

CRISIS SANITARIA Y ESTADO EN AMÉRICA LATINA

Felipe Agüero Piwonka

FELIPE AGÜERO PIWONKA

Doctor en Ciencia Política de la Duke University. Master of Arts en Ciencia Política, Duke University. Sociólogo y Licenciado en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue coordinador del Programa de Derechos Humanos de la Fundación Ford, Región Andina y Cono Sur, entre 2007 y 2015. Se ha desempeñado como profesor asociado en la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami y como profesor asistente del Departamento de Ciencia Política de The Ohio State University, donde fue promovido a profesor asociado con *tenure*. Fue *fellow* en el Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame, del Institute for Advanced Study en Princeton, del North-South Center en Miami y del Woodrow Wilson International Center for Scholars en Washington, D.C.

Actualmente es subdirector y coordinador de Relaciones Internacionales en el Instituto de Asuntos Públicos y forma parte del comité académico de la Cátedra de Derechos Humanos de la Universidad de Chile.

CRISIS SANITARIA Y ESTADO EN AMÉRICA LATINA

Desde sus inicios, a comienzos de marzo, la pandemia del Covid-19 se desplegó de manera desigual por América Latina, golpeando a los países en diferentes órdenes de magnitud. Mientras el 1 de abril Perú sumaba 1.065 casos confirmados de contagio y Colombia 906, Chile y Ecuador más que los duplicaban con 2.738 y 2.302, respectivamente. Argentina permanecía más abajo, con 1.054, y Uruguay, Bolivia, Paraguay y Venezuela bastante más abajo aún. En la cúspide, Brasil, con 5.717 casos confirmados de contagio, seguido por México, con 1.378 casos. En junio las cosas habían cambiado bastante, no solo en términos absolutos, sino también en el orden relativo de los países. El 20 de junio Brasil superaba la cifra de abril en 187 veces, alcanzando 1.070.139 casos, seguido por Perú, que aumentaba 235 veces hasta la cifra de 251.338; Chile llegaba a 236.748 y México a 180.145, como se aprecia en la tabla. Más abajo seguían Colombia, Ecuador, Argentina y Bolivia y, muchísimo más abajo, Venezuela, Paraguay y Uruguay. La más que duplicación inicial de Chile y Ecuador sobre Perú y Colombia cambiaba ahora hacia una quintuplicación de Perú sobre Ecuador y, junto a Chile, a una casi cuadruplicación sobre Colombia. Brasil más que cuadruplicaba a sus más cercanos seguidores.

Vistas las cifras de personas contagiadas por millón de habitantes (pmh), mientras Chile, a comienzos de mayo, estaba por debajo de Perú y Ecuador, el 20 de junio ya estaba, por mucho, por encima de todos en la región y en el mundo, salvo dos ciudades-estado y dos reinos en Oriente Medio. En cuanto a la letalidad del virus a través de los distintos países, el 30 de abril, Perú y Ecuador se encontraban por encima de Brasil en términos de número de fallecidos por millón de habitantes, mientras que el 20 de junio se había producido un claro ordenamiento, con un grupo conformado por Brasil, Perú y Chile con tasas pmh muy parecidas y con México un poco más abajo (todos con tasas de tres dígitos); un segundo grupo, bastante más abajo, integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador y Argentina (tasas de dos dígitos); y un tercer grupo compuesto por Venezuela, Uruguay y Paraguay, con tasas de apenas un dígito.

Contagiados y muertos por Covid-19 por país al 20 de junio de 2020

País	Nº de contagiados	PMH	Nº de muertos	PMH
Brasil	1.070.139	5.036	50.058	236
Perú	251.338	7.626	7.861	239
Chile	236.748	12.388	4.295	225
México	180.145	1.400	21.825	169
Colombia	65.633	1.290	2.126	42
Ecuador	49.731	2.820	2.126	42
Argentina	41.204	912	992	22
Bolivia	22.746	926	715	61
Venezuela	3.789	133	33	1
Paraguay	1.362	191	13	2
Uruguay	859	247	25	7

Fuente: El Mercurio, 21 de junio de 2020, A6. Para México, números totales extraídos de coronavirus.jhu.edu/data y del Total confirmed cases of Covid-19 pmp, 22 de junio, en ourworldindata.org. Aparecen destacadas las tres cifras más altas en cada columna.

