

Análisis de la respuesta contra el COVID-19

Decisiones de gobierno

para la atención del COVID-19 durante el 2020

¿Existe una “fórmula mágica” para contener el contagio por COVID-19?

Siglas

OMS: Organización Mundial de la Salud

PCR: siglas en inglés de “Reacción en Cadena de la Polimerasa”

Decisiones de gobierno

para la atención del COVID-19 durante el 2020

Diana Carolina Giraldo Mayorga

Resumen

La pandemia por el COVID-19 significó un desafío en materia de diseño de políticas públicas y de implementación de acciones de gobierno para mitigar su efecto en el corto plazo. El objetivo del capítulo es realizar un análisis comparado de las decisiones de gobierno de Colombia frente a las acciones tomadas por Brasil, España, Italia y Nueva Zelanda con el fin de identificar las lecciones aprendidas y buenas prácticas que deberían replicarse en la contención del contagio por el COVID-19. Pese a que se tomaron diferentes medidas para contener el virus de COVID-19, el 2020 cerró con un elevado número de contagios y muertes en los países seleccionados: en los dos extremos, con respecto a su población total, se encuentran Brasil con un 3,64% (7.675.973 personas) de contagiados y Nueva Zelanda con un 0,04% (2.162) de contagiados (1). El capítulo está dividido en cuatro secciones, en una primera se analizan las acciones de gobierno para la contención del COVID-19. Posteriormente, se identifican las buenas prácticas de los gobiernos analizados. Continuamos con la identificación de aquellas acciones que no fueron exitosas o que no arrojaron los resultados esperados por los gobiernos analizados, para finalmente cerrar con una sección de recomendaciones.

La pandemia por el COVID-19 significó un desafío en materia de diseño de políticas públicas y de implementación de acciones de gobierno para mitigar su efecto en el corto plazo. En una suerte de *ensayo y error*, se vieron avocados los diferentes gobiernos para frenar los impactos en sus sistemas de salud y, en particular, para prevenir los contagios y reducir las muertes de sus conciudadanos. En este escenario, el objetivo del capítulo es realizar un análisis comparado de las decisiones de gobierno de Colombia frente a las acciones tomadas por otros países con el fin de identificar las lecciones aprendidas y buenas prácticas que deberían replicarse en la contención del contagio por el COVID-19. Metodológicamente, se hizo una combinación de los enfoques cualitativo y cuantitativo con el fin de alcanzar dicho objetivo.

El período de corte analizado corresponde al año 2020, en tanto que las indagaciones de documentación y levantamiento de base de datos se realizaron durante el primer trimestre de 2021. En cuanto a la selección de los países con los cuales se hizo el análisis comparado, parte del escalafón de resiliencia al COVID-19 de Bloomberg (2) con corte a noviembre de 2020. Esta fecha fue la primera medición que hizo Bloomberg y son los datos disponibles al momento de realizar las indagaciones para el levantamiento de información. El escalafón se divide en cuartiles, y por cada cuartil se escoge un país: del cuartil 1, se selecciona a Brasil por tener un comportamiento de los indicadores similar al de Colombia y ser uno de sus

países limítrofes (Colombia se ubicó en el puesto 52 después de Brasil); del cuartil 2 y 3, hacen parte del análisis Italia y España por ser los países del continente Europeo con las cifras más altas de casos confirmados y muertes por COVID-19 durante el 2020 (3). Finalmente, del cuartil 4, se escoge a Nueva Zelanda por ser el país con el mejor puntaje de Resiliencia (2). Posteriormente, la base de datos *Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT)* (1) se usa para analizar los indicadores de acciones de gobierno en materia de contención y cierre, así como las medidas en salud adoptadas en la prevención del contagio por COVID-19.

El capítulo está dividido en cuatro secciones, la primera aborda las acciones de gobierno para la contención del COVID-19. Luego, el análisis identifica las buenas prácticas de los gobiernos seleccionados; continúa con la identificación de aquellas acciones que no fueron exitosas o no arrojaron los resultados esperados, para finalmente cerrar con una sección de recomendaciones.

Acciones de gobierno

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha definido una serie de orientaciones técnicas (4) para prevenir los contagios por COVID-19. Pese a que estas recomendaciones no son vinculantes, proveen a los Estados – Nación los lineamientos básicos en la definición de las acciones de gobierno en materia de contención del virus. El gran

desafío institucional de la gobernanza, las políticas públicas y la administración pública a nivel global es que los niveles territoriales nacionales (las regiones, los departamentos, las provincias, las ciudades, entre

otros) estén, cada uno a su manera, sujetos a una extrema complejidad e incertidumbre de naturaleza estructural y coyuntural (5).



Gráfico 1. Línea de tiempo 2020. COVID-19 en Italia, España, Brasil, Colombia y Nueva Zelanda

- 6 Registró el mayor número de casos nuevos de COVID-19 y muertes en el mundo. El Ministerio de Salud eliminó del sitio web oficial de la pandemia los datos acumulados sobre el número de infectados y muertos por COVID-19.
- 5 El 45% de territorio brasileño se encontraba en cuarentena muy por debajo del 70% requerido por las autoridades sanitarias.
15: Renuncia el ministro de Salud, Nelson Teich
16: Es nombrado ministro interino de salud, el general Eduardo Pazuello
- 4 La Corte Suprema afirmó que los estados y municipios tenían la autonomía para regular las medidas de distanciamiento social.
16: Bolsonaro destituye al ministro de salud, Luiz Henrique Mandetta
- 3 Los colegios cierran a nivel nacional. Bolsonaro convoca y participa en manifestaciones políticas

España

- 2 26: Primer caso

- 1 31: Primer caso
- 2 Se cancela el Mobile World Congress de Barcelona
- 3 14: Inicio de la cuarentena
- 4 27: A los niños se les permitió hacer actividades al aire libre. El gobierno anuncia un plan de salida del confinamiento, en cuatro fases
- 5 Se permite salir a hacer ejercicio físico en el exterior, de manera controlada y por franjas horarias
- 6 1: Primer día sin muerto. España anuncia que el 22 de junio tratará de abrir las fronteras con Francia y Portugal

Colombia

- 2 28: Primer caso

- 3 6: Primer Caso
24: Inicio de la cuarentena
Suspensión de todas las clases presenciales
- 4 Llamado a la comunidad internacional para atender a los migrantes venezolanos durante la pandemia
- 5 Algunos sectores mayoristas y minoristas reabrieron el 11 de mayo. Aumento de presencia militar de Colombia a lo largo de su frontera sureste con Brasil, por incremento de contagios en el país vecino
- 6 Comienza el incremento del pico de la pandemia. COVID FRIDAY: Se reportaron 34 casos de aglomeraciones de personas durante el día sin IVA (19 junio) para estimular el comercio

- 6 Vuelven a sus actividades rutinarias sin restricciones
- 5 No se informan nuevos casos de COVID-19 en Nueva Zelanda.
- 4 Fin de la cuarentena: Reapertura de comercios y escuelas
- 3 Inicio de la cuarentena
Restricciones fronterizas, autoaislamiento obligatorio

Italia

- 1 30: Primeros dos casos
- 2 Cancelan el carnaval de Venecia y eventos deportivos
- 3 8: Inicio de la cuarentena #IoRestoACasa
- 4 Disminución en el número de casos positivos, continúa el descenso de la hospitalización y los cuidados intensivos
- 5 Fin de la cuarentena. Se permite la movilidad de la población y los encuentros con amigos y familiares sin restricciones
- 6 Abren fronteras. Reabren áreas de juego para niños de 0 a 3 años. Reabren cines y teatro para máximo 200 personas y espectáculos al aire libre para máximo 1000 personas

- | | | |
|-----------|---------|---------|
| 1 Enero | 3 Marzo | 5 Mayo |
| 2 Febrero | 4 Abril | 6 Junio |

(Gráfico 1 continúa en la siguiente página)

12 Brasil cerró sus fronteras terrestres y marítimas. Los brasileños y extranjeros deben presentar un PCR negativo realizado no más allá de 72 horas antes de viajar por avión.

