

El Leviatán contra la COVID-19

Víctor Lapuente

Víctor Lapuente

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford. Actualmente, catedrático en la Universidad de Gotemburgo y profesor visitante en ESADE. Sus investigaciones analizan por qué unos países gozan de mayor calidad de gobierno que otros y han sido publicadas en revistas científicas como *The Journal of Politics*, *European Journal of Political Research*, *Journal of Public Administration Research & Theory*, *Governance*, *Party Politics*, *Political Research Quarterly* y *Local Government Studies*. Es columnista de *El País* y colaborador de *Cadena SER*. Su libro más reciente es "Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos" (DEUSTO, 2018).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: victor.lapuente@pol.gu.se

El Leviatán contra la COVID-19*

¿Cuál es la relación entre los Estados (gobiernos y administraciones) y la pandemia de la COVID-19? En esta ponencia se analizan las dos relaciones de causalidad potenciales. Por un lado, ¿cómo ha afectado y está afectando el coronavirus a las estructuras gubernamentales y administrativas?, ¿peligran los sistemas democráticos y las reformas administrativas modernizadoras? Por otro lado, ¿qué efecto tienen estas estructuras de gobierno y administración sobre la mejor o peor gestión de la pandemia?

Palabras clave: Estado; Estructura de la Administración Pública; Reforma Administrativa; Democracia; Administración de la Salud; Administración en Situación de Crisis; Enfermedades Infecciosas

Leviatan against COVID-19

What is the relationship between States (governments and administrations) and the COVID-19 pandemic? This paper discusses the two potential causal relationships. On the one hand, how has the coronavirus affected and is affecting government and administrative structures? Are democratic systems and modernizing administrative reforms at risk? On the other hand, what effect do these governmental and administrative structures have on the better or worst management of the pandemic?

Key words: State; Public Administration Structure; Administrative Reform; Democracy; Health Administration; Crisis Management; Infectious Diseases

1. La administración pos-COVID

El coronavirus es el mayor reto colectivo al que se han enfrentado las administraciones en décadas. La pandemia ha obligado a los gobiernos de todo el mundo a intervenir en la vida económica, social y sanitaria de sus sociedades en una escala no vista desde la Segunda Guerra Mundial (Cepaluni, Dorsch y Branyiczki, 2020). Después de una larga era en la que el poder y la responsabilidad habían migrado de los Estados a los mercados, se vive ahora el “retorno del Estado al centro del escenario” (Stephens, 2020). Ha quedado claro que

Recibido: 17-07-2020 y 08-02-2022 (segunda versión). Aceptado: 09-02-2022.

(*) Versión ampliada de la Conferencia Magistral dictada en el XXVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Bogotá, Colombia, del 23 al 26 de noviembre de 2021.

para resolver un problema tan enmarañado como una pandemia “se necesita un Estado” (Fukuyama, 2020). Y que aquellos Leviatanes con instituciones débiles o decadentes, son los que han sufrido más muertes en la pandemia (Rodríguez-Pose y Burlina, 2021).

¿Cómo ha vuelto el Leviatán? Se quiere pensar que será un Leviatán más moderno y eficiente. Se espera que la pandemia sitúe a los Estados en el futuro, como esas empresas del sector privado -por ejemplo, los bancos- que han saltado adelante 4-5 años en el uso de *software* y aplicaciones informáticas debido a la crisis. Es deseable que las administraciones sigan el alabado modelo surcoreano, convirtiéndose en más ágiles, transparentes y participativas (Moon, 2020).

Pero la crisis también podría hacer retroceder a los sectores públicos. Cuantitativamente, hay años de creciente endeudamiento público en el horizonte, lo que forzará a recortar servicios, aunque solo sea para acomodar el refuerzo de los sistemas de sanidad y salud pública frente a futuras pandemias. Cualitativamente, las administraciones pueden perder el apetito reformista, abandonando experimentos como las colaboraciones con el sector privado. A pesar de que la externalización de ciertos servicios ha podido ser decisiva para la buena gestión de la pandemia en algunos contextos, como indica el ejemplo australiano (Hunt, 2020), las colaboraciones público-privadas en determinados ámbitos -como las residencias de mayores- han sido cuestionadas en muchos países como Suecia (Ölund, Kinnari y Janbjør, 2020) o España (Camargo, 2020) y crece la presión social para volver a una provisión de servicios más clásica o burocrática, abandonando los modelos de gestión pública que habían ido extendiéndose en los últimos años.