Es clara, entonces, la enorme disparidad tanto en números absolutos como en proporción a la población. Los ordenamientos y agrupamientos de países a que ha estado acostumbrada, por ejemplo, la política comparada, se rompen con estos agrupamientos por magnitud de la pandemia. Es claro también que el análisis se enfrenta aquí a un objeto móvil (*moving target*), como se desprende de la somera comparación entre fines de abril y mediados de junio que se hizo arriba. Estas cifras seguirán cambiando y moviendo los casos nacionales de lugar¹, aun si hay tendencias ya claramente establecidas. Para cuando termine la pandemia —si es que podrá establecerse un claro punto de término, considerando posibles nuevas olas—, muy probablemente la tabla de arriba sea diferente en cuanto a orden y agrupamientos.

De otra parte, la confiabilidad de las cifras es variable y esto afecta la comparabilidad, y tomará tiempo antes de que uniformemente puedan tenerse cifras más seguras después de las necesarias revisiones. Los números de fallecimientos

1. Por ejemplo, apenas una semana después Chile superaba a Perú y Brasil en tasa de letalidad pmh, lo que lo convirtió en el puntero en América Latina. Pero el 14 de julio la delantera en este ámbito la tomaba Perú.

atribuibles al virus difieren entre diversos órganos públicos de un mismo país y habrá que esperar estudios en profundidad para alcanzar cifras confiables y comparables. Hay falencias en la capacidad y métodos de recolección de información y diversas fórmulas de procesamiento. Las cifras que se informan a la OMS no son siempre las cifras publicadas para el uso público y algunos gobiernos son renuentes a compartir las cifras más desagregadas y útiles para estudios más sofisticados. En este sentido, los datos plantean más preguntas que bases sólidas para alcanzar conclusiones claras sobre el desarrollo de la crisis sanitaria. Con todo, incluso usando únicamente los datos ahora existentes, emergen varias preguntas —cuyas respuestas van más allá de las posibilidades de este artículo—, especialmente en relación a las diferencias más visibles. Por ejemplo, ¿qué explica la incidencia tanto menor de la pandemia en casos tan disímiles como Venezuela, Paraguay y Uruguay? ¿O la persistencia de Argentina en mantener la pandemia bajo un control mayor que en casos supuestamente comparables? También, ¿qué hay detrás de la capacidad de Colombia, siempre catalogado como un Estado débil y de bajo control territorial, para estar en el grupo de Argentina y no en el de Perú y Chile? ¿Cómo es que Chile pasó de jactarse de un temprano éxito relativo a alcanzar una de las tasas más altas del mundo en cuanto a personas contagiadas por millón de habitantes (solo superado por Qatar, Bahrein, El Vaticano y San Marino) y la tasa de letalidad más alta de América Latina, a la que se llegó el 27 de junio?² ¿Cómo logró Brasil ubicarse en el segundo lugar del mundo en cuanto a número de personas contagiadas?

Por cierto, tanto para la evolución de la pandemia como para empezar a buscar respuestas a estas preguntas es indispensable preguntarse a la vez por las medidas y políticas que se han adoptado, y las que puedan tomarse y adoptarse, es decir, las maneras en que desde los distintos países se entendió y enfrentó la aparición de los primeros contagios y las políticas que siguieron. También ha sido notorio el peso que han tenido las características de los liderazgos presidenciales, incluyendo el tipo de relación establecida con actores de fuera del gobierno y en la sociedad.

LIDERAZGO PRESIDENCIAL

Hay una muy probable relación entre las altas cifras alcanzadas en Brasil y la actitud con que el gobierno, y el presidente en particular, han percibido y enfrentado el virus. Desde el comienzo, Jair Bolsonaro desconoció la importancia del virus, al

2. Para las tasas de contagio pmh ver la tabla Total confirmed cases of Covid-19 per million people en www.ourworldindata.org. Para las tasas de letalidad pmh de América Latina, El Mercurio, 28 de junio, A6.