11 Bolsonaro nombra al Teniente Coronel Jorge Luiz Kormann como Director de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria - ANVISA

10 Oficiales de Brasilia anunciaron que los centros comerciales y negocios callejeros pueden reabrir sin restricciones de horario

9 El Distrito Federal de Brasilia reabrió las escuelas

8 El estado de Amazonas retomó las clases presenciales. Autoridades del estado de Rio de Janeiro reabrieron el turismo

7 Bolsonaro vetó 16 secciones de una ley que ordenaba al gobierno proporcionar agua potable desinfectantes y cuotas de camas hospitalarias para los pueblos indígenas durante la pandemia

España

7 Segunda ola de contagios

8 El Ministerio de Sanidad ordena el cierre del ocio nocturno, limita la apertura de la hostelería y prohíbe fumar en la vía pública si no se puede mantener la distancia de seguridad. Se incrementan contagios

9 Inician regreso al colegio

10 El Presidente del Gobierno convoca un Consejo de Ministros extraordinario para declarar el Estado de Alarma. Protestas contra el toque de queda

11 Se registra el dato más alto de fallecimientos en lo que va de segunda ola. Algunas zonas del país vuelven al confinamiento

12 Incremento de contagios. Se permitió el movimiento entre comunidades para visitar a familiares y allegados eliminación de toques de queda e incremento del número máximo de personas que se podían reunir. Comienza la vacunación

Colombia

7 Se amplía el aislamiento obligatorio hasta el 31 de agosto

8 Fin de la cuarentena

9 Las actividades culturales se retomaron en Bogotá. Se abren los vuelos internacionales se retomaron el 21 de septiembre

10 Medidas restrictivas para Halloween para evitar nuevos rebrotes.

11 Se extiende el aislamiento selectivo hasta febrero de 2021

12 Incremento de contagios

Brasil

12 Toda Nueva Zelanda se encuentra en el nivel de alerta 1

11 Toda Nueva Zelanda se encuentra en el nivel de alerta 1

10 Toda Nueva Zelanda se encuentra en el nivel de alerta 1

9 Todas las regiones, excepto Auckland, pasan al nivel de alerta 1

8 Se registran 4 nuevos casos de COVID-19 en Auckland, por lo que esta región pasa al nivel de alerta 3.

7 Vuelven a sus actividades rutinarias sin restricciones

Italia

Nueva Zelanda

7 Brote de contagios en Veneto. Prolongan estado de emergencia hasta octubre

8 Suben los contagios. Cierre de discotecas, uso obligatorio de tapabocas en locales nocturnos y discotecas al aire libre

9 Inician regreso al colegio

10 Segunda ola de contagios. Protestas por toques de queda

11 Decreto que dividió al país en tres zonas de restricción según la gravedad de la situación: amarilla (riesgo bajo), naranja (riesgo medio), roja (riesgo alto)

12 Decreto de navidad que estableció una serie de limitaciones durante los días de festividades navideñas. Comienza la vacunación.

Fuente: (6–12). Elaboración equipo ONS.

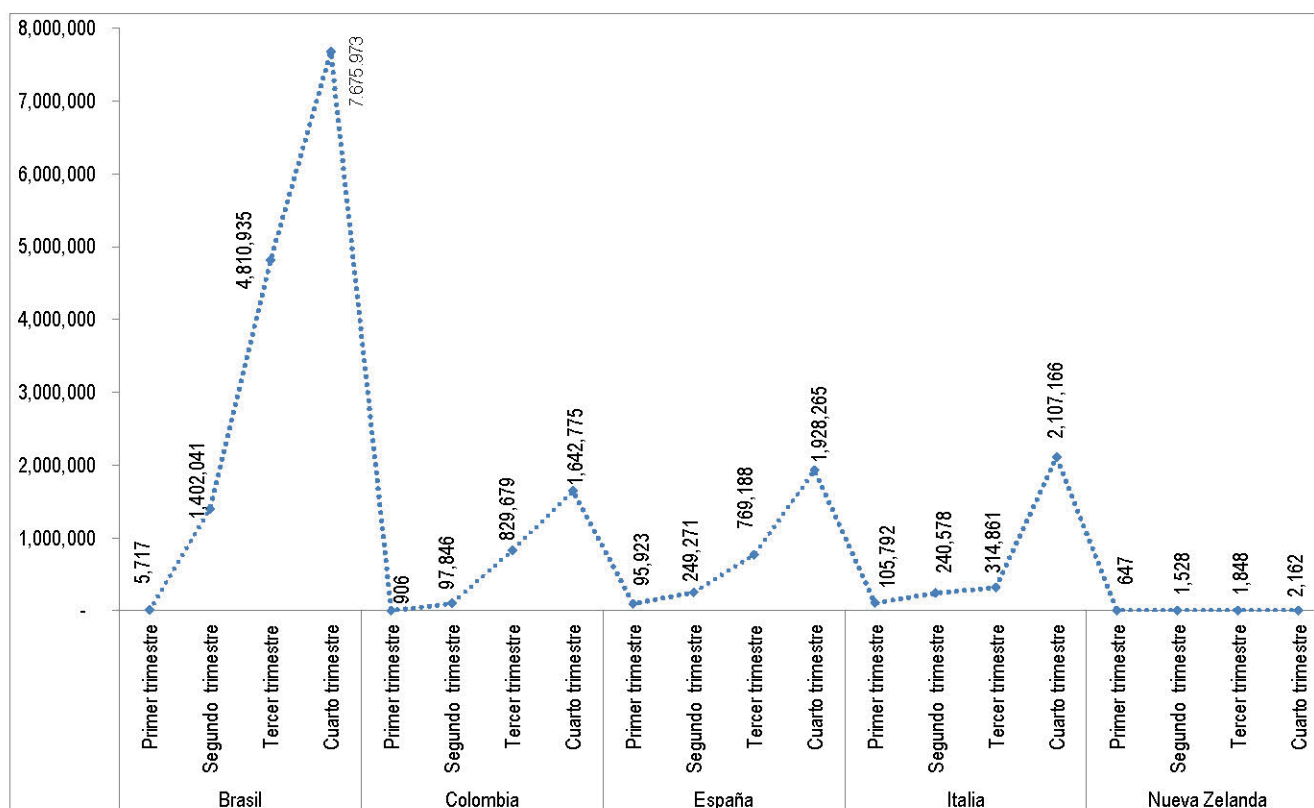
7 Julio **9** Septiembre **11** Noviembre
8 Agosto **10** Octubre **12** Diciembre

En los países analizados, los primeros casos de COVID-19 fueron detectados principalmente en febrero de 2020. En Italia, el 30 de enero de 2020 se confirmaron los dos primeros casos de contagio por COVID-19: dos turistas chinos que fueron aislados en el Hospital Lazzaro Spallanzani (Roma) (13). En España, el primer paciente diagnosticado se reportó el 31 de enero de 2020, un turista alemán ingresado en La Gomera (Canarias); su contagio tuvo lugar en Alemania (14). El primer caso brasileño confirmado se informó el 26 de febrero de 2020 en São Paulo: un hombre de 61 años que había regresado recientemente del norte de Italia (15). Nueva Zelanda reportó su primer caso el 28 de febrero de 2020, una persona de 60 años que había regresado de Irán

(16). El 6 de marzo Colombia confirmó el primer caso de COVID-19, una joven de 19 años proveniente de Italia (17).

El gráfico 2 muestra los casos confirmados de COVID-19 en cada país para los cierres trimestrales de 2020 (marzo 31, junio 30, septiembre 30, diciembre 31). Si bien, la tendencia es que entre trimestres se incrementen los contagios en los cinco países, llama la atención que Brasil haya terminado el 2020 con un total de 7.675.973 personas contagiadas mientras que Nueva Zelanda registro un total de 2.162 casos. El resto de los países analizados finalizan el 2020 con un comportamiento similar, en promedio 1.892.735 contagios.

Gráfico 2. Casos confirmados de COVID-19 para Brasil, Colombia, España, Italia Nueva Zelanda.
Medición trimestral para el 2020.



