo y la descentralización energética.
2. *Promoción de la inversión energética verde en el sector privado.* La reactivación económica liderada por los aparatos estatales latinoamericanos debe incluir al sector privado como punto de apoyo. Esto permitirá que los Gobiernos centrales incentiven la inversión privada en energías renovables bajo las siguientes acciones: aprobación de reglamentos que favorezcan el desarrollo de energías limpias y generación distribuida, flexibilidad en la gestión de per-

« Los proyectos de energías renovables son los más competitivos y atractivos para los mercados porque proporcionan mayor certidumbre a largo plazo en comparación con las fuentes fósiles. »

misos para la generación eléctrica renovable y el financiamiento preferencial de proyectos que incluyan energías limpias dentro de su cadena de valor o como producto final.

3. *Regulación energética sostenible para el rubro minero.* América Latina es una región con economía basada en la explotación de recursos extractivos como los minerales. Por tanto, la minería es uno de los sectores que demanda mayor energía y emite porciones considerables de GEI. Parte de las medidas de reactivación económica deben incluir a la minería como actor primordial en la transición energética y la reducción de la huella de carbono. Por tanto, debe exigirse una cuota verde en sus actividades: por cada tonelada métrica de metal debe incluirse un porcentaje de energía renovable en su extracción, proveniente por contrato o autogeneración.
4. *Integración del transporte sostenible.* Los decretos de confinamiento han modificado las formas en que las personas se transportan. Por tanto, esta coyuntura abre paso a una reforma escalonada del transporte que refuerce el uso de vehículos sostenibles. Debe incentivarse la adquisición de movilidad eléctrica, la implementación de corredores eléctricos en las ciudades y el análisis del impuesto al uso de vehículos a combustible.
5. *Interconexión eléctrica regional.* Con la crisis de hidrocarburos, las necesidades energéticas en la región serán inminentes y requerirán de la cooperación internacional para satisfacer la demanda eléctrica en los países latinoamericanos. Por ello, los acuerdos pactados para el desarrollo de la interconexión eléctrica regional deben retomar su curso en los próximos meses. Además, estos deberán viabilizar la participación de fuentes renovables en el despliegue de la integración.

Adelante con un enfoque social e inclusivo

Entre las lecciones que deja el COVID-19, una de las más importantes es la priorización social, más aún para aquellas poblaciones económicamente precarias y asentadas en zonas remotas. Tengamos en cuenta que con el despliegue de la pandemia en la región la carencia de servicios básicos fue la primera en salir a la luz y agravar la crisis sanitaria. Por tal razón, la reducción de la tasa de pobreza energética latinoamericana debe estar contemplada en los planes de reactivación económica como plan de recuperación ante la crisis.

Así también, la inclusión de las energías renovables como herra-

mienta de erradicación de la pobreza energética pos-COVID-19 permite otorgar soluciones a otras limitaciones generadas por la pandemia:

- Las energías renovables *in situ* benefician por ser sostenibles y descentralizadas. Gracias a ello, su instalación es más sencilla en zonas remotas y aminoran costos de inversión y mantenimiento en líneas eléctricas (Vásquez, 2020).
- Con la propagación del COVID-19, la digitalización se expandió de manera acelerada, y se instauró en diversas actividades económicas que muy poco la utilizaban en el pasado. Por ello, el acceso a las comunicaciones debe ser un reto asumido por los Gobiernos considerando la necesidad de ampliar la cobertura de internet, que puede ser sostenida energéticamente por tecnologías renovables.
- Sujeta a los puntos anteriores, la educación se ha virtualizado y, probablemente, esta alternativa educativa se extienda por muchos meses o incluso años. Dada esta situación, la urgencia energética se hace más acuciante en las localidades sin acceso a suministro eléctrico, que deben ser dotadas de un servicio eléctrico y no exclusivamente para recibir educación, sino también para satisfacer todas sus necesidades energéticas. Es importante que los gobiernos no caigan en el error de las soluciones paliativas a la educación que radican en la creencia de que un dispositivo electrónico es remedio suficiente para que un alumno estudie desde su hogar. Primero se debe satisfacer la necesidad de electrificación y comunicación con que no cuenta ese estudiante.
- La presencia del COVID-19 no puede ser excusa para debilitar los esfuerzos por empoderar a las mujeres en el sector energético. Por el contrario, estos tiempos de cambios son idóneos para promover la equidad de género y lograr una reactivación económica integral con participación de diversos enfoques humanos e interdisciplinarios (Hagelberg y Radka, 2020). Entonces, el involucramiento femenino en la recuperación económica regional es una decisión rentable y digna.