que se refirió como una pequeña gripe (*gripezinha*), en términos muy similares a los empleados por Donald Trump, quien decía a comienzos de marzo que esto era menos serio que un episodio de gripe (*flu*).³ La actitud de negación de Bolsonaro frente al peligro del Coronavirus lo llevó a cambiar dos veces de ministro de Salud, a intentar oponerse a medidas en favor del distanciamiento social promovidas por parte de gobernadores y alcaldes, a oponerse al cierre de escuelas, a declarar los encuentros religiosos masivos como indispensables y, en fin, a criticar a grupos científicos y a la prensa, mostrando ninguna empatía con las víctimas y sus deudos: “Qué quieren que haga, no soy sepulturero para saber cuántas personas murieron”. Así respondía a las críticas al manejo de cifras del gobierno, datos que finalmente decidió no entregar al público, solo para tener que recapacitar más tarde.⁴ Su enfoque de negación, inspirado en visiones religiosas, anticencia, se basa también en un frontal descuido por la vida y sufrimiento humanos asociados al virus, a un énfasis en que la economía mantenga su curso de cara a quienes supuestamente quieren desafiar el poder de Brasil.⁵ En esto, los militares parecen acompañarlo. Ha sido un liderazgo empeñado en dividir, solo interesado en entusiasmar a sus bases más leales, en notable parecido con el comportamiento del presidente Trump.

En contraste, Alberto Fernández, en Argentina, confrontó la amenaza del virus resuelta y tempranamente, convocó a un comité de expertos e incluyó a líderes opositores. Temprano, en marzo, anunció la suspensión de varias actividades, declaró la emergencia sanitaria y el 15 de ese mes decretó la cuarentena total (en momentos en que había solo 97 casos de contagio y dos muertos), exceptuando unos pocos servicios esenciales. Esta cuarentena ha continuado ininterrumpida por más de tres meses, con el objetivo de ralentizar la expansión del virus para ir preparando el sistema de salud. José Natanson ha enfatizado que se trató de una decisión en medio de diversas opciones, como las que se habían seguido en Europa o se seguían en países de la región con mayor gradualidad y selectividad, que vacilaban entre las prioridades de salud o economía. Aquí se optó por una rigurosa y temprana cuarentena y una estrategia inclusiva con la oposición y cercana a la

-
3. David Leonhardt, A Complete List of Trump’s Attempts to Play Down Coronavirus. The New York Times, 15 de marzo de 2020. En: <https://www.nytimes.com/2020/03/15/opinion/trump-coronavirus.html?auth=login-email&login=email>.
 4. Pablo Stefoni, Brasil: pandemia, guerra cultural y precariedad. Entrevista a Lena Lavinas. Nueva Sociedad N°287, mayo-junio de 2020. Ver también Merike Blofield, Bert Hoffmann & Mariana Llanos, Assessing the political and social impact of the Covid-19 crisis in Latin America. Giga Focus Latin America, N°3, abril de 2020.
 5. Irónicamente, el presidente Bolsonaro terminó por contraer el virus. Ver BBC News Mundo, 7 de julio de 2020. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53313893>.

población, que distanció a este mandato del estilo del peronismo kirchnerista previo y que le ha permitido también separar a Argentina de los casos ciertamente de Brasil, pero también de Perú y Chile. La pandemia dio a Fernández la oportunidad “para encontrar una suerte de razón de ser y desplegar una iniciativa concertada que ha subido notablemente la popularidad presidencial”⁶.

En México, Andrés Manuel López Obrador (Amlo), en contraste con Argentina y más cercano en este respecto a la actitud del ejecutivo brasileiro, reaccionó tardíamente y en actitud de negación. Recién a fines de marzo escuchó los consejos de organismos científicos y de salud y pidió a la gente quedarse en sus casas, después de aconsejarles salir y abrazarse, y llamarles a protegerse mediante amuletos de diverso tipo, mientras salía sin mascarilla a abrazar y besar a sus seguidores⁷. Recién el 31 de marzo declaró la emergencia sanitaria, bastante después del llamado de la OMS, y se le criticó al gobierno la pobreza de la información entregada y la dificultad que implicaba corroborarla⁸.

Chile anunció varias medidas de control a comienzos de marzo, principalmente orientadas a la entrada de posibles portadores, pero ya el 19 de ese mes, con 238 casos de contagio, se anunció el cierre de fronteras y se decretó el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, con lo que se activó también a las Fuerzas Armadas. Luego, con cierto retraso, se establecieron cuarentenas parciales, especialmente en la región Metropolitana de Santiago, las que se aplicaron a las comunas de más altos ingresos, donde se concentraba la población con mayor contagio y que presumiblemente había importado el virus por retorno de estadias en Europa de muchos de sus habitantes. En el gobierno se pensó, con una actitud triunfalista, que la expansión del virus estaba controlada, pues al inicio se realizaba un alto número de exámenes y se mantenía una tasa de letalidad visiblemente baja⁹. El 30 de abril, 58 días después del primer caso confirmado, se contaban un poco más de 16 mil contagiados y 227 muertos (12 pmh). Pero ya la tercera semana de

