

Primera Sesión

RESPUESTAS GUBERNAMENTALES AL CORONAVIRUS: POLÍTICAS PÚBLICAS EN SOCIEDADES FRAGMENTADAS

El 8 de abril de 2020 tuvo lugar el primer webinar organizado por la Fundación Carolina, dentro del ciclo dedicado a: “El coronavirus. Debates y perspectivas iberoamericanas”. La sesión se centró en las respuestas gubernamentales y las políticas públicas puestas en marcha en América Latina, y contó con la participación de Claudia Heiss, doctora de Ciencia Política y profesora del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile; Adriana Erthal Abdenur, especialista brasileña en políticas públicas y relaciones internacionales; Alexander Segovia, doctor en Economía y asesor internacional en asuntos económicos y sociales; y Pia Riggirozzi, doctora en Estudios Internacionales y profesora de Política Global en la Universidad de Southampton. Moderó el debate el director de la Fundación Carolina, José Antonio Sanahuja.

En sus palabras iniciales, el profesor Sanahuja subrayó la gravedad del impacto de la crisis sobre unas sociedades que, ya antes de la llegada de la pandemia, se encontraban sumidas en un escenario de intensa polarización política —con elevados porcentajes de rechazo hacia las instituciones políticas—, en el que se estaban incrementando las desigualdades socioeconómicas, y donde los sistemas de protección social se presentaban frágiles y segmentados.



Antes de la pandemia, la región presentaba una intensa polarización política, un alto rechazo hacia las instituciones y una creciente desigualdad social

La llegada de la COVID-19, señaló, obliga a las ciencias sociales a examinar cómo se cruzan sus efectos sanitarios con dichos procesos, inherentemente políticos. En virtud de los perfiles de los y las panelistas, el análisis de las respuestas políticas se trató bajo cuatro perspectivas: chilena, brasileña, centroamericana y regional.

Chile y el trasfondo constituyente

El caso de Chile, según apuntó Claudia Heiss, ha venido marcado por la estela de las protestas sociales que estallaron a finales de 2019, y que dieron lugar a la apertura del proceso constituyente que, formalmente, iba a iniciarse con el plebiscito de abril de 2020 (desplazado a octubre). No cabe olvidar que esas manifestaciones estaban dirigidas a replantear el modelo establecido en la Constitución de 1980, de corte neoliberal, el cual articuló un esquema muy privatizado de los servicios sociales. Así, el sistema sanitario privado, gestionado por las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), acapara el 60% de los recursos, aunque tan solo lo emplea por el 20% de la población. En este contexto, la pandemia generó, en primera instancia, una reacción muy responsable por parte de la ciudadanía, que se desmovilizó e inició su confinamiento antes incluso de que el gobierno lo decretase. Es más, en un principio la respuesta gubernamental fue titubeante y tan solo se decantó por adoptar medidas de cautela sanitaria tras las reiteradas demandas del Colegio de Médicos y de muchos alcaldes del país.



Las demandas estructurales de cambio de modelo en Chile van a seguir presentes cuando se supere la emergencia sanitaria

Ahora bien, al margen de las medidas de emergencia, Heiss subrayó la necesidad de anticiparse a la evolución post-pandemia, toda vez que las demandas estructurales chilenas van a continuar presentes. En este sentido, gestos oficiales como los de eliminar las expresiones de descontento de los muros, han revelado que el gobierno continúa sin comprender el alcance de las protestas. Además, se prevé que, lejos de reducir las demandas, los efectos económicos de la crisis agudicen el conflicto social. Habida cuenta de la complejidad que, de por sí, ya supuso encauzar el proceso constituyente, los interrogantes se ciernen sobre la reanudación de las negociaciones, de modo que el marco de diálogo institucional no quede bloqueado ni que las fuerzas represivas vuelvan a cobrar protagonismo.