El objetivo de esta ponencia es doble. Por un lado, se explorarán las consecuencias de la crisis de la COVID-19 sobre los gobiernos y sus administraciones. Por el otro, se analiza la relación causal inversa: ¿qué impacto tienen esas características de gobiernos y administraciones sobre la mejor (o peor) gestión de la pandemia? Es decir, ¿qué efectos tiene el coronavirus en los distintos Leviatanes? Y ¿qué efectos tienen los distintos Leviatanes en la expansión de la pandemia?

2. Efectos de la COVID-19 sobre el Leviatán

El coronavirus es un cisne negro que afecta tanto a las instituciones políticas como a las administrativas. Y no es obvio cómo las transformará. Desde el punto de vista físico, es probable que altere la

Una lección histórica de las crisis: en democracias las crisis fuerzan cambios de gobierno, pero en las dictaduras provocan cambios de régimen.

morfología de ciudades, suburbios y zonas metropolitanas (Florida, Rodríguez-Pose y Storper, 2021). Desde el punto de vista institucional, es posible que impacte sobre las democracias, pero no se sabe en qué dirección. Por un lado, podría estar amenazando los derechos y libertades fundamentales, pavimentando el camino para soluciones autoritarias -algo de lo que se ha hablado mucho-. Pero, al mismo tiempo, podría alimentar las presiones democratizadoras en regímenes autoritarios -algo de lo que se ha hablado menos-, ignorando una lección histórica de las crisis: en democracias las crisis fuerzan cambios de gobierno, pero en las dictaduras provocan cambios de régimen.

De forma parecida, no está claro que la crisis de la COVID-19 vaya a significar una oportunidad para la modernización tecnológica de las administraciones y la apertura a las colaboraciones con la sociedad civil o, por el contrario, que refuerce las visiones escépticas que llevan años reclamando una vuelta a un modelo de administración burocrática clásica, esto es, jerarquizada, centralizada y cerrada.

Democracias enfermas

Comenzando por los efectos del coronavirus sobre los regímenes políticos y, en particular, sobre la salud de las democracias, hay dos hipótesis contradictorias. La primera es la del *"rally around the flag"*: las crisis, ya sea el ataque a Pearl Harbor o la Gran Recesión, favorecen el sentimiento patriótico y de lealtad hacia las instituciones por parte de los ciudadanos de un país, además de una cierta solidaridad entre miembros de clases sociales distintas. Es lo que explicaría por qué tras unas guerras mundiales que dejaron endeudados a muchos gobiernos occidentales, los gobiernos posteriores expandieron los Estados de bienestar. La segunda es que frente a la percepción de una amenaza, sobre todo si afecta a su salud, los ciudadanos están más predispuestos a sacrificar sus libertades, concediendo poderes extraordinarios a un "hombre fuerte". Es un peligro sabido desde la antigua Roma, donde se entregaban las riendas de la república a un dictador para abordar crisis excepcionales, pero solo durante un periodo de 6 meses. Aunque con César obviamente no fue suficiente.

Ambas hipótesis encuentran respaldo empírico. Aprovechando una encuesta programada para marzo y abril de 2020 en Europa occidental, Bol ...[et al] (2020) pueden comparar las actitudes de los ciudadanos antes y después de ser confinados. Sorprendentemente, y a tenor de las fuertes críticas a muchos gobiernos nacionales,

los autores encuentran que el apoyo al partido del primer ministro sube un 4% (nada despreciable en sistemas multipartidistas) y que, también curiosamente, han aumentado los niveles de confianza en el gobierno y de satisfacción con el funcionamiento de la democracia.

Los ciudadanos, independientemente de las molestias sufridas por las medidas adoptadas por sus administraciones, entienden que esas políticas se deben adoptar, y simpatizan tanto con los cargos públicos electos a los que les ha tocado lidiar con esta tesitura como con las instituciones públicas en general.

A la vez, la pandemia ha llevado aparejada la proclamación en todo el mundo de “estados de alarma”, “emergencia” o similares legislaciones de excepción. Y las democracias tienen un 75% más de probabilidad de caer bajo un estado de alarma (Lührmann y Rooney, 2020). Dadas las medidas particularmente restrictivas de derechos impuestas por algunos gobernantes, elegidos democráticamente, en países como Brasil, Hungría o India, hay 48 países que sufren un elevado riesgo de retroceso democrático, mientras que 34 padecen un riesgo medio (Lührmann, Edgell y Maerz, 2020).

Es decir, la pandemia parece estar polarizando las democracias, dividiéndolas entre unos regímenes cada vez más consolidados -sobre todo en Europa occidental, pero también Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Japón- y otras democracias cada día más frágiles. Algunas, como Hungría o Polonia, dentro de la Unión Europea, que podrían hacerle perder su estatus de club exclusivo de democracias liberales.