-
6. José Natanson, Argentina, el virus y el presidente. Nueva Sociedad N°287, mayo-junio de 2020. Por su parte, Andrés Malamud ha comentado que la estrategia de Argentina lleva solo a aplazar lo que deberá ser un alza en la curva de contagios cuando empiece a flexibilizarse la cuarentena. Ver su intervención en el foro virtual Coping with crisis: how Latin American governments are reacting to the pandemic. En: Lilias Benson, Foro Urgente, *streaming* en Facebook, 8 de mayo de 2020, t <https://www.facebook.com/UTLLILAS/>. Puede verse en: <https://www.youtube.com/watch?v=U7yQfPMH1D0>.
 7. Merike Blofield, Bert Hoffmann & Mariana Llanos, op. cit.
 8. Ma. Amparo Casar y Gerardo Carrasco, La ilegalidad presidencial en tiempos del coronavirus. Nexos, 1 de junio de 2020. En: <https://www.nexos.com.mx/?p=48270>.
 9. Rossana Castiglioni, La política chilena en tiempos de pandemia. Nueva Sociedad N°287, mayo-junio de 2020. [https://nuso.org/autor/rossana-castiglioni/-/](https://nuso.org/autor/rossana-castiglioni/).

abril se había anunciado, siguiendo ejemplos europeos, el paso a una fase de “nueva normalidad”, especificada luego como un plan de “retorno seguro” que apuntaba al regreso al trabajo presencial de trabajadores públicos y de otros sectores, con algunas excepciones. Los anuncios fueron confusos y nunca pudieron materializarse, pero alentaron un optimismo infundado en sectores de la población, y la estrategia de cuarentenas dinámicas, parciales, a veces aplicadas solo a algunos barrios, no pudo impedir la transmisión e incremento rápido de contagios a las comunas de más bajos ingresos, de mayor densidad poblacional, con zonas de hacinamiento y en que la cuarentena era más difícil de implementar, pese a planes de ayuda que el gobierno limitada y lentamente comenzó a desarrollar. Del triunfalismo, alentado por una cierta soberbia, un estilo excluyente de conducción de la pandemia sustentado en comités de expertos o de diálogo que eran más bien cosméticos, y una presión de gremios empresariales que exigían no descuidar la reactivación económica, se pasó a un cierto desconcierto por la aceleración del número de contagios.

Este breve y selectivo repaso solo ha pretendido destacar el posible impacto de las diferencias entre los liderazgos presidenciales y el efecto que han podido tener en las diferentes situaciones nacionales, así como en las formas y contenidos que han adoptado las tensiones entre enfoques de sello sanitarista y aquellos interesados en avanzar hacia una rápida reactivación económica. Estas diferencias han repercutido en el mayor o menor compromiso con decretar y posibilitar, mediante las ayudas estatales adecuadas, confinamientos rigurosos como paso ineludible para avanzar a la reactivación de actividades económicas o en el diseño de estrategias que puedan mantener la actividad económica con restricciones parciales a la movilidad de las personas. También reflejan tensiones entre diferentes formas de concebir las estrategias más efectivas (cuarentenas totales, inmunidad de rebaño) que han ido cambiando según las experiencias de Asia y Europa, más adelantadas en el tiempo.

FACTORES INSTITUCIONALES

Más allá de este repaso descriptivo de diferencias de liderazgo y orientación, se han intentado algunas explicaciones respecto de las diferentes reacciones iniciales en los países. Mirando a los tres más grandes, todos con sistema federal (Argentina, Brasil y México), Giraudy, Niezwiecki y Pribble (2020) han ofrecido una explicación de sus diferentes respuestas al embate del Coronavirus apelando a factores institucionales. Ya que no puede recurrirse —señalan— a factores como régimen político, orientación ideológica o tasas de informalidad para explicar las diferentes respuestas de los países, proponen que los factores clave, de carácter institucional, son el grado de arraigo de los partidos, el poder relativo de las/los gobernadores y la solidez de los estados de bienestar.