Las contradicciones brasileñas

Igualmente, en Brasil —de acuerdo con Adriana Abdenur— la situación social es delicada, y muy grave en términos sanitarios. Ello se debe a la posición que ha tomado el presidente, Jair Bolsonaro, quien ha evitado adoptar políticas de distanciamiento social, desoyendo las recomendaciones fundadas en la evidencia científica. Para ello se ha valido del apoyo de una parte de los militares, de las élites económicas y de los grupos evangélicos, cuyo poder de movilización y ascendencia entre las capas pobres de la sociedad es muy potente. El presidente también tiene el respaldo del colectivo de camioneros a cargo de la logística alimentaria interna, un grupo influyente dada la frágil infraestructura ferroviaria del país y las necesidades de abastecimiento. A su vez, Bolsonaro cuenta con el concurso mediático de las noticias falsas que circulan por las redes sociales. Su conducta, en todo caso, manifiesta la obsesión del presidente por controlar la repercusión política de la crisis, más que por atender su dimensión sanitaria, lo que no excluye que —de lograrse— pretenderá apropiarse del éxito del aplanamiento de la curva de contagios.



La respuesta del presidente de Brasil ha encontrado la oposición de algunos miembros del gobierno, de las autoridades locales y de amplios sectores sociales

No obstante, la respuesta gubernamental se ha encontrado con la oposición de parte de miembros del gobierno, de muchas autoridades locales, y de amplios sectores de la sociedad. Ha destacado, en primer lugar, la gestión del equipo de funcionarios técnicos del ministerio de Salud, encabezado por Luiz Henrique Mandetta, tratando de impulsar medidas de distanciamiento social (el ministro fue destituido el 16 de abril y su sucesor, Nelson Teich, también lo fue el 15 de mayo). Asimismo, algunos gobernadores decretaron el confinamiento en sus estados, aunque su acatamiento queda menguado cada vez que Bolsonaro se pronuncia en contra. Ello resulta muy preocupante a la luz de los datos de evolución (en muertes y contagios) que se registran en Amazonas, Río o Sao Paulo, acompañados del consiguiente colapso del sistema sanitario.

Más allá del terreno de la salud, el gobierno ha anunciado un programa de renta mínima destinado a trabajadores/as informales, sin duda importante, pero al que no van a poder acceder más de 20 millones de personas, excluidas de todo sistema de protección. A esto deben agregarse los desafíos que puedan sobrevenir a medio

plazo, ligados a problemas de orden público, seguridad alimentaria o al crimen organizado. Entroncando con su análisis publicado en *Americas Quarterly*, “The Pandemic and Organized Crime in Latin America: Ten Unknowns”, Abdenur recordó cómo los grupos criminales dominan los centros penitenciarios que —con la pandemia— se han convertido en focos de contagio, y que su dinámica puede verse afectada por el cierre de fronteras al tráfico transnacional de drogas y de armas, proyectando temores sobre su rearticulación.

La fragilidad centroamericana

Los problemas de seguridad están igualmente presentes en la subregión centroamericana, aunque —como expuso Alexander Segovia—, la heterogeneidad de las estructuras socioeconómicas de sus países, sumada a la incertidumbre del momento, no permite plantear conclusiones terminantes. Tal heterogeneidad se ha reflejado en las diversas reacciones que ha suscitado la COVID-19 en cada uno de ellos. Una de las claves radica en su grado de autonomía respecto de la presión de las élites económicas: donde estas influyen más, como en Honduras o Guatemala, los márgenes de maniobra político son menores. Otro factor crucial, común a todos los países, estriba en la vulnerabilidad de las clases medias y los sectores populares, vinculada a su elevada informalidad laboral. El confinamiento ha tenido así que combinarse con políticas de transferencia directa. De entre ellas, la de El Salvador ha sido la más ambiciosa, al lanzar un paquete de ayuda correspondiente al 8% de su PIB (2.000 millones de dólares) que ha distribuido 300 dólares a 1,5 millones de personas.



Los países centroamericanos carecen de espacios fiscales consolidados y de la institucionalidad necesaria para gestionar la post-pandemia

El problema, indicó Segovia, es que conforme pasa el tiempo los fondos se agotan, tanto más cuanto se carece de espacios fiscales consolidados y ni siquiera hay un soporte institucional preparado para gestionar la asignación de recursos. Todo lo anterior hace preciso diseñar con urgencia una estrategia de salida post-pandemia, que —además de mantener los mecanismos de protección social— se centre en reimpulsar a las pymes y en reforzar el funcionamiento de las administraciones públicas. No anticiparse al futuro puede hacer que resurjan las tentaciones autoritarias y militaristas en una de las zonas más violentas de la región, enlazando con las tendencias que ya apuntaban antes de la llegada de la COVID-19.