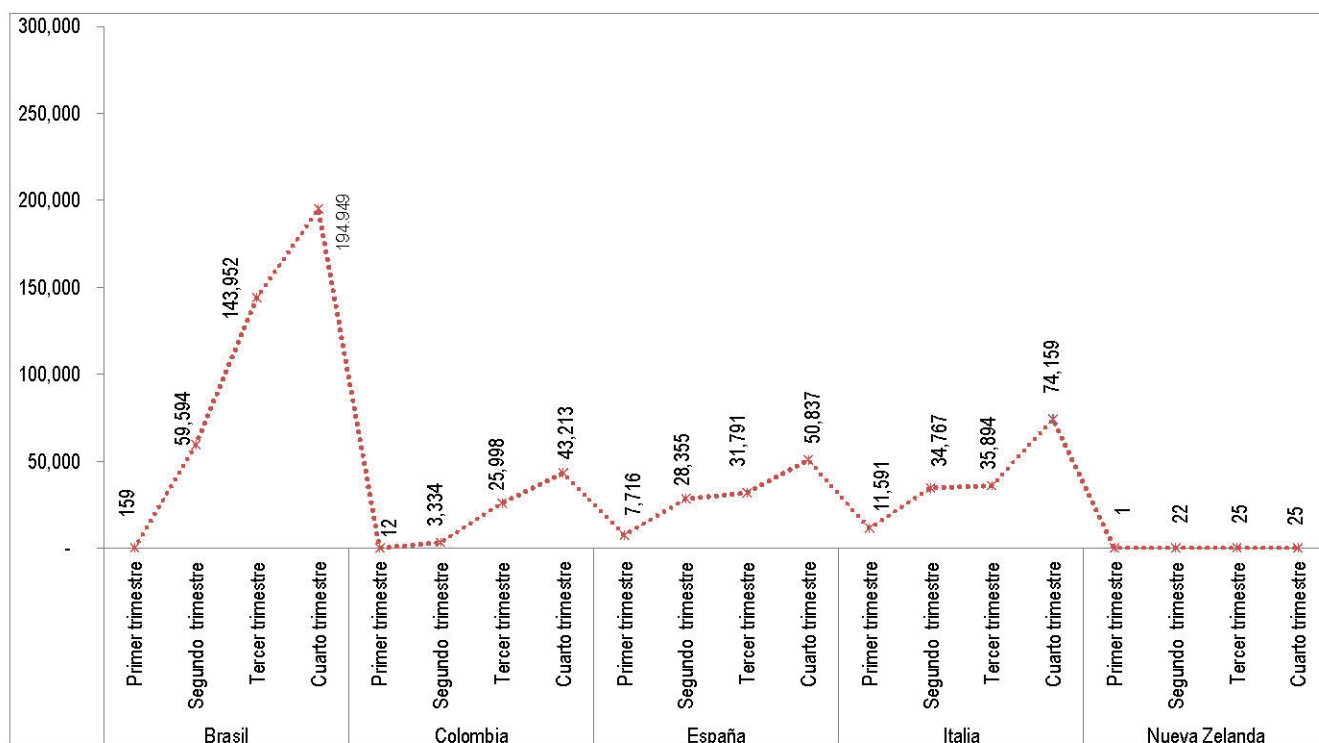
Fuente: Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT) (1). Elaboración Equipo ONS.

Pero, ¿a qué se debe ese aumento trimestral del número de contagios? Al indagar por las medidas tomadas por los gobiernos analizados, aparece un denominador común: inicialmente, los países más afectados desestimaron los alcances y repercusiones del virus. Admiten que, al principio, las medidas restrictivas sonaban a ciencia ficción: “*Las herramientas que usaban en China nos parecían increíbles (...) Hablar de medidas restrictivas no estaba en nuestro vocabulario. (...) Nos fuimos acostumbrando a tomar decisiones muy precipitadas para mitigar la situación. Hemos tenido que aprender tantas cosas (...)*”, relata la titular del área en la Comunidad Valenciana en España, Ana Barceló (18). Se encontraron también posturas como la del presidente brasileño Jair Bolsonaro que desestimaron completamente la pandemia: “*obviamente*

tenemos una crisis en este momento, una pequeña crisis. En mi opinión, mucha más fantástica provocada por la difusión de los grandes medios de comunicación” (19). En el caso de Colombia, solo hasta el 20 de marzo los gobiernos de las principales ciudades empezaron a tomar medidas pese a que el primer caso se detectó el 6 de marzo (20).

Con respecto a las muertes por COVID-19, el gráfico 3 muestra los datos para los países incluidos, durante los cierres de los cuatro trimestres de 2020. Nueva Zelanda es el único país que registra los números más bajos en decesos. Por el contrario, Brasil cerró el 2020 con un total de 194.949 muertes, le siguen Italia con 74.159 muertes, España con 50.837 muertes y Colombia con 43.213 muertes.

Gráfico 3. Muertes por COVID-19 para Brasil, Colombia, España, Italia Nueva Zelanda - 2020.



Fuente: Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT) (1). Elaboración Equipo ONS.

La pandemia ocupó rápidamente la agenda pública y gubernamental de los países. Sin la mayoría de los elementos necesarios para una óptima gestión del problema, se pusieron en funcionamiento una batería de políticas que requirieron una coordinación de múltiples niveles de gobierno y de actores. Se trata de una coordinación de dos tipos: la coordinación horizontal y la vertical. La primera implica la coordinación entre

áreas de políticas públicas, mientras la segunda remite a la coordinación entre niveles de gobierno (federalismo, gobierno multinivel y coordinación de jurisdicciones que muestran relativa autonomía) (21). Corresponde ahora entrar a indagar estas acciones de gobierno a partir de la información recolectada en la base de datos Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT) (1).

Análisis de las políticas de contención y cierre

Teniendo en cuenta que los países analizados tienen poblaciones tan disímiles en términos absolutos, el estudio establece el porcentaje de contagios y muertes sobre el total de la población de cada país analizado (Tabla 1). Los contagios respecto a la población total de cada país en el primer trimestre figuran en mayor proporción en España (0,20%) e Italia (0,18%); en el segundo trimestre,

en Brasil (0,66%) y España (0,53%); en el tercer trimestre, en Brasil (2,28%) y Colombia (1,64%); y en el cuarto trimestre en España (4,09%) y Brasil (3,64%). En cuanto a las muertes por COVID-19, en el primer y segundo trimestre las mayores proporciones se dan en España e Italia; en el tercer trimestre, en Brasil (0,09%) y España (0,07%); en el cuarto trimestre, en Italia (0,12%) y España (0,11%).

Tabla 1. Casos confirmados y muertes por COVID-19 en Brasil, Colombia, España, Italia Nueva Zelanda. Valores absolutos y relativos – 2020.

País	Trimestres 2020	Población total 2020	Casos confirmados		Muertes	
			Total	% con respecto a la población total	Total	% con respecto a la población total
Brasil	Primer trimestre	211.049.519	5.717	0,00%	159	0,0001%
	Segundo trimestre		1.402.041	0,66%	59.594	0,03%
	Tercer trimestre		4.810.935	2,28%	143.952	0,07%
	Cuarto trimestre		7.675.973	3,64%	194.949	0,09%
Colombia	Primer trimestre	50.339.443	906	0,00%	12	0,00002%
	Segundo trimestre		97.846	0,19%	3.334	0,01%
	Tercer trimestre		829.679	1,65%	25.998	0,05%
	Cuarto trimestre		1.642.775	3,26%	43.213	0,09%
España	Primer trimestre	47.133.521	95.923	0,20%	7.716	0,02%
	Segundo trimestre		249.271	0,53%	28.355	0,06%
	Tercer trimestre		769.188	1,63%	31.791	0,07%
	Cuarto trimestre		1.928.265	4,09%	50.837	0,11%
Italia	Primer trimestre	59.729.081	105.792	0,18%	11.591	0,02%
	Segundo trimestre		240.578	0,40%	34.767	0,06%
	Tercer trimestre		314.861	0,53%	35.894	0,06%
	Cuarto trimestre		2.107.166	3,53%	74.159	0,12%
Nueva Zelanda	Primer trimestre	4.979.300	647	0,01%	1	0,00002%
	Segundo trimestre		1.528	0,03%	22	0,00044%
	Tercer trimestre		1.848	0,04%	25	0,00050%
	Cuarto trimestre		2.162	0,04%	25	0,00050%

Fuente: Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT) (1), Población Total – Banco Mundial (22).
Elaboración Equipo ONS

Entre las medidas de contención y cierre, aparecen: cierre de establecimientos educativos (estudios ofrecidos desde la virtualidad), cierre de lugares de trabajo (teletrabajo), cancelación de eventos públicos, restricciones para reuniones, cierre de transporte público, cuarentenas (lockdown); y restricciones de viajes internos (entre ciudades y regiones) e internacionales. La tabla 2 consolida estas acciones de gobierno para los países analizados, clasificando las medidas en tres categorías (sin restricciones, parcial y total) durante los cuatro trimestres de 2020.

Primera medida: evitar las aglomeraciones públicas.

Antes de entrar a indagar por las medidas de contención y cierre, es necesario aclarar que para el primer trimestre se tienen en cuenta las dos últimas semanas del mes de marzo, ya que en estas fechas los gobiernos empezaron a establecer sus primeras acciones en el afán de mitigar los contagios. Dentro de las medidas de contención (Tabla 2), se destaca que los países analizados coincidieron en

cancelar todos los eventos públicos hacia finales de marzo. Algunos países alcanzaron a realizar eventos públicos masivos que pudieron haber incidido en el crecimiento de las cifras de contagios para el segundo trimestre, tal es el caso de España que celebró multitudinarias manifestaciones por el Día de la Mujer, actos públicos de partidos políticos (como Vox) y jornadas deportivas (6). En Italia, por ejemplo, permitieron que se jugara (19 de marzo de 2021) el partido de fútbol de Atalanta contra Valencia; algunos inmunólogos sostienen que esto contribuyó a la propagación de la infección cuando aún no se sabía que el virus había llegado a Italia (23). Igualmente, el presidente de Brasil Jair Bolsonaro estuvo en continuo desacuerdo con los cierres totales por lo que constantemente estaba desafiando las decisiones de los estados brasileños que buscaban contener el incremento de contagios mediante la cancelación de eventos públicos (8). En Colombia, Italia, Brasil y España se mantuvo la decisión de cancelar los eventos públicos durante los siguientes trimestres del 2020; a excepción de Nueva Zelanda que en el tercer trimestre mantuvo una restricción parcial mientras que en el cuarto, la quitó del todo (1).