No parece que la pandemia vaya a cumplir la profecía de Vladimir Putin haciendo de la democracia liberal un régimen “obsoleto” (Barber ...[et al], 2019). O al menos no a corto plazo. Pero sí podría estar acelerando una tendencia preocupante que se observa desde la crisis económica. Durante la década transcurrida entre 2009 y 2019, con datos del V-DEM Institute, se observa que el porcentaje de democracias en el mundo ha caído del 54% al 49% de los países.

Más preocupante todavía es el aumento de la población que está sufriendo en sus propias carnes los recortes de libertades democráticas. Porque la degradación de la democracia está siendo particularmente grave en países de gran tamaño. En vísperas de la crisis del coronavirus, alrededor de 600 millones de personas llevaban unos años ganando derechos democráticos en países como Túnez, Armenia o Ecuador, pero cerca de 2.000 millones han visto cómo sus democracias perdían calidad en naciones como Turquía, India, Rumanía o Brasil.

Si se compara la amenaza de la COVID con otras amenazas globales como el terrorismo o el cambio climático, en el caso de la COVID los ciudadanos se muestran más inclinados a sacrificar libertades personales y a consentir que un líder fuerte tome el mando del país.

Para muchos expertos en democratización hoy se estaría atravesando una oleada de “autocratización”, que se habría iniciado ya en 1994, constituyendo la tercera oleada, tras una primera en el periodo de entreguerras y una segunda en las descolonizaciones de los años 60 (Lührmann y Lindberg, 2019). Es una opinión compartida también por políticos experimentados como Madeleine Albright, que en 2018 advirtió que el fascismo y las tendencias sociales que anticipan el fascismo, son una amenaza mayor que en cualquier otro momento desde 1945.

Otro dato desalentador es que, mientras en 1990 los países autoritarios “no libres” -según *Freedom House*- sumaban solo el 12% del PIB mundial, en vísperas del coronavirus controlaban el 33% del pastel de la economía global. Algo no visto desde principios de los años 30.

El Leviatán pos-COVID

La gran pregunta es qué ocurrirá con estas tendencias en el mundo pos-COVID. A no ser haya una debacle económica generalizada, es difícil que las democracias más establecidas colapsen. Las cifras varían dependiendo de los estudios, pero no se han registrado en la historia reveses autoritarios en democracias con una renta media por encima de los 14.000 dólares y una clase media amplia. Pero, incluso dentro de regiones con fuertes democracias como Europa, algunos gobernantes se han aprovechado de las circunstancias para autoconferirse poderes para gobernar por decreto sin límite temporal, como Viktor Orbán en Hungría, o para acceder sin límites a información personal de sus ciudadanos, como el gobierno eslovaco.

En particular, se puede esperar que el Leviatán democrático sufra tres presiones en un mundo amenazado por pandemias como la de COVID-19. Es la conclusión que se puede extraer de uno de los primeros estudios experimentales sobre cómo el coronavirus altera las actitudes de los ciudadanos de una democracia (España). Amat ...[et al] (2020) encuentran que, si se compara la amenaza de la COVID con otras amenazas globales como el terrorismo o el cambio climático, en el caso de la COVID los ciudadanos se muestran más inclinados a sacrificar libertades personales y a consentir que un líder fuerte tome el mando del país. Frente a un peligro inminente para la salud, las personas están especialmente dispuestas a unirse bajo un liderazgo fuerte.

Además, la crisis del coronavirus cambia las preferencias ciudadanas sobre qué nivel de gobierno debería ocuparse de los problemas. Frente a amenazas que tampoco entienden de fronteras, como el cambio climático o el terrorismo, los ciudadanos (españoles en este caso, pero es probable que este resultado sea generalizable a otros contextos) están más dispuestos a delegar poderes a autoridades transnacionales, como la Unión Europea. Sin embargo, para abordar una crisis sanitaria como la de la COVID, los ciudadanos desean que el poder resida fundamentalmente en el gobierno central.

En tercer lugar, y empezando ya el descenso del nivel político al administrativo, los ciudadanos, *ceteris paribus*, valoran hoy más los criterios de los expertos que de los políticos. Muestran mayor confianza en los técnicos y menos en los políticos. Es algo que había sido advertido antes en diversos estudios. En tiempos de crisis hay una necesidad especial de *evidence-based policies*. Los gobiernos necesitan señalar que sus decisiones, justo cuando acumulan unos poderes especialmente elevados, sirven al interés general y no a intereses particulares (Cairney, 2016).