El estado de la cooperación regional

Las respuestas gubernamentales resultarían más eficaces si se compaginasen con programas de cooperación consensuadas a escala regional. En esta línea, Pia Riggirozzi evocó el acervo diplomático institucional en materia de salud que, sin embargo, no se ha hecho valer, a excepción de los planes de contingencia para la distribución de kits sanitarios activados por el Mercosur y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Actualmente, la fragilidad regional y el distanciamiento ideológico entre los países latinoamericanos han bloqueado la formulación de iniciativas similares a las que se adoptaron en la primera década del siglo.

Con todo, es posible que el impacto de la crisis imponga cierto restablecimiento de la gobernanza multilateral, cuando menos en tres aspectos: la coordinación para el acceso a equipos y a medicamentos en los mercados internacionales; la recomposición de la cadenas producción para garantizar el suministro, no solo de material sanitario, sino de alimentos y productos de primera necesidad; y la concertación para obtener el financiamiento que cubra los gastos adicionales en los que se va a incurrir. Esta cuestión, compleja de lograr, se desdobra en dos dimensiones. Por un lado, resulta imperativo generar espacios fiscales efectivos, si bien la informalidad laboral, la debilidad institucional, la evasión fiscal, o la salida de capitales obstaculizan los avances. Por otro, la financiación externa de momento tan solo ha procedido de China y Corea del Sur, y se ha limitado a ayudas ligadas a recursos sanitarios. El reto, a medio plazo, consistirá en cerrar acuerdos asumibles con el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con escasa o nula condicionalidad, y que, al mismo tiempo, impliquen la reestructuración o la condonación de deudas previas.



*Las respuestas gubernamentales
resultarían más eficaces si se
compaginasen con programas de
cooperación, sanitarios y financieros,
regionales*

De cualquier manera, insistió Riggirozzi, sin coordinación regional se hará todavía más complicado atraer fondos. Y, para ello, es necesario revertir el repliegue nacionalista que se observa en la mayoría de los países, y desideologizar la reacción de países tan influyentes como México o Brasil. En suma, de lo que se trata es de extender la relevancia que ha readquirido el Estado como proveedor de



bienes y servicios públicos —empezando por la salud— a los organismos multilaterales, cuyo mandato ante la pandemia todavía permanece indefinido.

Debates y conclusiones

En el tramo final del webinar, las y los panelistas abordaron cuestiones adicionales formuladas por el público a través del chat interactivo. Entre estas, se trató la situación en la que se encuentra la población desplazada —venezolana y centroamericana— en el contexto de una crisis migratoria tal y como no vivía la región desde la década de los años ochenta. Asimismo, se ahondó en la distorsión que, más allá del caso brasileño, suscita la proliferación de noticias falsas y la desinformación, favorecida por liderazgos populistas que gobiernan a golpe de tuit, y que recaen a menudo en mensajes contradictorios. Esta realidad, grave de por sí, lo es aún más en un escenario de incertidumbre entre la opinión pública, donde la gestión de las expectativas sociales es clave para mantener el orden público.

En relación con este punto, los especialistas coincidieron en que sería deseable que se evitase priorizar el papel de las Fuerzas Armadas, un recurso demasiado habitual en circunstancia de emergencia. Sin perjuicio de las ventajas que confiere su infraestructura y capacidad operativa —o la alta reputación que mantienen en muchas sociedades—, no cabe olvidar que su función está reservada a la resolución de conflictos en supuestos de amenaza bélica o criminal. La alternativa radicaría en contar con sistemas de protección donde el mando estuviese a cargo de civiles, atenuando así el riesgo de una posible deriva hacia la remilitarización política.

Finalmente, a modo de conclusión, se señaló que una buena gestión de la crisis podría convertirse en una oportunidad para avanzar hacia nuevos modelos de desarrollo, más inclusivos y sostenibles, diseñados desde una acción colectiva regional y, en última instancia, una agenda global de renovación del contrato social. En caso contrario, la inestabilidad social y la desconfianza política podrían intensificarse.

Relatoría redactada por Jose Andrés Fernández Leost





Video de la sesión

https://www.youtube.com/watch?v=I00JqNnNMug&feature=emb_logo