Otra medida para evitar las aglomeraciones fueron las cuarentenas. El 8 de marzo Italia decretó la cuarentena, viralizándose en redes sociales la estrategia “#IoRestoACasa” (Yo me quedo en casa); el gobierno italiano, liderado por el primer ministro Giuseppe Conte, fue reconocido por establecer la primera zona de confinamiento europea (dos semanas y media después de que se encontrara en Europa el primer caso de COVID-19 en Italia) (24). En mayo, se permitió la movilidad de la población y los encuentros con amigos y familiares sin restricciones; el sector industrial abrió; los parques públicos estuvieron habilitados para hacer deporte; los comercios, bares, restaurantes y peluquerías reabrieron. En julio, debido a un brote en Véneto, prorrogaron el estado de emergencia hasta el 15 de octubre. En agosto, los contagios se incrementaron por lo que regresaron algunas medidas como el cierre de discotecas y el uso obligatorio de tapabocas en locales nocturnos y discotecas al aire libre. En octubre, estalló la segunda ola de contagios, se cerraron gimnasios y piscinas y se promovió la educación virtual en las escuelas secundarias. Para noviembre, Italia sancionó un decreto que dividió al país en tres zonas de restricción según la gravedad de la situación: amarilla (riesgo bajo), naranja (riesgo medio), roja (mayor riesgo). Finalmente, para contener el incremento de contagios, en diciembre, aprobaron el decreto de navidad que estableció una serie de limitaciones durante los días de festividades navideñas. (11,25)

El Gobierno español declaró el “Estado de alarma sanitaria por COVID-19” el 14 de marzo de 2020 (26).

Aprovechando la celebración de la Semana Santa, prolongó la cuarentena (a excepción de las actividades esenciales) hasta el 9 de abril; su objetivo era “llegar al pico”, después “aplanar la curva”, lograr la “meseta” de contagios para finalmente comenzar a “desescalar” por fases, o totalmente, la cuarentena (26). Los primeros relajamientos de la cuarentena surgieron el 27 de abril de 2020, cuando a los niños se les permitió hacer actividades al aire libre (7). En mayo, los españoles pudieron salir a hacer ejercicio físico en el exterior, de manera controlada y por franjas horarias (7). Cuando terminó el estado de alarma, las comunidades autónomas fueron poco a poco abriendo los establecimientos nocturnos; esto duró poco, pues a finales de julio seis comunidades autónomas estaban cerrando ante el incremento de los brotes de contagio. Surgió la segunda ola de contagios, que comenzó en Aragón y se expandió hacia Cataluña (27): los contagios se incrementaron en la población joven ya que fueron los que más frecuentaron establecimientos de ocio; algunos epidemiólogos sostuvieron que los contagios también se incrementaron porque estos jóvenes ayudaron a la propagación del virus en sus hogares (28). Las navidades fueron un desastre anunciado (se permitió el movimiento entre comunidades para visitar a familiares y allegados, eliminación de toques de queda e incremento del número máximo de personas que se podían reunir), que desembocó en una ola de contagios más compleja que la vivida en el tercer trimestre (27).

Colombia declaró por primera vez la emergencia sanitaria nacional el 12 de marzo de 2020, un estado inicial de emergencia el 17 de marzo y una cuarentena nacional el 24 de marzo; el 6 de mayo se declaró un segundo estado de emergencia sanitaria por 30 días. Los municipios más pequeños que no reportaron casos confirmados de COVID-19 comenzaron a abrir el 14 de mayo de 2020 (9). La ciudad de Bogotá experimentó acciones (a partir del 13 de abril) que fueron cuestionadas por la discriminación y violencia que provocaron, como la restricción de movimiento por género (hombres saliendo días impares y mujeres en días pares) en la que se vio visiblemente afectada la población trans lo que llevó a levantar la medida el 10 de mayo de 2020 (9). Cabe anotar que el 3 de julio de 2020, para promover la reactivación económica, se promovió en el país el primer día sin IVA; desafortunadamente, la jornada avanzó con aglomeraciones de personas en lugares comerciales, el no cumplimiento de las medidas de distanciamiento social y de bioseguridad lo que posteriormente llevó a un incremento en los contagios y en las muertes por COVID-19 (8). En el marco de las medidas de cuarentena, el 11 de agosto de 2020 la Corte Constitucional falló una tutela en favor de las personas mayores de 70 años declarando que las restricciones adicionales para

este grupo de personas no eran legales y que todos los adultos debían ser sujetos a las mismas regulaciones sin perjuicio de su edad. La cuarentena se prolongó hasta el 31 de agosto de 2020, en ese punto el país pasó a un periodo de “aislamiento selectivo con distanciamiento de responsabilidad individual” el cual permanecería hasta febrero del 2021 a fin de evitar el incremento de contagios durante la temporada navideña (9).

Nueva Zelanda pasó al nivel de alerta 4, declarando el Estado de Emergencia Nacional y el autoaislamiento desde el 25 de marzo de 2020 hasta 13 de mayo de 2020. El 8 de junio de 2020, el Ministerio de Salud informó que no había más casos activos de COVID-19, por lo que el país pasó al nivel de alerta 1. Pese a que venían de un nivel bajo de contagios sin cuarentenas, a principios de agosto se registraron cuatro nuevos casos de COVID-19 en Auckland (29). Por tal razón, en esta localidad se implementaron nuevas medidas como la restricción de salir de casa solo para las actividades esenciales cercanas; mientras que, en el resto de Nueva Zelanda, las medidas no fueron tan restrictivas y las empresas reabrieron atendiendo a las pautas de salud pública. A finales de septiembre, todas las regiones, excepto Auckland, pasaron al nivel de alerta 1 (7). Posteriormente, la cuarentena se eliminó porque todo el país estaba en el nivel de alerta 1 (29).

Por el contrario, Brasil hizo un cierre parcial: el Departamento de Comunicación del gobierno federal lanzó la campaña “Brasil no puede parar”, transmitiendo la información de que “en el mundo, los casos de víctimas fatales del coronavirus son raros entre jóvenes y adultos”, e instando a la ciudadanía a desobedecer las medidas de cuarentena porque Brasil no puede parar; este material fue eliminado luego de un intenso litigio que llegó al Tribunal Federal Supremo de Brasil (10). Ante los constantes conflictos entre los diferentes niveles de gobierno, el 15 de abril de 2020 la Corte Suprema afirmó que los estados y municipios tenían la autonomía para regular las medidas de distanciamiento social (8). Pese a que la cuarentena no fue total, algunas ciudades brasileñas la implementaron para tratar de aumentar el aislamiento social. En mayo, el 45% de territorio brasileño se encontraba en cuarentena muy por debajo del 70% requerido por las autoridades sanitarias (8). Solo hasta el tercero y cuarto trimestre las cuarentenas se implementaron en mayor medida (1), dependiendo de la discrecionalidad de cada estado: por ejemplo, en agosto, Rio de Janeiro reabrió el turismo a un 50% de capacidad después de haber anunciado un plan de reapertura gradual de seis fases que comenzó el 2 de junio (9).