Argentina muestra el nivel de arraigo más sólido del partido en el poder, lo que permite al presidente una respuesta rápida y efectiva, que incluye una cuarentena de nivel nacional y de larga duración. En cambio, el nivel de arraigo mucho menor del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en México y el apartidismo de Bolsonaro les hubiera dificultado adoptar medidas similares con un apoyo sólido y de nivel nacional, lo que en parte explica sus respuestas menos exhaustivas (México) o prácticamente inexistente en sus inicios (Brasil). En relación al siguiente factor, el poder relativo de los gobernadores frente al gobierno nacional, Argentina muestra un poder fiscal mucho menor de los gobernadores frente al del presidente, lo que le permite a este último establecer políticas simultáneas de aplicación nacional, en este caso, la cuarentena. La situación es diferente en México y Brasil, cuyos presidentes han debido lidiar con —y aceptar— las posturas diferentes de los gobernadores, que tienen bases más autónomas de poder. Así, en Brasil los gobernadores lograron implantar medidas de distanciamiento social no deseadas por el presidente y contribuyeron a que se aprobaran medidas de apoyo económico a los sectores más vulnerables, mientras que en México tampoco ha sido posible aplicar medidas nacionales uniformes. Finalmente, en cuanto a la solidez de los estados de bienestar, tanto Brasil como Argentina desarrollaron regímenes de seguridad social originados en la primera parte del siglo pasado que, aunque debilitados hacia el fin del siglo, pero recobrando vigor más tarde, se expandieron hacia el sector informal. Esto ha permitido mejores respuestas a las demandas sociales durante la pandemia que las que el sistema más débil y fragmentado de México ha hecho posible.

Los factores institucionales señalados son clave para entender en mayor profundidad reacciones y políticas iniciales, pero dejan también muchas preguntas abiertas si se amplía la mirada a todos los países de la región, del tipo de las planteadas al comienzo de este artículo. Mas adelante habrá que considerar no solo reacciones y medidas iniciales, sino también resultados, lo que seguramente llevará a una reconsideración de los factores aludidos. Por ejemplo, tiene sentido descartar la orientación ideológica de los gobiernos como factor explicativo, pero es más difícil descartar per se el factor ideológico. El arraigo partidario en Argentina se da solo en el caso del peronismo, no en el resto de los partidos. Si hubiera continuado el gobierno de Macri o de sus seguidores, no podría haberse afirmado lo mismo. Hay entonces un factor ideológico involucrado, que es el alineamiento del gobierno y el peronismo. Por otra parte, este factor de arraigo partidario opera eficientemente cuando el presidente cuenta con vasto apoyo popular. Si este decae, el factor de arraigo partidario pierde parte de su fuerza y su influencia en las medidas iniciales solo importa si el presidente tiene amplio apoyo popular. Este apoyo es variable y puede eventualmente disminuir como consecuencia de una serie de factores, como empieza a verificarse en el caso de Argentina al momento de esta escritura. Lo ocurrido en Brasil también puede ejemplificar esto. Antes de la pandemia, el Partido

de los Trabajadores (PT), la tienda de Lula y Dilma, jugó un papel equivalente, en términos del factor de arraigo partidario, al del peronismo en Argentina durante la pandemia. Pero ese factor se tornó menos eficiente cuando Dilma fue sistemáticamente perdiendo apoyo popular más allá del partido. Son cuestiones que deberán verse en profundidad más adelante.

Con todo, al extender brevemente su análisis al caso de Chile, intentando usar las mismas variables empleadas en el escenario comparado inicial que se basó en el elemento común de un sistema federal, Giraudy, Niezwiecki y Pribble indican algunos elementos de interés. Por ejemplo, a falta de gobernadores, destacan el rol de los alcaldes en lograr cambios de orientación en el gobierno respecto de la extensión de las cuarentenas a sus comunas, a lo que podría también agregarse su rol de presión para moderar el estilo excluyente de conducción de la crisis de parte del gobierno. En general, una mirada a las diferencias entre el gobierno nacional y las instancias regionales o locales hace resaltar la necesidad de mirar al Estado (por ejemplo, cuando se habla del rol del Estado, de las capacidades estatales, etc.) también en su dimensión subnacional y alcanzar así una visión más compleja y a la vez más realista de su funcionamiento y de las tensiones efectivas que acechan al poder central, aspectos en que las autoras han venido insistiendo en sus respectivos trabajos anteriores¹⁰. De otra parte, destaca en Chile el factor de desarraigo de los partidos políticos, que impide un accionar asertivo basado en la confianza de sólidos apoyos organizados que no existen.

