

Reseña del libro *Evaluación de la gestión de la pandemia COVID-19 en España*. Editado por Manuel Tamayo, Isabel Bazaga y Rut Bermejo, en Tirant Lo Blanch, 359 pp.

Pedro Marcos García López

<https://dx.doi.org/10.5209/cgap.99080>

Palabras clave: Crisis; políticas públicas; evaluación de impacto; capacidad institucional; gestión intergubernamental; opinión pública; actitudes ciudadanas; polarización; (des)información; pandemia; COVID-19 en España.

En los últimos veinte años, numerosos organismos como la Organización Mundial de la Salud (2018), los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de Estados Unidos (2017), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2016), la Fundación Bill & Melinda Gates (2015), el Foro Económico Mundial (2019) o el Intelligent Risk Group (2005) han alertado sobre el riesgo de una pandemia mundial basándose en la observación de patrones epidemiológicos anteriores y al riesgo de aparición de nuevas enfermedades infecciosas. Tan sólo la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha declarado en ese período de tiempo varias emergencias de salud pública de importancia internacional (PHEIC por sus siglas en inglés), como el virus H1N1, en abril de 2009 (conocida como gripe porcina); el virus del Ébola, en agosto de 2014 y en julio de 2019; o el virus del Zika, en febrero de 2016.

A pesar de las distintas alertas, cuando en marzo de 2020 se decretó la pandemia de la COVID-19, los países del mundo no contaban con una estrategia de respuesta definida, algo que se tradujo en situaciones como la escasez de material sanitario básico. De hecho, figuras como David Edgerton han criticado¹ a los gobiernos por haber optado en exceso por medidas tradicionales como el confinamiento, lo que refleja una falta de innovación en las respuestas. A partir de su idea de “la conmoción de lo viejo” (Edgerton, 2007), denuncia la falta de visión para aprovechar plenamente las tecnologías disponibles durante la gestión de la pandemia, algo que podría haber mitigado los efectos del virus de manera más efectiva y con menos costos socioeconómicos.

Ello demuestra el desafío que supone para los agentes decisores el equilibrar la necesidad de una respuesta rápida en este tipo de emergencias sanitarias con el riesgo de una reacción excesiva. La propia OMS fue objeto de duras críticas por lo que algunos autores como Sims (2007), Forster (2009), Cohen (2010), Fidler (2010), Godlee (2010), o Kamradt-Scott (2016), consideraron de un alarmismo desproporcionado, e incluso trato de favor hacia la industria farmacéutica, por el tipo de respuestas a los brotes de enfermedades como el virus H1N1 y la epidemia de gripe aviar H5N1.

Una adecuada planificación para responder a posibles pandemias futuras debe tomar como base los aprendizajes extraídos a partir de la evaluación de la gestión realizada durante la pandemia de la COVID-19, tanto en España como a nivel internacional. A pesar de las numerosas publicaciones y artículos que han surgido acerca de la COVID-19, sobre todo desde las ciencias biomédicas (Camprubí, 2021), es preciso también un análisis académico que parta de investigaciones del ámbito público.

El libro *Evaluación de la gestión de la pandemia COVID-19 en España* se adentra precisamente en un análisis multifacético de la respuesta institucional española ante una de las mayores crisis del siglo XXI: la pandemia de la COVID-19. Con una mirada crítica, este trabajo no sólo repasa los eventos y las decisiones tomadas, sino que también evalúa las capacidades, reacciones y consecuencias de dichas acciones en la sociedad española. Este enfoque permite analizar en qué medida las decisiones políticas y las estructuras de gobernanza afectaron directamente a la vida cotidiana y a la seguridad de la ciudadanía.

¹ Un ejemplo de estas críticas se puede localizar en entrevistas como la realizada en 2020 con la Societat Catalana d'Història de la Ciència i de la Tècnica y que se puede localizar en el siguiente enlace. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Ev-tTz643GQ> [Consulta: 28 de junio 2024].

Ofrece una evaluación estructurada del manejo de la crisis a través de distintos análisis y estudios de caso. Se revelan tanto los aciertos como las falencias en la respuesta, abarcando desde la preparación y respuesta inicial hasta la implementación de medidas para mitigar los efectos en la salud pública y la economía.

Esta obra se dirige principalmente a estudiantes y académicos de Ciencias Políticas, de la Salud y de la Administración Pública, así como a decisores políticos y profesionales del Sector Público que busquen entender mejor las implicaciones de las políticas de gestión de crisis. También es de gran valor para el público general interesado en las políticas públicas y su impacto directo en la sociedad.