En todo caso, todavía no se puede emitir un veredicto sobre si la pandemia aumentará la autonomía e independencia política de las administraciones públicas o, por el contrario, incrementará su dependencia de unos ejecutivos crecientemente empoderados. La pregunta es si se obtendrán unas organizaciones públicas más despolitizadas, que “dejen decidir a los expertos”, como las que han gestionado en primera línea la pandemia en los países nórdicos (Hinnfors, 2020), o si se experimentará una repolitización de las administraciones, como intentó Trump en Estados Unidos (Friedersdorf, 2020) o Bolsonaro en Brasil (Greer ...[et al], 2020).

En todo caso, la crisis del coronavirus sí parece dibujar un Leviatán futuro con tres rasgos principales: primero, un Estado más fuerte; segundo, un Estado más centralizado; y, tercero, un Estado más tecnocrático. El Leviatán seguirá siendo plenamente democrático en muchos países, pero puede volverse autoritario en determinados contextos. Y es que una constante de la historia es que, una vez se confieren poderes extraordinarios a un Estado, a este le cuesta devolverlos.

3. Efectos del Leviatán sobre la COVID

Se invierte ahora la flecha de la causalidad: se pasa de mirar el impacto de la pandemia sobre las características de los Estados a mirar el efecto de estas sobre la gravedad de la pandemia. Es decir, ¿qué sectores públicos

Una de las interpretaciones más precipitadas de la gestión de la pandemia señalaba que los países autoritarios estaban mejor preparados para tomar las medidas contundentes necesarias para contener al virus.

han respondido mejor a la emergencia sanitaria? La literatura especializada no ha sido capaz todavía de ofrecer respuestas concluyentes y muchos de los patrones observados son “misteriosos” (Cheibub, Hong y Przeworski, 2020: 1). Por ejemplo, ¿por qué algunas de las administraciones más democráticas parecen haberlo hecho relativamente bien, como Alemania, y otras de forma muy mejorable, como EE. UU.?

A pesar del poco tiempo transcurrido desde el inicio de la pandemia, un creciente número de investigaciones ha empezado a comparar las respuestas y los resultados obtenidos tanto por distintos países como por unidades subnacionales. De Italia a EE. UU., pasando por Brasil, presentan notables diferencias.

El consenso emergente es unánime en un punto: la gestión pública importa. Es cierto que la pandemia golpeó a algunos países antes que a otros. En particular China, Corea, Japón, Irán, Italia, Francia, Alemania y Reino Unido sufrieron el virus con más temprana intensidad que otros. Pero pronto se extendió a todo el planeta. Y los gobiernos han respondido de forma muy distinta (Hale y Webster, 2020). Algunos han sido capaces de adoptar políticas anticontagio -que, a nivel agregado, se calcula que han salvado unos 530 millones de infecciones en todo el mundo (Hsiang ...[et al], 2020)- y otros no. ¿Qué explica estas diferencias?

La calidad de la democracia

Una de las interpretaciones más precipitadas de la gestión de la pandemia señalaba que los países autoritarios estaban mejor preparados para tomar las medidas contundentes necesarias para contener al virus. La Organización Mundial de la Salud llegó a alabar el confinamiento sin precedentes de más de 50 millones de personas en la provincia de Hubei como “un nuevo estándar en la respuesta a una epidemia”. Y algunos estudios muestran que, efectivamente, las administraciones dictatoriales reaccionaron de forma más rápida (Cheibub, Hong y Przeworski, 2020) y más contundente (Frey, Chen y Presidente, 2020). A los países democráticos, controlando por otro tipo de explicaciones, les costó más limitar derechos liberales, tales como prohibir las reuniones públicas, cerrar las escuelas o forzar a poblaciones a confinamientos.

Pero, en su conjunto, los regímenes autoritarios no han gestionado mejor la crisis. Desde antes de la pandemia se sabe que, en general, la democracia tiene un efecto positivo sobre la salud de los ciudadanos de un país.

La línea divisoria entre las buenas y las malas respuestas a la pandemia no es la que separa a las democracias de las autocracias, sino la que separa a las administraciones con alta calidad administrativa de las que no.

Para empezar, la libertad de expresión facilita que los gobiernos trabajen con información de más calidad, lo que les permite responder de forma más adecuada a las crisis (Persson y Povitkina, 2017). Así, el bloqueo inicial de información por parte de algunas autoridades chinas, censurando las noticias sobre los primeros casos de COVID en las redes sociales, deteniendo a un médico, o retrasando los reportes sobre la trasmisión del virus entre humanos (Madrigal y Meyer, 2020), dificultó la gestión posterior (Kavanagh, 2020).

Además, las políticas adoptadas por las democracias se implementan mejor. Las mismas medidas destinadas a reducir la movilidad geográfica son, de media, un 20% más efectivas en las democracias que en las dictaduras.