En verdad, Chile inició hace tiempo un descenso sostenido y a ratos precipitoso de la adherencia y confianza en los partidos políticos¹¹, cuestión que ha subrayado el rol presidencial y, por otra parte, el papel de actores de la sociedad civil —jóvenes, mujeres, pensionados, indígenas, grupos locales o regionalistas— a la hora de determinar los temas candentes de la agenda pública, a la que los partidos deben

10. Ver Agustina Giraudy, *Democrats and Autocrats* (Oxford University Press, 2015); A. Giraudy, E. Moncada and R. Snyder, Eds. *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics* (Cambridge University Press, 2019); Sara Niedzwiecki, *Uneven Social Policies: The Politics of Subnational Variation in Latin America* (Cambridge University Press, 2018); Agustina Giraudy and Jennifer Pribble, *Forthcoming*. “Territorial Inequality in Health Service Delivery: Lessons from Latin America’s Federations”, *Latin American Politics and Society*. Todas siguen una senda iniciada en Edward L. Gibson, *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies* (Cambridge University Press, 2013) y *Federalism and Democracy in Latin America* (Johns Hopkins, 2004).

11. El desarraigo de los partidos en Chile ha sido especialmente notorio por el dramático cambio que significó respecto de la trayectoria histórica y ha llevado a cuestionar la noción de institucionalización que por mucho tiempo caracterizó a los partidos y al sistema que conforman en Chile. Ver Juan Pablo Luna y David Altman, “Uprooted, but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization”. *Latin American Politics and Society*, 53(2): 1-28, 2011.

sumarse o responder desde su posición en el Congreso. El amplio descontento, materializado en lo que ocurrió desde el 18 de octubre de 2019, es la mayor expresión de la expropiación de la capacidad de determinar la agenda por parte de actores institucionales que, no obstante, han logrado responder con iniciativa marcando, por ejemplo, los pasos y el itinerario para avanzar hacia una decisión sobre una nueva Constitución. Y esto ha influido en que el poder del presidencialismo, notorio en especial en el juego de los poderes institucionales, se desdibuje con un rol vacilante en el accionar político, pendiente, de una parte, del llamado de sus propios himnos ideológicos, siempre entonados con los acordes de la prevalencia del mercado, y de otra, de las presiones empresariales y las inquietudes electorales de sus fuerzas políticas de apoyo, inquietudes en las que merodea el fantasma del 18 de octubre y la seguidilla de elecciones en el horizonte próximo. Nuevamente, queda claro aquí el peso del factor ideológico. Por esto es que ha sido difícil llevar al gobierno hacia el camino sanitarista —es decir, uno que apareje cuarentenas efectivas y apoyos económicos eficientes a la población vulnerable— por sobre la temprana prioridad de un regreso de la actividad económica. Dicho de otra manera, a aceptar que el primero es requisito de la segunda.

La debilidad de los partidos o el desarraigo al que se ha hecho referencia puede diluir la capacidad presidencial de sostener el apoyo a algunas medidas, pero puede también aumentar el poder y el rol presidenciales. Malamud y Núñez (2020) argumentan que la pandemia ha acentuado el fuerte presidencialismo de la región, con mandatarios que han monopolizado la gestión de la agenda en un contexto en que se ha revalorizado el papel del Estado y lo público junto a una demanda por mayor y mejor liderazgo político. Ejemplos de esto se encontraron en Alberto Fernández en Argentina, pero también en Martín Vizcarra e Iván Duque, en Perú y Colombia, respectivamente, donde también decretaron largas cuarentenas nacionales obligatorias, aunque, como se ve en la tabla presentada al comienzo, con muy disímiles resultados hasta ahora¹². En el mismo sentido, destacan a Nayib Bukele en El Salvador y Alejandro Giammattei en Guatemala¹³.