Tabla 2. Análisis de las políticas de contención y cierre - 2020

País	Trimestre 2020	Cierre establecimiento educativo	Cierre de lugares de trabajo (Teletrabajo)	Cancelación de eventos públicos	Restricción para reuniones	Cierre de transporte público	Cuarentena	Restricción de viajes internos	Restricción de viajes internacionales
Brasil	Primero	Total	Parcial	Total	Parcial	Total	Parcial	Parcial	Parcial
	Segundo	Total	Parcial	Total	Total	Total	Parcial	Total	Total
	Tercer	Total	Parcial	Total	Total	Total	Total	Total	Parcial
	Cuarto	Parcial	Parcial	Total	Parcial	Parcial	Total	Total	Parcial
Colombia	Primero	Total	Parcial	Total	Parcial	Parcial	Total	Total	Parcial
	Segundo	Total	Parcial	Total	Total	Parcial	Total	Total	Total
	Tercer	Total	Parcial	Total	Total	Parcial	Parcial	Parcial	Total
	Cuarto	Parcial	Parcial	Total	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Total
España	Primero	Total	Parcial	Total	Parcial	Parcial	Total	Total	Parcial
	Segundo	Parcial	Parcial	Total	Total	Sin restricciones	Parcial	Parcial	Total
	Tercer	Parcial	Parcial	Total	Total	Sin restricciones	Parcial	Total	Parcial
	Cuarto	Parcial	Parcial	Total	Total	Sin restricciones	Parcial	Total	Parcial
Italia	Primero	Total	Total	Total	Total	Parcial	Total	Total	Parcial
	Segundo	Total	Parcial	Total	Parcial	Sin restricciones	Total	Total	Parcial
	Tercer	Parcial	Parcial	Total	Parcial	Sin restricciones	Total	Total	Parcial
	Cuarto	Parcial	Parcial	Total	Total	Sin restricciones	Total	Total	Parcial
Nueva Zelanda	Primero	Parcial	Parcial	Total	Parcial	Parcial	Total	Total	Parcial
	Segundo	Parcial	Parcial	Total	Parcial	Sin restricciones	Parcial	Parcial	Total
	Tercer	Sin restricciones	Sin restricciones	Parcial	Parcial	Sin restricciones	Sin restricciones	Sin restricciones	Total
		Sin restricciones	Sin restricciones	Sin restricciones	Sin restricciones	Sin restricciones	Sin restricciones	Sin restricciones	Total

Fuente: Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT).(1) Elaboración Equipo ONS

Los hogares son ahora las aulas de clase y el lugar de trabajo

La prevención de los contagios por COVID-19 no solo implicó tomar medidas como la cuarentena para evitar aglomeraciones, sino que también promovió la reducción de interacciones con personas que no hicieran parte del círculo social más cercano con el que se convive. Esto llevó a que las actividades académicas y laborales se trasladaran a los hogares, promoviendo la educación desde la virtualidad y el teletrabajo.

Brasil y Colombia coincidieron en cerrar los establecimientos educativos durante los tres primeros

trimestres y hacer una apertura paulatina en el último trimestre (1). El gobierno colombiano suspendió todas las clases presenciales el 16 de marzo de 2020 para reiniciar en febrero de 2021. Ante la inminente deserción universitaria en Colombia el presidente, Iván Duque, anunció en agosto de 2020 que su gobierno subsidiará el 100% de la matrícula de casi 400.000 estudiantes de bajos recursos en universidades públicas y el 70% de las cuotas de otros 169.000 estudiantes (9). En el caso de Brasil, fueron las autoridades locales quienes tuvieron la palabra final sobre la apertura de las escuelas y en qué fecha: por ejemplo, el estado de Amazonas retomó las clases en persona el 10 de agosto; el Distrito Federal de Brasília reabrió las escuelas el 21 de septiembre; en octubre, se

produjeron los primeros retornos presenciales en São Paulo de escuelas públicas y privadas con excepción de las escuelas públicas de educación primaria y básica, que reabrieron el 3 de noviembre de 2020 (9).

En España, el cierre en establecimientos educativos fue total para el primer trimestre de 2020 mientras el resto del año tuvo cierres parciales. Después del verano, el retorno a los colegios fue total, demostrando que las aulas no han sido focos de transmisión debido a las altas medidas de bioseguridad implementadas, así como al manejo de contagios (30). En Italia, durante el primer semestre tuvieron cierre total de escuelas y universidades al pasar a una reapertura parcial que inicia en septiembre en algunas regiones (11). Finalmente, Nueva Zelanda mantuvo restricciones parciales en el primer semestre en tanto que en el segundo semestre, la primer ministra neozelandesa, Jacinda Ardern, anunció la eliminación de la transmisión del virus con reapertura de los comercios (11) y de los establecimientos de enseñanza (7).

Con respecto al teletrabajo fue impuesto parcialmente en tanto que hay actividades que no se pueden desarrollar desde la virtualidad. En Brasil, Colombia y España se impuso de manera parcial durante el 2020; Italia lo impuso totalmente en el primer trimestre y parcialmente en los siguientes trimestre (1). Nueva Zelanda estableció el teletrabajo de manera parcial en el primer semestre y en el segundo semestre volvió a la presencialidad aunque se presentaron algunas excepciones con la aparición de contagios en Auckland (29).

Restricción a la movilidad

Las restricciones a la movilidad son de dos tipos: restricciones a nivel interno y a nivel internacional, las cuales a su vez incluyen los traslados terrestres y aéreos. A nivel interno, la primera restricción que tomaron los gobiernos analizados está relacionada con el uso del transporte público: Colombia y Brasil tienen la particularidad que en 2020 lo restringen parcial y totalmente; en España, Italia y Nueva Zelanda solo se produce una limitación parcial durante el primer trimestre de 2020 cuando se dan las mayores restricciones en términos de cuarentena (1).

En el primer trimestre, el cierre de fronteras y su consecuente restricción de entrada a suelo nacional de viajes internacionales fue parcial para los países analizados puesto que estaban permitiendo el retorno de los connacionales que se encontraban fuera de sus territorios (1). Nueva Zelanda, por ejemplo, tuvo la frontera cerrada para todos los ciudadanos, excepto los residentes, y estableció que cualquier persona que

ingresara al país debía aislarse por sí misma durante 14 días, excepto aquellos que llegaran desde el Pacífico (29). Italia inicialmente suspendió los vuelos desde y hacia China; y posteriormente restringió la entrada y salida de vuelos internacionales (11). Colombia, después de cerrar la frontera con Venezuela el 14 de marzo, cerró todas las fronteras y puntos de entrada a partir del 17 de marzo a la medianoche con solo ciertos envíos de permisos de importación; la prohibición de entrada se aplicó tanto a los ciudadanos como a los extranjeros (9). Por otro lado, respecto a la restricción de viajes internos durante el primer trimestre de 2020, Brasil fue el único país que tuvo una restricción parcial mientras los otros países analizados la tuvieron totalmente

En el segundo trimestre, los vuelos internos tuvieron restricción total en Brasil, Colombia e Italia; en España y Nueva Zelanda la restricción fue parcial (1). En el caso de los vuelos internacionales, la restricción fue total en Brasil, Colombia, España y Nueva Zelanda; mientras que en Italia fue parcial. Para el primer ministro italiano, el bloqueo no tenía sentido por lo que tomó la decisión de abrir fronteras (25). Particularmente, Colombia tuvo una situación particular en la frontera con Venezuela, la crisis humanitaria que vivían los migrantes venezolanos llevó a que Iván Duque hiciera un llamado a la comunidad internacional para solicitar su atención durante la pandemia. Actualmente, más de 1,8 millones de migrantes de Venezuela se encuentran en Colombia y las medidas de aislamiento han provocado que muchos venezolanos regresen a sus casas (8).

Durante el segundo semestre de 2020, la restricción para la entrada de vuelos internacionales se mantuvo parcial en Brasil, España e Italia; mientras que en Nueva Zelanda fue total (1). Particularmente, en Colombia los vuelos internacionales se retomaron el 21 de septiembre de 2020, mientras que las fronteras terrestres y marítimas permanecieron cerradas hasta el 1 de marzo de 2021 (9).

Análisis de las políticas de salud

Para el análisis de las políticas de salud, la base de datos Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT) (1) establece las siguientes acciones de gobierno: campañas de información pública, testeos, identificación de contactos estrechos y uso de tapabocas fuera del hogar. La tabla 3 reporta estas acciones de gobierno en los países analizados, clasificando las medidas en tres categorías (no es obligatorio, parcial y obligatorio) para los cuatro trimestres de 2020.

Tabla 3. Análisis de políticas en salud

País	Trimestre	Campañas de información pública	Testeos	Identificación de contactos estrechos	Uso de tapabocas fuera del hogar
Brasil	Primer trimestre	Parcial	Parcial	Sin rastreo	Parcial
	Segundo trimestre	Obligatorio	Parcial	Obligatorio	Obligatorio
	Tercer trimestre	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio
	Cuarto trimestre	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio
Colombia	Primer trimestre	Obligatorio	Obligatorio	Parcial	No es obligatorio
	Segundo trimestre	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio
	Tercer trimestre	Obligatorio	Obligatorio	Parcial	Obligatorio
	Cuarto trimestre	Obligatorio	Obligatorio	Parcial	Obligatorio
España	Primer trimestre	Obligatorio	Parcial	Parcial	No es obligatorio
	Segundo trimestre	Obligatorio	Obligatorio	Parcial	Parcial
	Tercer trimestre	Obligatorio	Obligatorio	Parcial	Parcial
	Cuarto trimestre	Obligatorio	Obligatorio	Parcial	Obligatorio
Italia	Primer trimestre	Obligatorio	Parcial	Obligatorio	No es obligatorio
	Segundo trimestre	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio
	Tercer trimestre	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio
	Cuarto trimestre	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio
Nueva Zelanda	Primer trimestre	Obligatorio	Parcial	Obligatorio	No es obligatorio
	Segundo trimestre	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	No es obligatorio
	Tercer trimestre	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Parcial
		Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Parcial

Fuente: Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT) (1). Elaboración Equipo ONS

Informar para prevenir

El principal reto que afrontaron los gobiernos en la contención del virus de COVID-19 fue el lograr que la ciudadanía entendiera, cumpliera y acatara todas las medidas para la prevención de los contagios con miras a reducirlos e incluso a desterrar el virus de sus territorios. No solo los gobiernos debieron sortear una suerte de decisiones legales que limitaron algunos derechos humanos como la libre movilidad, la garantía a la educación, a la salud y a un ingreso mínimo en un escenario de pandemia, sino que también, las acciones gubernamentales fueron el escenario propicio para medir su legitimidad ante sus conciudadanos. Una ciudadanía que reconoce legítimamente a sus gobiernos está más dispuesta a acatar sus decisiones desde la legalidad (31).