La calidad de la administración

¿Qué características de los sectores públicos están asociadas entonces con una mejor gestión de la crisis? Como señala Fukuyama (2020), la línea divisoria entre las buenas y las malas respuestas a la pandemia no es la que separa a las democracias de las autocracias, sino la que separa a las administraciones con alta calidad administrativa de las que no.

Esta calidad de la administración (*state capacity, institutional quality, quality of government*), entendida como capacidad de implementar las políticas públicas de forma imparcial (Rothstein y Teorell, 2008), ha sido decisiva para explicar la efectividad, eficiencia y ausencia de los gobiernos (Dahlström y Lapuente, 2017). Con la pandemia, los expertos coinciden en que aquellos países con administraciones imparciales o “Weberianas”, como Alemania, Taiwán o Corea del Sur, han respondido de forma más efectiva a la crisis (Drechsler, 2020).

La calidad de la administración mejora la respuesta a crisis sanitarias de dos formas. Directamente, porque los países con estas administraciones tienen mayor capacidad de proveer servicios y asignar partidas presupuestarias urgentes de forma eficiente (Raschky, 2008). E indirectamente, porque la calidad de la administración genera confianza ciudadana en sus instituciones y eso es fundamental en una crisis (Fukuyama, 2020). Los tiempos de crisis son tiempos de poderes ejecutivos exacerbados, y es fácil que los ciudadanos desconfíen de unos cargos electos que asumen discrecionalidades casi propias de un autócrata. Surgen las dudas entre la población ante cualquier medida excepcional: ¿lo hace por el interés general o por el suyo?

Además, durante una pandemia las decisiones tienen enormes costes (Hsiang ...[et al], 2020). Cabe pensar por ejemplo en los daños

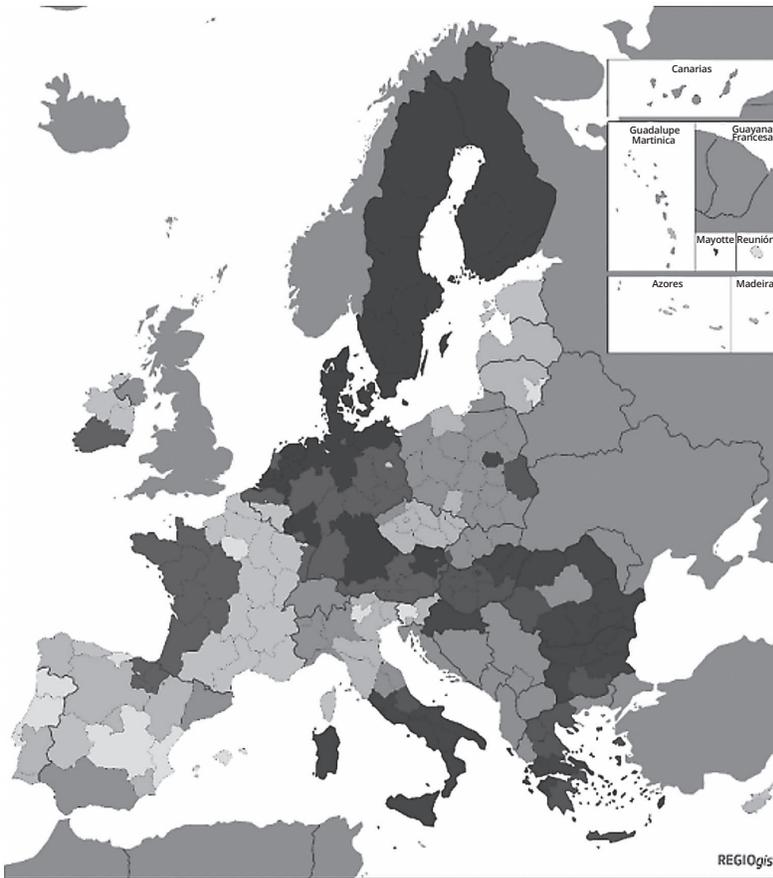
sociales y económicos causados por el cierre de colegios y negocios. Los gobiernos se ven obligados elegir entre disyuntivas que, sí o sí, generan rechazo. Solo aquellos Estados que gocen de una robusta legitimidad entre la población, gracias a una exquisita reputación de imparcialidad, pueden tomar las medidas adecuadas para el bienestar a largo plazo de la población. Por el contrario, si generan desconfianza, los gobiernos optarán por medidas cortoplacistas y oportunistas. Por ejemplo, la decisión del presidente Trump de reabrir EE. UU. para Semana Santa, porque sería “bonito” ver las iglesias llenas (Fukuyama, 2020); o el retraso en tomar medidas restrictivas del presidente Bolsonaro en Brasil contra la opinión de los expertos (Paraguassu y Eisenhammer, 2020).