12. Inicialmente, el gobierno de Vizcarra, en Perú, destacó por la rapidez de las medidas de cuarentena y de ayuda estatal a las personas, pero ese éxito mutó a un alarmante ascenso de contagios y muertes. Las condiciones de desigualdad y de pobre infraestructura sanitaria terminaron por hacerse sentir e imponerse. Un eficiente y temprano llamado a redoblar las medidas higiénicas no puede surtir mucho efecto cuando solo uno de cada tres hogares tiene acceso a agua potable, como señaló el investigador Hugo Ñopo de Grade en Lima, citado en Mitra Taj and Anatoly Kurmanaev, “Virus exposes weak links in Peru’s success story”, *The New York Times*, 12 de junio de 2020. www.nytimes.com/2020/06/12/world/americas/coronavirus-Peru-inequality-corruption.html

13. Carlos Malamud y Rogelio Núñez, *La crisis del coronavirus en América Latina: un incremento del presidencialismo sin red de seguridad*. ARI (Análisis del Real Instituto Elcano) 34/2020, 2 de abril de 2020.

La prevalencia del Ejecutivo ha hecho también advertir “un creciente protagonismo de las Fuerzas Armadas”, que toma tanto la forma de apoyo a las restricciones del movimiento de las personas y soporte logístico como la de empleo de capacidades productivas en la fabricación de mascarillas o desinfectantes en Argentina y planes de apoyo a la población civil en México¹⁴. Pero sobre todo se han destacado los riesgos de inclinación autoritaria como consecuencia del debilitamiento de diversas formas de responsabilidad gubernamental (*accountability*). La pandemia y las medidas tomadas por algunos gobiernos (Estados de Excepción Constitucional, toques de queda) pusieron fin a las protestas sociales que habían emergido en varios países, y en muchos de ellos las actividades electorales en distintos niveles han sido pospuestas¹⁵. Las restricciones que ha demandado el intento de control de la pandemia han llevado a algunos gobiernos a ampliar el control a otras esferas. En Bolivia, por ejemplo, el ministro de gobierno anunció el 18 de marzo “que había ordenado a las fuerzas armadas, la policía y al personal del ministerio hacer ‘ciberpatrullaje’ de Internet para identificar a quienes ‘desinforman’ al público sobre el coronavirus, y que el gobierno iniciaría acciones penales contra estas personas”. La semana siguiente la presidenta decretó que personas “que desinformen o generen incertidumbre a la población, serán sujeto de denuncia penal por la comisión de delitos contra la salud pública”. En Ecuador se adoptaron regulaciones que otorgan amplias facultades a las Fuerzas Armadas para el uso de fuerza letal en manifestaciones sociales. En Salvador, el gobierno de Bukele ha sido denunciado por abusos policiales en sus respuestas al Covid-19¹⁶. En Chile, durante el curso de la pandemia, el gobierno ha intentado aprobar leyes que profundizan una tendencia sostenida a militarizar la seguridad pública y ha dado funciones permanentes a los militares en tareas de la seguridad interna. Recientemente, la tendencia se ha reforzado con el envío de militares a la región de La Araucanía en misión de lucha contra el delito bajo el

14. Malamud y Núñez, op. cit.

15. Ilas, Columbia University. Covid-19: Political Impact in Latin America (1 de mayo de 2020). Comentarios de María Victoria Murillo, investigación de Andrea Quijano. <http://ilas.columbia.edu/covid-19-political-impact-in-latin-america/>.

16. Ver las notas de Human Rights Watch del 7 de abril de 2020, “Bolivia: Decreto sobre Covid-19 amenaza la libertad de expresión. El lenguaje impreciso que emplea podría usarse para acallar críticas”. <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/07/bolivia-decreto-sobre-covid-19-amenaza-la-libertad-de-expresion>; y del 19 de junio de 2020, “Ecuador debe limitar el uso de la fuerza por las Fuerzas Armadas. Nuevas regulaciones amplían causales para intervenir en protestas y usar la fuerza letal”. <https://www.hrw.org/es/news/2020/06/19/ecuador-debe-limitar-el-uso-de-la-fuerza-por-las-fuerzas-armadas>; y del 15 de abril de 2020, “El Salvador: Abusos Policiales en la Respuesta a la Covid-19. <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/15/el-salvador-abusos-policiales-en-la-respuesta-la-covid-19>”.

paraguas del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe declarado por la pandemia¹⁷.