En este contexto, las campañas de información pública fueron claves para explicar qué era el COVID-19 y las medidas preventivas a tomar con el fin de prevenir los contagios. En Colombia, España, Italia y Nueva Zelanda las campañas fueron permanente durante el 2020; en Brasil se produjeron de manera parcial (1). Colombia

diseñó una serie de estrategias comunicativas para que los ciudadanos pudiesen conocer de qué se trataba el virus, síntomas, cómo se contagiaba y medidas de prevención. Las piezas de comunicación que fueron elaboradas por el Ministerio de Salud y Protección Social se complementaron con la creación de una página web para su difusión y el establecimiento de una estrategia comunicativa en redes sociales, páginas web institucionales, radio y televisión nacional y regional (32).

En España, al principio no tenían protocolos claros, situación común en los países analizados, y los que lograban implementar se cambiaban “casi a diario”; el país reaccionó tarde porque durante varias semanas no fue capaz de aplicar medidas para contener el incremento en los contagios (18). En el segundo trimestre, tuvo una dificultad con respecto a las acciones adelantadas por las comunidades autónomas, las cuales llegaron a la denominada “nueva normalidad” con situaciones muy distintas. Por ejemplo, en abril, mientras Madrid contó con una incidencia de 18 casos por 100.000 habitantes, la de Andalucía fue de uno. Por otro lado, todo el periodo de “desescalada” que sería utilizado para reforzar los

sistemas de salud pública de forma que pudieran localizar brotes y aislarlos cuando se produjeran, no se cumplió: en julio, España solo tenía la mitad de los rastreadores que recomendaban los estándares internacionales (27)

En el caso de Brasil, la política sanitaria, desde el gobierno nacional, fue una estrategia laxa que tensionó el sistema político con algunos estados federales que no acompañaron la estrategia de desestimar el virus. Pese a esta situación, hubo una fuerte política y estrategia de comunicación (21). Desde el primer caso y para contener al avance del virus, el Ministerio de Salud pasó a coordinar una serie de acciones informativas acerca de la importancia de las medidas de higiene y de aislamiento social, en conformidad con las recomendaciones de la OMS. También, se mostró a favor de obtener y distribuir el kit de pruebas para diagnósticos y negoció en el Congreso Nacional la liberación de recursos que ayudara al Sistema Único de Salud brasileño a prepararse contra el COVID-19 (5). El liderazgo del Ministerio de Salud colapsó debido a que en un período de un mes (del 16 de abril al 14 de mayo) tuvo tres ministros distintos por diferencias con el presidente Jair Bolsonaro (21). A finales de mayo de 2020, al menos ocho estados dijeron que no seguirían las pautas emitidas por el Ministerio de Salud, que estuvo encabezado temporalmente por el general Pazuello (9). Igualmente, el gobierno nacional brasileño sufrió un revés informático al eliminar del sitio web oficial de la pandemia los datos acumulados sobre el número de infectados y muertos por COVID-19 (8).

La política de las dos T: Testear y tapabocas

Los testeos para identificación de contagiados por COVID-19 fueron parciales en Brasil y obligatorios en Colombia, España, Italia y Nueva Zelanda. La medida de determinación de contactos estrechos de contagiados fue parcial en España y obligatoria en Brasil, Colombia, Italia y Nueva Zelanda. El uso de tapabocas fuera del hogar no fue obligatorio en Nueva Zelanda; en España fue parcialmente obligatorio, mientras que en Brasil, Colombia e Italia fue totalmente obligatorio (1). Por ejemplo, en España, al principio, solo se hacían PCR a quienes venían o habían estado en contacto con personas procedentes “de unas regiones muy concretas”, como China (18). A finales de febrero, se cambió el protocolo de detección de casos: cualquier persona con un cuadro clínico de infección respiratoria (con fiebre, tos o sensación de falta de aire) era considerada sospechosa de infección de SARS-CoV-2 por lo que se le debía hacer una prueba PCR (27). En Brasil, la política de testeo se restringió a personas con síntomas y hubo una limitada política de rastreo de contactos (21).

La política de uso obligatorio de tapabocas fuera del hogar fue obligatoria en Colombia, Italia y Brasil a partir del segundo trimestre de 2020. En España, fue parcial en el segundo y tercer trimestre, mientras que en el cuarto trimestre fue obligatoria cuando se desató la segunda ola de contagios. Por el contrario, en Nueva Zelanda no fue obligatoria en el primer semestre, pero en el segundo semestre fue parcialmente obligatoria (1). Llama la atención que, en el caso particular de Brasil, el presidente Bolsonaro haya vetado la Ley No. 14.019 del 2020 que establecía el uso obligatorio de tapabocas en establecimientos comerciales e industriales, templos religiosos, escuelas y otros lugares cerrados donde hubiese una reunión de personas, bajo la justificación de que la disposición incurriría en una posible “infracción interna”. También, vetó la imposición de multas por parte de entidades federativas en caso de incumplimiento de la obligación de uso de tapabocas y el no suministro de gel de alcohol al 70% en lugares cercanos a las entradas, ascensores y escaleras mecánicas de establecimientos autorizados para operar durante la pandemia del COVID-19. Sin embargo, en agosto de 2020, el Congreso Nacional revocó el veto presidencial manteniendo lo establecido en la ley (10).

1. Buenas prácticas

El concepto de buenas prácticas puede definirse como la identificación de soluciones eficientes para resolver un problema. Estas han sido validadas mediante su uso extensivo y la obtención de resultados positivos en contextos diversos. En síntesis, las buenas prácticas son aquellas que se han ejecutado con comprobada efectividad; pueden ser replicadas y aplicadas en otros contextos, arrojando resultados similares; han cumplido o sobrepasado los objetivos trazados y han entregado los productos esperados; además, son sostenibles en el tiempo (33). En tal sentido, la identificación, sistematización y socialización de buenas prácticas, permiten una ganancia histórica en la identificación de acciones de gobierno que resuelven una problemática recurrente y que, después de haber “probado” su efectividad en un contexto concreto, pueden replicarse en un futuro en el mismo u otro escenario de actuación.

La OMS señalaba que todos los países debían estar preparados para limitar el riesgo de transmisión local por COVID-19. Por ello, recomendó en términos de la contención y prevención del contagio, la activación de la vigilancia activa, la detección precoz, el aislamiento y el manejo clínico de los casos de infección y búsqueda de contactos de casos confirmados de infección por SARS-CoV-2. Los países debían poner especial énfasis en reducir la infección humana, previniendo la transmisión secundaria y la difusión internacional (4).

De los cinco países analizados, Nueva Zelanda fue el que porcentualmente menos casos y muertes por COVID-19 registró en 2020. En cuanto a las doce acciones de gobierno analizadas, las cuatro que el país mantuvo en su totalidad durante el segundo, tercer y cuarto trimestre fueron el cierre de fronteras mediante la restricción de viajes internacionales, la implementación de campañas de información pública sobre el virus, la continua política de testeos para identificar contagiados por COVID-19 y la política de seguimiento y control a los contactos estrechos de personas cercanas a alguien que hubiese sido diagnosticado como positivo para COVID-19. El estricto cierre de fronteras junto a la orden de que todo viajero que llegara a Nueva Zelanda se pusiera en cuarentena por 14 días sin excepciones, le permitieron a la primera ministra Ardern tener un mayor control de la expansión de los contagios (29); estas medidas fueron implementadas a partir del 14 de marzo de 2020. Si bien es cierto Colombia tuvo cierre total de fronteras durante los últimos trimestres de 2020, la implementación de cuarentena obligatoria de 14 días fue laxa al dejar en la ciudadanía la responsabilidad de tomarse una prueba PCR apenas ingresaran al país y guardar la cuarentena por el tiempo mínimo exigido (34). Por el contrario, Brasil, España e Italia tuvieron cierres parciales de su frontera (Tabla 2).