Uno de los grandes retos de las democracias es la alta variabilidad en la calidad de sus administraciones. Los datos de la oleada más reciente del *European Quality of Government Index* (EQI) (2021)¹ indican que, en el medio de la pandemia, las divergencias entre los territorios de la Unión Europea son muy notables. El EQI está integrado por tres pilares que recogen las percepciones que los ciudadanos tienen de la imparcialidad, la ausencia de corrupción, y la calidad en la prestación de tres servicios públicos básicos -educación, sanidad, y seguridad- por parte de las administraciones de unidades subnacionales en los distintos países de la Unión Europea.

Como se observa en el Gráfico 1, las regiones por encima de la media europea en calidad de gobierno se concentran en Europa occidental, sobre todo en el norte. Por el contrario, muchas regiones del este de Europa, así como un número notable del sur, presentan percepciones de calidad de gobierno claramente por debajo de la media. Como se puede apreciar, las diferencias en la calidad administrativa no dependen solo del país, sino también de la región. Por ejemplo, en algunas regiones del sur de Italia y en menor medida de España, los ciudadanos perciben que sus administraciones tienen la misma calidad que las de regiones del este de Europa. Por el contrario, en regiones del norte de estos mismos países, los ciudadanos valoran a sus administraciones de la misma manera que los ciudadanos de países tradicionalmente con altos niveles de calidad institucional, como Dinamarca o Alemania.

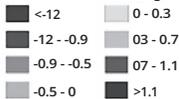
(1) Estudio en el que la Universidad de Gotemburgo, en colaboración con la Comisión Europea, recoge las percepciones de calidad de gobierno en 208 regiones (NUTS1 y NUTS2) de los 27 países de la UE, uniendo las respuestas a una encuesta a 129.000 ciudadanos.

Gráfico 1
Índice Europeo de Calidad del Gobierno, 2021



Índice Europeo de Calidad del Gobierno, 2021

Desviación estándar, rango desde calidad baja (negativa) hasta calidad alta (positiva).



UE = 0
Fuente: Instituto de Calidad del Gobierno.
Universidad de Gotemburgo.



Asociación EuroGeográfica para los Límites Administrativos.

Los indicadores están expresados en z-scores. La media de la UE es, por tanto, 0. Valores positivos (negativos) reflejan valores superiores (inferiores) a la media europea en calidad de gobierno. Una unidad de diferencia es equivalente a una desviación estándar. Fuente: Charron, Lapuente y Bauhr (2021).

Muchas personas en varias democracias de la UE consideran que las instituciones públicas actúan de una forma parcial, beneficiando a unos intereses (económicos) concretos a expensas del bien común. Pero las diferencias dentro de un Estado-miembro son muy significativas.

Cuanto mayor es la profesionalización de la función pública -entendida como ausencia de politización en el acceso a los cargos públicos de las administraciones-, mayor es la calidad de gobierno en un país, ya sea medido en control de la corrupción como en otros indicadores de eficacia en el uso de los recursos públicos.

En definitiva, muchas personas en varias democracias de la UE consideran que las instituciones públicas actúan de una forma parcial, beneficiando a unos intereses (económicos) concretos a expensas del bien común. Pero las diferencias dentro de un Estado-miembro son muy significativas -por ejemplo, entre el norte y el sur de Italia, entre Flandes y Valonia en Bélgica, o entre el País Vasco y Andalucía (o Cataluña, que es la comunidad española con las instituciones peor valoradas por sus propios ciudadanos) en España-. La evidencia acumulada durante estos años apunta a una verdad dolorosa: los habitantes de determinados territorios europeos parecen disfrutar de una calidad institucional claramente superior a los residentes en otros. Curiosamente, los patrones de calidad institucional no siguen siempre la misma lógica, como sucede con las regiones capitalinas en países excomunistas. Mientras en algunas naciones (como Rumanía, Polonia, Hungría, Bulgaria y Eslovaquia) la capital presenta el peor nivel de calidad de gobierno, en otros países (como la República Checa, Lituania y Eslovenia) la capital es la región que obtiene la mejor puntuación. ¿Por qué? Esta y otras preguntas sobre qué explica la calidad de gobierno deberían motivar la agenda de investigación científica de los próximos años.

Conclusiones: ¿qué hacer?

A pesar de que ofrecer una respuesta completa a cómo mejorar las instituciones está fuera del alcance de este artículo, sí se concluirá mencionando cuatro elementos que la evidencia empírica acumulada indica que importan.

En primer lugar, la meritocracia. Cuanto mayor es la profesionalización de la función pública -entendida como ausencia de politización en el acceso a los cargos públicos de las administraciones-, mayor es la calidad de gobierno en un país, ya sea medido en control de la corrupción como en otros indicadores de eficacia en el uso de los recursos públicos (Dahlström y Lapuente, 2017).