La compilación es resultado del esfuerzo colectivo de destacados académicos y expertos bajo la dirección de Manuel Tamayo Sáez, Isabel Bazaga Fernández y Rut Bermejo Casado, profesores del área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos. Todos ellos reconocidos por su especialización, entre otras áreas, en políticas públicas, gobernanza y Administración pública, y que además son miembros del Observatorio de Buena Gobernanza de la Universidad Rey Juan Carlos. Entre los autores y las autoras encontramos figuras como Eloísa del Pino (presidenta de Consejo Superior de Investigaciones Científicas), Alberto Palomar Olmeda (magistrado de lo Contencioso-Administrativo en Madrid), Alberto Pardo Hernández (subdirector general de calidad asistencial en la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid), los catedráticos Manuel Villoria, Ernesto Carrillo y Carles Ramió, el experto en desinformación Raúl Magallón-Rosa, los catedráticos de Ciencia de la Salud Ruth Gil Prieto y Ángel Gil de Miguel.

Los artículos se apoyan tanto en metodología cualitativa como cuantitativa, con un enfoque interdisciplinario, que integra datos epidemiológicos, encuestas de opinión pública y estudios de políticas gubernamentales. Se examina principalmente el período que comprende desde el comienzo de la pandemia en 2020 hasta bien entrado 2021 (coincidiendo con el fin del segundo estado de alarma). Con ello se ofrece un análisis geográfico que se centra en España, pero sin dejar de considerar el contexto europeo y global.

Dividido en múltiples capítulos, el libro estructura su contenido en una serie de estudios temáticos que abordan diferentes aspectos de la gestión de la pandemia, desde la reacción gubernamental y la capacidad institucional hasta la percepción pública y el impacto socioeconómico. El análisis se enriquece a partir de la lectura cruzada entre artículos. Ante la descripción de Javier Lorente de cómo España pasó de un modelo centralizado de gestión en los primeros momentos de la crisis a otro que puede ser calificado como multinivel (en el que los distintos gobiernos regionales y el estatal tomaron las decisiones a través de mecanismos de coordinación), el artículo de Carles Ramió revela que una de las claves del éxito de Alemania en la gestión de la crisis fue precisamente que ya contaba de manera previa con un modelo federal cooperativo muy maduro (además de otras cuestiones como el liderazgo o una fuerte interconexión entre el sistema científico del país y el sistema político). En contraste, países con distintos modelos de sistemas políticos y de Administración pública encontraron todas dificultades al intentar manejar de manera centralizada una crisis de alcance global.

A este diálogo se suma el capítulo de Jorge Hernández-Moreno, Javier Moreno-Fuentes y Eloísa del Pino, quienes discuten cómo las crisis contemporáneas requieren de una coordinación efectiva entre diferentes sectores gubernamentales y niveles de gobierno, y examinan los desafíos de armonizar las políticas de salud pública con otras políticas críticas, como las económicas y sociales, en el contexto de la necesidad de una respuesta nacional coordinada. A través del análisis de casos y datos empíricos, se ilustra cómo las interacciones y la cooperación entre diferentes niveles de gobierno —local, regional y nacional— pueden ser optimizadas para alcanzar una respuesta más efectiva. También se considera el rol de las agencias internacionales y la cooperación transfronteriza en la gestión de pandemias. Finalmente, el artículo concluye con recomendaciones sobre cómo mejorar la integración de políticas y la coordinación intergubernamental para futuras crisis, sugiriendo que una mejor preparación y una mayor flexibilidad podrían mitigar los impactos negativos de eventos similares en el futuro.

En relación con estos, el trabajo de Rut Bermejo y Sara Carrasco es de interés porque complementa la información de las estructuras y mecanismos de coordinación apuntados en los capítulos anteriores con el detalle de los distintos grupos y comités consultivos creados a lo largo de la crisis, así como su conformación. Las conclusiones del trabajo apuntan que en España los comités de expertos han estado conformados, de forma predominante, por cargos públicos con perfil técnico y, en menor medida, por académicos y científicos externos. Las autoras también destacan la ausencia de una estructura de gestión de crisis y una deficiente coordinación entre gobiernos, así como la falta de transparencia y una financiación insuficiente.