Igualmente, una estrategia de información pública clara a través de los diferentes medios de comunicación le permitió a Nueva Zelanda tener constantemente informada a la ciudadanía de las acciones de gobierno. Antes del confinamiento, el gobierno envió los siguientes mensajes de texto de emergencia a los ciudadanos: “Este es un mensaje para toda Nueva Zelanda. El país depende de ti”; “Donde te quedes esta noche es donde debes quedarte a partir de ahora”; “Es probable que las medidas [más estrictas] se mantengan vigentes durante varias semanas”(35).

Finalmente, la política de testeo y seguimiento a contactos estrechos fue otra acción exitosa en Nueva Zelanda. Shaun Hendy, jefe de Te Punaha Matatini, un organismo científico que asesora al gobierno neozelandés en su respuesta al COVID-19, dijo al sitio web de noticias Axios que el estricto confinamiento aplicado por Nueva Zelanda significaba que los rastreadores por el gobierno podían localizar más fácilmente a las personas que necesitaban aislarse, así como a quienes tuvieron contacto con ellas. Pyzik señaló que esto resultó efectivo: “Seguir los consejos de la OMS sobre las pruebas masivas y el rastreo de contactos ha sido clave para limitar el número de muertos”. Según Pyzik, la piedra angular para dar respuesta a la pandemia debía ser encontrar, testear, aislar y atender cada caso, y rastrear y poner en

cuarentena cada contacto estrecho con cada contagiado identificado (35). Estas acciones difícilmente lograron cumplirse en Colombia, Italia, España y Brasil; naciones que tienen mayores poblaciones y menores recursos de inversión pública destinada a atender la pandemia.

Lecciones aprendidas

Documentar lecciones aprendidas significa registrar errores y aciertos de diversas actividades de la vida institucional (proyectos, programas, iniciativas, aplicación de normas y procedimientos) para que luego puedan ser utilizados en la mejora continua de una acción de gobierno (36). La identificación de las lecciones aprendidas partió de cuatro temas claves que fueron fundamentales a la hora de gestionar la pandemia en los países: la política de datos abiertos, el cumplimiento de las cuarentenas estrictas, el uso de tapabocas y la articulación de las medidas sociales con medidas económicas.

El COVID-19 ha hecho evidente la necesidad de tener sistemas de información robustos y también las posibilidades de un sector público innovador con iniciativas documentadas en campos, como las plataformas de datos abiertos, el rastreo de contagios, la telemedicina, el entrenamiento en salud de personal no sanitario, el uso de impulsos (nudges) para el cambio de conducta ciudadana, el apoyo a independientes y pequeña empresa en comercio electrónico, la medicalización de espacios, el crowdsourcing y otras formas de apertura a la colaboración de los ciudadanos (37). Situaciones como la desaparición de cifras oficiales del COVID-19 en Brasil (10) dejan de manifiesto una desconfianza total en el manejo real de la crisis y que la ciudadanía no reconozca legítimamente las acciones de gobierno.

Los altos niveles de desconocimiento e incertidumbre asociados con el COVID-19 y, sobre todo, su agresividad y transmisibilidad, determinó como política pública preferencial, entre otras alternativas, el aislamiento social preventivo (cuarentena y lockdown) (5). Sin embargo, si este no se cumple de manera estricta, es casi previsible que no tenga ningún impacto en la disminución de contagios. Tal situación se presentó en España (6), Italia (25), Colombia (9) y Brasil (10) donde las cuarentenas fueron laxas y quedaba a discrecionalidad de la ciudadanía, siempre y cuando sus recursos económicos y actividades laborales les permitiera cumplir con las cuarentenas estrictas en sus hogares.

El uso de tapabocas es una de las medidas más sencillas para implementar, pero más difícil de cumplir porque depende de la voluntad ciudadana de acatarla; junto a las medidas de distanciamiento social, han sido unas

de las acciones más eficaces para el control del virus (38). Sin embargo, la apertura de establecimientos comerciales, como restaurantes y bares, el relajamiento de las cuarentenas, sumado a la indisciplina social de su no uso en espacios públicos podría provocar una baja efectividad.

Finalmente, las políticas de salud para el control del virus requieren la combinación exitosa de una agenda económica de rescate robusta. Nueva Zelanda acompañó sus acciones mediante la implementación de ayudas económicas que permitió que sus conciudadanos cumplieran estrictamente con la cuarentena (35). Brasil, a pesar de que le apunto a un rescate económico fuerte en detrimento de las acciones en salud (10), no logró la cohesión necesaria para la mitigación del contagio; este es un ejercicio de una suerte de balanza en que lo económico no debe primar sobre la salud, sino que son acciones que se deben complementar a fin de garantizar su efectividad.

Recomendaciones

La pandemia por COVID-19 presenta importantes desafíos para la toma de decisiones en políticas públicas de salud en todo el mundo. La capacidad de gobernanza de los Estados en la conducción de la sociedad hacia un objetivo común, el control del virus, los ha llevado a realizar acciones en el corto plazo, que implican la articulación con otras esferas pública, como son el componente económico para garantizar que las acciones de gobierno tengan una efectividad inmediata. La respuesta estatal importa en la contención de la pandemia y sus posibles consecuencias en la población. Pero también, importan los enfoques y los modelos de gestión con los cuales cada gobierno ha respondido a la pandemia. Cómo cada gobierno comunica a la sociedad, es un punto para seguir profundizando con mayor atención en futuros análisis. Las respuestas más tempranas se han demostrado más eficaces a la hora de contener los contagios. Las

restricciones, las políticas sanitarias y las económicas han permitido una disminución en la movilidad, que ha impactado positivamente en el número de nuevos contagios. Las medidas integrales que abarcan distintos aspectos y que incluyen además de restricciones, medidas de acompañamiento económico, al igual que los modelos de gestión que proponen responsabilidades compartidas parecen ser la clave a la hora de enfrentar al COVID-19 (21).

La gestión comunicativa es fundamental en el manejo de una pandemia y quedó más que demostrado en lo vivido durante el 2020. Una ciudadanía informada legítimamente reconocerá las acciones del gobierno y se ajustará a su implementación sin mayores dificultades. El reto de los gobiernos es adelantar una lucha contra la infodemia — el conjunto de desinformaciones, noticias falsas e intoxicaciones maliciosas— que ha acompañado al COVID-19 (5). Sustentar las acciones de gobierno bajo datos y acciones del más alto nivel técnico, profundizarán los impactos positivos de la contención del virus. Los datos son un activo estratégico de la gestión pública. La disponibilidad, manejo eficaz, buen gobierno y accesibilidad social de los datos serán elementos diferenciales de la buena gestión pública del futuro. Y si algo proclama la experiencia del COVID-19, es que la eficacia de las políticas públicas obliga a manejar evidencias y aprender de ellas; que su legitimidad obliga, a su vez, a asumir responsabilidades ante los ciudadanos de forma ejemplar y transparente (5).

Finalmente, el principal desafío que tienen los gobiernos es tomar las mejores decisiones con el fin de sostener las medidas restrictivas e ir las flexibilizando sin que ello afecte el número de nuevos contagios. En este sentido, la pandemia demostró que no se pueden tomar decisiones en salud sin impactar el plano económico, así, las medidas económicas son importantes para lograr adhesión y acatamiento de las medidas restrictivas y principalmente al momento de poder sostenerlas a lo largo del tiempo (21).