En segundo lugar, la desburocratización. Cuanto más burocratizada está una administración -entendida como mayores controles procedimentales a la acción pública, así como mayor rigidez y legalismo en la gestión de los recursos humanos-, peor es la calidad de gobierno de un país, sobre todo en el entorno de los países de la OCDE. Una nota importante aquí: en economías emergentes la burocratización puede no tener los mismos efectos

negativos, e incluso podría resultar efectiva. Pero, a medida que un país se vuelve más rico y democrático, los controles administrativos no son una garantía, sino un lastre para prestar servicios públicos de calidad.

En tercer lugar, la transparencia. Como indica el ejemplo de Corea del Sur durante la pandemia descrito por Moon (2020), lo más razonable a corto plazo para un gobernante es ocultar la verdad. Así logra un pequeño margen de confianza por parte de la ciudadanía. Pero, a medio-largo plazo, la ventaja se torna desventaja y cuando los ciudadanos descubren la falta de transparencia, disparan su desconfianza hacia las instituciones. La lección es clara: ser lo más transparente posible desde el minuto uno.

En cuarto lugar, las colaboraciones público-privadas bien diseñadas. El éxito del modelo neozelandés de la pandemia debe mucho a las reformas administrativas que esta nación emprendió desde finales del siglo pasado. Estas fueron en una doble, y contradictoria, dirección. Por una parte, durante los 80 y los 90, los gobiernos iniciaron un proceso masivo de externalización de los servicios públicos que trajo competitividad (muy necesaria), pero también inequidades (dañinas socialmente). Por otra, a partir del año 2000, el gobierno neozelandés inició un proceso de internalización de talento para tratar de diseñar esos contratos con empresas (y el tercer sector) de la forma más eficiente y equitativa posible. Es decir, ni las reformas "neoliberales" de los 80, ni las "estatistas" de los 00 fueron buenas por sí solas. Aunque ambas, hasta cierto punto, fueron necesarias.

En definitiva, las administraciones requieren reformas muy plenas, que no respondan simplemente a un manual ideológico, sino que beban de todos. Y, sobre todo, de la evidencia.

Bibliografía

- Amat, F.; Arenas, A.; Falcó-Gimeno, A.; y Muñoz, J. (2020), *Pandemics Meet Democracy: Experimental Evidence from the COVID-19 Crisis in Spain*, <https://osf.io/preprints/socarxiv/dkusw>.
- Barber, L.; Foy, H.; y Barker, A. (2019), "Vladimir Putin Says Liberalism Has 'Become Obsolete'", en *Financial Times*, London, June 27.
- Bol, D.; Giani, M.; Blais, A.; y Loewen, P. J. (2021), "The Effect of COVID-19 Lockdowns on Political Support: Some Good News for Democracy?", en *European Journal of Political Research*, Vol. 60 N° 2, May, pp. 497-505.
- Cairney, P. (2016), *The Politics of Evidence Based Policymaking*, London, Palgrave.

- Camargo, Raúl (2020), "La alarma ya existía en las residencias de mayores antes del coronavirus", en *El País*, Madrid, 21 de marzo, <https://elpais.com/espana/madrid/2020-03-21/la-alarma-ya-existia-en-las-residencias-de-mayores-antes-del-coronavirus.html>.
- Cepaluni, G.; Dorsch, M.; y Branyiczki, R. (2020), Political Regimes and Deaths in the Early Stages of the COVID-19 Pandemic, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3586767>.
- Charron, N.; Lapuente, V.; y Bauhr, M. (2021), "Sub-National Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its Relationship with COVID-19 Indicators", Gothenburg, University of Gothenburg. Department of Political Science. The Quality of Government Institute (Working Paper Series; N° 2021: 4).
- Cheibub, J. A.; Hong, J. Y. J.; y Przeworski, A. (2020), Rights and Deaths: Government Reactions to the Pandemic, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3645410>.
- Dahlström, C. y Lapuente, V. (2017), *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Drechsler, W. (2020), "Good Bureaucracy: Max Weber on the 100th Anniversary of his Death", London, UCL Institute for Innovation and Public Purpose, <https://medium.com/iipp-blog/good-bureaucracy-max-weber-on-the-100th-anniversary-of-his-death-c3dc6846d6be>.
- Florida, R.; Rodríguez-Pose, A.; y Storper, M. (2021), "Cities in a Post-COVID World", en *Urban Studies*, <https://doi.org/10.1177/00420980211018072>.
- Frey, C. B.; Chen, C.; y Presidente, G. (2020), "Democracy, Culture, and Contagion: Political Regimes and Countries Responsiveness to COVID-19", London, Centre for Economic Policy Research (COVID Economics: Vetted and Real-Time Papers; N° 18).
- Friedersdorf, Conor (2020), "Trump Defended Cuts to Public-Health Agencies, on Video", en *The Atlantic*, Washington, March 17.
- Fukuyama, Francis (2020), "The Thing that Determines a Country's Resistance to the Coronavirus", en *The Atlantic*, Washington, March 30.
- Greer, Scott L.; King, Elizabeth J.; Fonseca, Elize Massard da; y Peralta Santos, Andre (2020), "The Comparative Politics of COVID-19: the Need to Understand Government Responses", en *Global Public Health*, Vol. 15 N° 9, pp. 1413-1416.
- Hale, Thomas y Webster, Samuel (2020), "Oxford COVID-19 Government Response Tracker", Oxford, University of Oxford. Blavatnik School of Government, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/researchprojects/oxford-COVID-19-government-response-tracker>.
- Hinnfors, Jonas (2020), "Experterna ska inte styra i en demokrati", en *Svenska Dagbladet*, Stockholm, March 22.
- Hsiang, S.; Allen, D.; Annan-Phan, S.; Bell, K.; Bolliger, I.; Chong, T.; y Wu, T. (2020), "The Effect of Large-Scale Anti-Contagion Policies on the COVID-19 Pandemic", en *Nature*, Vol. 584 N° 7820, August, pp. 262-267.