Por otro lado, el artículo de Manuel Tamayo y Ernesto Carrillo analiza, a partir de series temporales elaboradas con datos de los Eurobarómetros y de la COVID-19 Survey del Parlamento Europeo, la percepción de la ciudadanía de la gestión de la crisis en España en comparación con el resto de la Unión Europea. Con ello se intenta explicar la baja valoración de las políticas del gobierno, la cual se ha mostrado cada vez más negativa conforme se han sucedido las diferentes oleadas de la pandemia. Este texto enlaza directamente con el artículo de Irene Sánchez sobre polarización afectiva e ideológica, y la dificultad de la toma de decisiones en contextos muy polarizados. Y con el de Sánchez-Duarte, Magallón-Rosa y Estaba Amaiz sobre desinformación, en el que se apuntan algunas de las causas que han dado lugar a una situación de “infodemia” (como, por ejemplo, la desconfianza en los medios de comunicación, las interrelaciones entre el sistema político y mediático, la necesidad de inmediatez en la información de las sociedades actuales, las burbujas informativas, etc.).

Ante la evidencia mostrada por algunos estudios de que la expansión del virus reproducía patrones de estratificación social, Diego Castellanos y Javier Lorente analizan de manera comparada las medidas adoptadas en España y en el resto de la Unión Europea para proteger a los grupos vulnerables. Estos se han definido de manera heterogénea dependiendo del país, lo que ha dado lugar a distintos modelos

según las características del régimen de bienestar. Destacan que en el caso de España y en otros países mediterráneos y continentales las políticas se han centrado sobre todo en corregir las vulnerabilidades de tipo económico.

Dicho trabajo se conecta con el artículo escrito por Enrique José Varela, Óscar Briones y Bruno González, en el que se examina la gestión de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTES) en España durante la pandemia. El texto se centra en analizar cómo se implementaron estos mecanismos de respuesta laboral y económica frente a la crisis provocada por el virus. Los autores proporcionan una descripción detallada del proceso administrativo y legal involucrado en la activación de los ERTES, destacando cómo esta herramienta fue utilizada para mitigar los efectos económicos adversos sobre las empresas y los trabajadores. Se discuten las dificultades encontradas en la implementación rápida de los ERTES, incluyendo desafíos técnicos y burocráticos que afectaron tanto a empleadores como a empleados. El artículo también evalúa la eficacia de los ERTES como parte de la estrategia nacional para preservar el empleo en el contexto de las restricciones de actividad impuestas para controlar la pandemia. Además, se consideran las implicaciones a largo plazo de esta política en el mercado laboral español.

En el capítulo escrito por Alberto Palomar, el enfoque se centra en el papel crítico que desempeñaron jueces y tribunales durante la gestión de la pandemia en España: no sólo tuvieron que evaluar la legalidad de las restricciones impuestas por los gobiernos central y autonómicos, sino que también debieron ponderar estas medidas con los derechos fundamentales de la ciudadanía para garantizar que fueran respetuosos con el marco legal y constitucional. Una de las principales críticas que señala es el abuso de optar por la vía de las normas de urgencia (en su opinión, no siempre justificado).

El artículo de Ángel Gil, Ruth Gil, Alberto Pardo y Stefan Walter (D.E.P) examina la gestión de la respuesta a la crisis de salud pública desde una perspectiva institucional. Se analiza la implementación de medidas sanitarias para controlar la propagación del virus, incluyendo el establecimiento de protocolos para el tratamiento y la prevención. Los autores evalúan la eficacia de las estrategias de intervención rápida, el uso de tecnologías para la trazabilidad de casos y la administración de recursos médicos durante los picos de infección. El estudio también aborda la acción ejercida a través de las políticas de vacunación y la distribución de vacunas como aspectos críticos en la fase posterior del manejo de la pandemia. Además, se discute la colaboración entre los gobiernos regionales y el gobierno central en la respuesta a la crisis, y cómo esta coordinación impactó en la efectividad de las medidas adoptadas.

El libro se cierra con el análisis que Manuel Villoria y Fernando Jiménez realizan sobre la distribución de los fondos de recuperación económica en respuesta a la pandemia, especialmente aquellos procedentes de la Unión Europea para apoyar a los Estados miembros. Los autores examinan cómo se han gestionado estos fondos, con un énfasis particular en la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia en el uso de los recursos para alcanzar los objetivos de recuperación y resiliencia económica. Villoria y Jiménez también abordan los desafíos enfrentados por las Administraciones públicas en la implementación de los programas de recuperación, incluyendo la excesiva burocracia y las dificultades para alinear los objetivos de los fondos con las necesidades locales específicas. Se analiza cómo la capacidad administrativa de diferentes regiones puede afectar a la absorción y el impacto de los fondos. El artículo concluye con una serie de recomendaciones dirigidas a mejorar la gestión de fondos similares en el futuro.