Referencias

- University of Oxford. COVID-19 government response tracker [Internet]. 2021 [cited 2021 Oct 28]. Available from: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/tree/master/data>
- Chang Rachel HJ. Methodology: Inside Bloomberg's Covid Resilience Ranking. Bloomberg [Internet]. 2020;1-10. Available from: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-24/inside-bloomberg-s-covid-resilience-ranking>
- La Vanguardia. Coronavirus: ¿Por qué Italia y España? [Internet]. La Vanguardia. 2020 [cited 2021 Mar 10]. Available from: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200405/48314311965/por-que-espana-italia.html>
- Organización Mundial para la Salud. Orientaciones técnicas [Internet]. 2020 [cited 2021 Aug 29]. Available from: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>
- Marques BSC, Garcia GR. El Brasil en el contexto del COVID-19: las políticas públicas y sus implicaciones frente a la pandemia. Estado Abierto Rev sobre el Estado, la Adm y las políticas públicas [Internet]. 2020 [cited 2021 Oct 29];5(1):1-169. Available from: https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/issue/view/109/EA_VOL5_N1
- Redacción. Cronología del Coronavirus en España: 136 días de crisis. Diario Marca [Internet]. 2020 Jun 10 [cited 2021 Aug 31]; Available from: <https://www.marca.com/tiramillas/5e8dcfa3e2704e9b948b458b.html>
- Houvèssou GM, Souza TP de, Silveira MF da. Lockdown-type containment measures for COVID-19 prevention and control: a descriptive ecological study with data from South Africa, Germany, Brazil, Spain, United States, Italy and New Zealand. Epidemiol e Serviços Saúde [Internet]. 2021 Jan 11 [cited 2021 Oct 31];30. Available from: <http://www.scielo.br/j/ress/a/svBDXkw7M4HLCMVdXt835R/?lang=en>
- Ana Karen de la Torre. Resumen Legal COVID-19 Latinoamérica [Internet]. Lex Latin. 2020 [cited 2021 Aug 31]. Available from: <https://lexlatin.com/noticias/medidas-legales-covid-19-latinoamerica>
- Elizabeth González, Chase Harrison, Katie Hopkins, Luisa Horwitz, Paola Nagovitch, Holly Sonneland, et al. El coronavirus en América Latina [Internet]. AS/COA. 2021 [cited 2021 Nov 1]. Available from: <https://www.as-coa.org/articles/el-coronavirus-en-america-latina#brasil>
- Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Direitos na pandemia. Boletín [Internet]. 2020 [cited 2021 Aug 31];9. Available from: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/09boletimcovid_07.pdf
- Lab24. La storia del coronavirus dall'inizio [Internet]. Lab24. 2021 [cited 2021 Sep 1]. Available from: <https://lab24.ilsole24ore.com/storia-coronavirus/>
- Sghedoni D, Rosa M. COVID-19, la malattia da nuovo coronavirus (SARS-CoV-2). Ministeo della Salute. Accedido el 18/03/20 a https://portale.fnomceo.it/wp-content/uploads/2020/03/dossier_coronavirus_def_27-02-2020-compresso.pdf. Minist della Salut [Internet]. 2020; Available from: <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5337&rea=nuovoCoronavirus&menu=vuoto>
- Ministero della Sallute. Nuovo Coronavirus, Consiglio dei ministri dichiara stato d'emergenza [Internet]. 2020 [cited 2021 Aug 31]. Available from: <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/ttaglioNotizieNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=4035>
- Ministerio de Sanidad Consumo y Bienestar Social. El Centro Nacional de Microbiología confirma un caso de coronavirus en La Gomera [Internet]. 2020 [cited 2021 Aug 31]. Available from: <https://www.mscbs.gob.es/gabinete/notasPrensa.do?id=5036>
- Ministério da Saúde. Brasil confirma primeiro caso da doença [Internet]. 2020 [cited 2021 Aug 31]. Available from: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>
- Ministry of Health. Single case of COVID-19 confirmed in New Zealand [Internet]. 2020 [cited 2021 Aug 31]. Available from: <https://www.health.govt.nz/news-media/media-releases/single-case-covid-19-confirmed-new-zealand>
- Ministerio de Salud y Protección Social Social. Colombia confirma su primer caso de COVID-19 [Internet]. 2020 [cited 2021 Aug 31]. Available from: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx>
- Junquera N. Coronavirus en España: "La pandemia ha sido una guerra y la posguerra también será terrible." El País [Internet]. 2021 Mar 13 [cited 2021 Oct 29]; Available from: <https://elpais.com/sociedad/2021-03-13/la-pandemia-ha-sido-una-guerra-y-la-posguerra-tambien-sera-terrible.html>
- Cristobal Herrera. Bolsonaro e o coronavirus: "pequena crise" provocada por "fantasia" dos "media." El País [Internet]. 2020 Mar 10 [cited 2021 Oct 29]; Available from: <https://www.dn.pt/mundo/bolsonaro-e-o-coronavirus-pequena-crise-provocada-por-fantasia-dos-media-11909710.html>
- Portafolio. Aciertos y desaciertos en la lucha contra el coronavirus en Colombia. Portafolio [Internet]. 2020 Jun 7 [cited 2021 Oct 29]; Available from: <https://www.portafolio.co/economia/noticias-coronavirus-aciertos-y-desaciertos-en-la-lucha-contra-el-coronavirus-en-colombia-541526>
- Básico N, Azerrat JM, Fantozzi A. ¿Gobernar es cuidar? Los estilos de gestión de la Pandemia en América del Sur: los casos de Argentina, Brasil y Uruguay. Trab y Soc Sociol del Trab Cult sociológicas y Lit [Internet]. 2021 [cited 2021 Oct 31];36:145-73. Available from: https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/36_DD_Azerrat,Fantozzi_y_Ratto.pdf
- Banco Mundial. Población total | Data [Internet]. 2021 [cited 2021 Aug 31]. Available from: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>
- Irene Savio. El fútbol italiano y el pecado original de la 'bomba biológica' del Atalanta-Bérgamo. France 24 [Internet]. 2021 Jul 16 [cited 2021 Oct 29]; Available from: <https://www.france24.com/es/europa/20210716-futbol-italia-bomba-biologica-brote-covid19>
- Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri. COVID-19, la malattia da nuovo coronavirus (SARS-CoV-2). 2020 [cited 2021 Aug 8]; Available from: https://portale.fnomceo.it/wp-content/uploads/2020/03/dossier_coronavirus_def_27-02-2020-compresso.pdf
- Michelle Baron. Cronología del COVID-19 en Italia [Internet]. Timetoast. 2020 [cited 2021 Aug 1]. Available from: <https://www.timetoast.com/timelines/cronologia-del-covid-19-en-italia>
- Fernández Riquelme S. Primera Historia de la crisis del Coronavirus en España. La Razón histórica Rev Hispanoam Hist las ideas políticas y Soc [Internet]. 2020;12-22. Available from: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7369901>
- Pablo Linde, José Manuel Romero. Los errores políticos ante el virus. El País [Internet]. 2021 Mar 12 [cited 2021 Oct 31]; Available from: <https://elpais.com/sociedad/2021-03-12/los-errores-politicos-ante-el-virus.html>
- Redacción BBC. Rebotes de coronavirus: la situación en España despierta temores a una "segunda ola" de covid-19 en Europa. BBC News [Internet]. 2020 Jul 25 [cited 2021 Aug 31]; Available from: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53541508>
- United against COVID-19. History of the COVID-19 Alert System [Internet]. United against COVID-19. 2020 [cited 2021 Nov 1]. Available from: <https://covid19.govt.nz/alert-levels-and-updates/>

history-of-the-covid-19-alert-system/#timeline-of-key-events

30. Carmen Vivas, Cristina Castro. El año del Covid: cronología de la pandemia en España. El independiente [Internet]. 2021 Mar 12 [cited 2021 Aug 16]; Available from: <https://www.elindependiente.com/vida-sana/salud/2021/03/12/el-ano-del-covid-cronologia-de-la-pandemia-en-espana/>

31. Schmitt C. Legalidad y legitimidad. Editorial Comares, editor. Comares; 2006. 1–152 p.

32. Gobierno de Colombia. El Coronavirus en Colombia [Internet]. 2020 [cited 2021 Aug 1]. Available from: <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html>

33. Elba Luna, Lorena Rodríguez, Lina Salazar. Notas de lecciones aprendidas [Internet]. 2008 [cited 2021 Aug 2]. Available from: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Notas-de-lecciones-aprendidas.pdf>

34. Migración Colombia. No se exigirá prueba PCR a viajeros que lleguen en vuelos humanitarios o en vuelos comerciales antes del 30 de septiembre [Internet]. 2020 [cited 2021 Aug 2]. Available from: <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/no-se-exigira-prueba-pcr-a-viajeros-que-lleguen-en-vuelos-humanitarios-o-en-vuelos-comerciales-antes-del-30-de-septiembre>

35. DW. 5 cosas que Nueva Zelanda hizo para vencer al coronavirus . DW [Internet]. 2020 Jun 9 [cited 2021 Nov 2]; Available from: <https://www.dw.com/es/5-cosas-que-nueva-zelanda-hizo-para-vencer-al-coronavirus/a-53741626>

36. Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud. Metodologías de la OPS/OMS para intercambio de información y gestión del conocimiento en salud [Internet]. Washington; 2018 [cited 2021 Nov 2]. Available from: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34998/Leccionesaprendidas2015_spa.pdf

37. Francisco Longo. La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes. Estado Abierto Rev sobre el Estado, la Adm y las

políticas públicas [Internet]. 2020 [cited 2021 Aug 2];5(1):131–43. Available from: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/172/139>

38. Centers for Disease Control and Prevention. Science Brief: Community Use of Cloth Masks to Control the Spread of SARS-CoV-2 [Internet]. Public Library of Science; 2021 May [cited 2021 Aug 2]. Available from: https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/science/science-briefs/masking-science-sars-cov2.html?CDC_AA_refVal=https%3A%2F%2Fwww.cdc.gov%2Fcoronavirus%2F2019-ncov%2Fmore%2Fmasking-science-sars-cov2.html