- Hunt, Greg (2020), "Ground Breaking Partnership Delivers 10 Million COVID-19 Tests and Equipment", Canberra, Department of Health, <https://www.health.gov.au/ministers/the-hon-greg-hunt-mp/media/ground-breaking-partnership-delivers-10-million-covid-19-tests-and-equipment>.
- Kavanagh, Matthew M. (2020), "Authoritarianism, Outbreaks, and Information Politics", en *The Lancet Public Health*, Vol. 5 N° 3, pp. e135-e136.
- Lührmann, A.; Edgell, A. B.; y Maerz, S. F. (2020), "Pandemic Backsliding: Does COVID-19 Put Democracy at Risk?", Gothenburg, University of Gothenburg. Department of Political Science. Varieties of Democracy Institute (Policy Brief; N° 23), https://www.v-dem.net/media/publications/pb_23.pdf.
- Lührmann, A. y Rooney, B. (2020), "Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline", Gothenburg, University of Gothenburg. Department of Political Science. Varieties of Democracy Institute (Working Paper Series; N° 2020: 85), 2. ed.
- Lührmann, Anna y Staffan I., Lindberg (2019), "A Third Wave of Autocratization is Here: What Is New about It?", en *Democratization*, Vol. 26 N° 7, pp. 1-19.
- Madrigal, A. C. y Meyer, R. (2020), "How the Coronavirus Became an American Catastrophe", en *The Atlantic*, Washington, March 21.
- Moon, M. J. (2020), "Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges", en *Public Administration Review*, Vol. 80 N° 4, July-August, pp. 651-656.
- Ödlund, Barbro; Kinnari, Petra; y Janbjör, Anna (2020), "Att i nuvarande läge driva frågan om privatiseringar anser vi vara oansvarigt", en *DT Debatt*, Stockholm, April 20, <https://www.dt.se/artikel/debatt-att-i-nuvarande-lage-driva-fragan-om-privatiseringar-anser-vi-vara-oansvarigt>.
- Paraguassu, L. y Eisenhammer, S. (2020), "Brazil Slashes Growth, Eyes Healthcare Collapse over Coronavirus", en *Reuters*, Brasilia, March 20, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-brazil-idUSKBN2171T4>.
- Persson, T. A. y Povitkina, M. (2017), "Gimme Shelter: the Role of Democracy and Institutional Quality in Disaster Preparedness", en *Political Research Quarterly*, Vol. 70 N° 4, pp. 833-847.
- Raschky, Paul A. (2008), "Institutions and the Losses from Natural Disasters", en *Natural Hazards and Earth System Sciences*, N° 8, pp. 627-634.
- Rodríguez-Pose, A. y Burlina, C. (2021), "Institutions and the Uneven Geography of the First Wave of the COVID-19 Pandemic", en *Journal of Regional Science*, Vol. 61 N° 4, pp. 728-752.
- Rothstein, B. O. y Teorell, J. A. (2008), "What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", en *Governance*, Vol. 21 N° 2, pp. 165-190.
- Stephens, P. (2020), "How Coronavirus is Remaking Democratic Politics", en *The Financial Times*, London, March 26, <https://www.ft.com/content/0e83be62-6e98-11ea-89df-41bea055720b>.