A pesar de que algunas de las aportaciones realizan un ejercicio más descriptivo que analítico, el libro destaca por su enfoque interdisciplinario (de salud pública, política, economía y derecho) para ofrecer una visión comprehensiva y matizada de cómo se manejó la pandemia. Esta integración de múltiples disciplinas y perspectivas permite no sólo entender las acciones tomadas, sino también evaluar críticamente su efectividad y las áreas de mejora potencial. Además de su análisis crítico, es particularmente valioso por incluir una diversidad de opiniones de varios expertos y expertas, enriqueciendo la discusión sobre la gestión gubernamental, las respuestas legales, y los impactos sociales y económicos de la crisis. Las recomendaciones prácticas que ofrece, destinadas a mejorar la preparación y respuesta a futuras pandemias, hacen de esta obra un recurso de interés para formuladores de políticas y profesionales de la salud pública. La relevancia del libro, al tratar uno de los eventos recientes más disruptivos, radica en que aspira a ser una fuente valiosa para comprender y preparar respuestas a futuras crisis sanitarias.

Sería de interés y pertinente la publicación de un nuevo libro de estas mismas características (a modo de serie temporal), que incorpore un mayor número de experiencias internacionales y que analice el impacto a medio plazo de los modelos adoptados en cada país (como por ejemplo en cuanto a los efectos de las medidas de protección de grupos vulnerables). Al haber pasado ya cuatro años desde el inicio de la declaración de la pandemia, es posible analizar con mayor detalle los impactos de las decisiones adoptadas para identificar las estrategias más efectivas a medio y largo plazo.

Bibliografía

- Camprubí, L. (2021). "La(s) perspectiva(s) del libro", en Del Llano, J. y Comprubí, L (ed.), *Sociedad entre pandemias*, Madrid, Fundación Gaspar Casal, Madrid, pp. 31-46. Disponible en: https://fundaciongasparcasal.org/wp-content/uploads/2021/02/LIBRO_SOCIEDADENTREPANDEMIAS.pdf [Consulta: 14 de junio 2024].
- Centers for Disease Control and Prevention (2017). "Pandemic Influenza Plan: 2017 Update". Atlanta, U.S. Department of Health & Human Services.
- Cohen, D. y Carter, P. (2010). "WHO and the Pandemic Flu 'Conspiracies'", *BMJ*, 340: c2912. Doi:10.1136/bmj.c2912. Disponible en: <https://www.bmj.com/content/340/bmj.c2912> [Consulta: 15 de junio 2024].

- Edgerton, D. (2007). *The Shock of the Old: Technology and Global History since 1900*. Oxford, Oxford University Press.
- Fidler, D. P. (2010). "Influenza Virus Samples, International Law, and Global Health Diplomacy", *Emerging Infectious Diseases*, 14(1), pp. 88-94. Doi:10.3201/eid1401.070629.
- Forster, P. (2009). "The Political Economy of Avian Influenza in Indonesia", *St Antony's International Review*, 5(1), pp. 100-128.
- Foro Económico Mundial (2019). "The Global Risks Report 2019", Ginebra, Foro Económico Mundial.
- Garrett, L. (2005). "The Next Pandemic?", *Foreign Affairs*, 84(4), pp. 3-23.
- Gates, B. (2015). "The Next Epidemic – Lessons from Ebola". *New England Journal of Medicine*, 372, pp. 1381-1384. Doi:10.1056/NEJMp1502918
- Godlee, F. (2010). "Conflicts of Interest and Pandemic Flu", *BMJ*, 340, pp. c2947. Doi:10.1136/bmj.c2947.
- Kamradt-Scott, A. (2016). "WHO's to Blame? The World Health Organization and the 2009 H1N1 Pandemic." *Global Health Governance*, 4(1), pp. 401-418.
- Organización Mundial de la Salud. (2018). *Managing Epidemics: Key Facts About Major Deadly Diseases*, Ginebra.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2016). *Emerging Issues of Environmental Concern*, Nairobi.
- Sims, L. D. (2007). "Avian Influenza: Current Veterinary and Public Health Perspectives", *Comparative Immunology, Microbiology & Infectious Diseases*, 30(5-6): pp. 279-294. Doi:10.1016/j.cimid.2007.05.006.