» La inclusión de las energías renovables como herramienta de erradicación de la pobreza energética pos-COVID-19 permite otorgar soluciones a otras limitaciones generadas por la pandemia. «



Fuente: Pxhere

A modo de conclusión

Decir que la crisis económica y sanitaria ocasionada por el COVID-19 en América Latina estalló con su llegada a nuestra región se trata de una imprecisión, puesto que sus secuelas nos afectaron desde su misma aparición en Wuhan, China. Esto, como resultado de los vínculos comerciales codependientes que América Latina mantiene con el país asiático y que lo ubican en el centro de la dinámica económica. Bien se dice que si China estornuda nos salpica a todos, y ya estamos bien empapados. Pero, si analizamos el COVID-19 con un enfoque a futuro, puede utilizarse esta pandemia como aprendizaje y punto de partida para enfrentar otra crisis, aún más catastrófica y próxima a agudizarse: el cambio climático.

Sin desmerecer el efecto hostil del COVID-19 sobre la vida de millones de personas a nivel mundial, esta crisis podrá ser superada en los próximos meses, pero el cambio climático no. Por tanto, el punto de inflexión que marca esta pandemia debe abordarse, más que como limitación, como un momento preciso para desarrollar políticas energéticas sostenibles que formen parte de la reactivación económica. Con ello, el sector energético latinoamericano puede alcanzar esa luz al final del túnel, que permita la diversificación de la matriz energética regional, la reducción del índice de pobreza energética y huella de carbono, y el fortalecimiento de una cultura sostenible en América Latina.

Referencias

- CÁMAC, D. (2020, junio 16). Estos tiempos del COVID-19 son una oportunidad para intensificar la descarbonización de las actividades humanas a través del uso de las energías renovables. *RevistaEnergía.pe*. Recuperado de <https://bit.ly/2HtspOg>
- CASTILLO, I. (2020, mayo 5). COVID-19: Un reto y una oportunidad para las energías renovables. *capeVLAC-OLADE*. Recuperado de <https://bit.ly/3eozlPr>
- CHUECA, E., RAVILLARD, P., y HALLACK, M. (2020, abril 13). ¿Cómo se relaciona la demanda eléctrica con el coronavirus? *Energía para el Futuro. BID*. Recuperado de <https://bit.ly/2Tl7vU8>
- INSTITUTE OF THE AMERICAS. (2020). COVID-19 and Latin America's Energy Sector: Today, Tomorrow and Beyond the Crisis. Recuperado de <https://bit.ly/2Hsa2cV>
- IRENA. (2019, junio 13). Renovables generan 11 millones de empleos a nivel mundial en 2018 [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://bit.ly/3khsYcC>
- HAGELBERG, N., y RADKA, M. (2020, abril 29). Transformar el sistema energético: un beneficio post-COVID-19 para las personas y el planeta. *UN Environment*. Recuperado de <https://bit.ly/3kkNvx6>
- NOTICIAS ONU. (2020, junio 10). El apogeo de las energías renovables, el lado esperanzador de la pandemia de coronavirus. *Noticias ONU*. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2020/06/1475832>
- PEREDES, J. R. (2020, abril 24). Renovables, la mejor vacuna de seguridad energética en tiempos del COVID-19. *Energía para el Futuro. BID*. Recuperado de <https://bit.ly/3med3wo>
- VÁSQUEZ, I. (2020, marzo 23). La energía renovable en tiempos de COVID-19. *Agenda legal. Gestión* [Blog]. Recuperado de <https://bit.ly/37yFWiO>
- VÁSQUEZ, U. (2020, abril 7). Energía renovable en el contexto de la cuarentena por COVID-19. *INTE-PUCP*. Recuperado de <https://bit.ly/3m9pQAb>