CRISIS SOBRE LA CRISIS

La arremetida de la pandemia sorprendió a los gobiernos y países en situaciones ya bastante difíciles. La crisis sanitaria se encaramó sobre crisis previas que eran el reflejo de un amplio descontento social, severas debilidades económicas y fragilidad institucional. Bolivia, Colombia, Chile y Ecuador, por ejemplo, experimentaron masivas movilizaciones sociales de protesta, todas en los últimos meses de 2019, justo en la antesala de la pandemia. En Colombia, las manifestaciones se anticipaban a medidas económicas restrictivas, buscaban, una vez más, reformas en la educación y protestaban contra la persistente violencia ejercida sobre los pueblos indígenas. En Ecuador, las movilizaciones lideradas por organizaciones indígenas presionaban por impedir medidas contra el subsidio a los combustibles. En Bolivia, una nueva reelección del presidente Morales —impugnada por la oposición, que terminó haciéndose del gobierno— desató una crisis política que movilizó a distintos sectores contra el gobierno anterior o el provisional. En Chile, en las protestas iniciadas en octubre, con gran masividad y duración, convergían descontentos gatillados por el alza del costo del transporte, pero que tenían por base un rechazo a la desigualdad y sus símbolos, lo que terminó debilitando severamente el gobierno de Sebastián Piñera. Argentina, sin estar en esa ola de protestas, enfrentaba duros dilemas frente a su situación de alto endeudamiento, lo que limitaba las opciones programáticas del gobierno. En Brasil, el traumático paso de los gobiernos petistas al extremo opuesto de Bolsonaro, asentado en el descontento por insuficiente inversión social

17. Por ejemplo, el proyecto de ley de 2018, aún en trámite en el Congreso, que fortalece y moderniza el sistema de inteligencia del Estado. Ver Claudio Nash, “Más poder para el Presidente. Nudos críticos del proyecto que moderniza el sistema de inteligencia”. Ciper académico. 16 de junio de 2020. <https://ciperchile.cl/2020/06/16/mas-poder-para-el-presidente-nudos-criticos-del-proyecto-que-moderniza-el-sistema-de-inteligencia/>; y Maya Fernández y Marcelo Schilling, “Reforma a la Agencia Nacional de Inteligencia: mal proyecto para nuestra democracia”. El Mostrador, 1 de junio de 2020. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/06/01/reforma-a-la-agencia-nacional-de-inteligencia-mal-proyecto-para-nuestra-democracia/>. También el “Proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas para establecer el rol de estas en la protección de la infraestructura crítica del país cuando sea indispensable para la seguridad nacional”, que exceptúa a los miembros de las Fuerzas Armadas de responsabilidad penal. Sobre el empleo del Ejército en lo que el ministro de Defensa llamó lucha antidelictual en La Araucanía, ver Claudio Fuentes, “La Nueva Conquista de La Araucanía”, en Ciper académico, 24 de junio de 2020. <https://ciperchile.cl/2020/06/24/la-nueva-conquista-de-la-araucania/>.

y el repliegue del apoyo a la presidenta Rouseff, en medio de un clima de corrupción y de los efectos de la recesión de 2015-2016, inauguró un gobierno con importantes elementos antisistema y empeinado en una suerte de guerra cultural, con ampliada presencia militar¹⁸.

Tras las simultáneas y masivas expresiones de descontento ha estado la realidad de modelos de crecimiento que no han podido sostener una capacidad de respuesta a las crecientes demandas sociales, alentadas por una expansión de los derechos y de las promesas empeñadas. Afectados por la crisis financiera de 2008 y por el fin del súper ciclo de los *commodities* que por el aumento del volumen y precio de las exportaciones había alentado la expansión fiscal, los gobiernos se vieron crecientemente limitados por las obligaciones del servicio de la deuda y la disminución de las tasas de crecimiento que afectaron brutalmente a estos países. De hecho, con efectos perniciosos en las capacidades para enfrentar la crisis sanitaria, el gasto de los gobiernos en salud pública e inversiones entre 2010 y 2019 aumentó a un ritmo mucho menor que el del pago de intereses como porcentaje del PIB, también muy afectado en su crecimiento. En palabras de la Cepal,

en el decenio posterior a la crisis financiera mundial (2010-2019), la tasa de crecimiento del PIB regional disminuyó del 6% al 0,2%; más aún, el período 2014-2019 fue el de menor crecimiento desde la década de 1950 (0,4%)¹⁹.

Sobre este lúgubre fondo, las protestas dieron expresión a un acumulado descontento hacia políticas restrictivas acentuadas en algunos países por lo que se ha llamado la “carrera hacia el fondo” (*race to the bottom*), una respuesta al fin del súper ciclo en que se embarcaron muchos gobiernos y que Viale et al. caracterizaron así: “los Gobiernos de la región han implementado políticas para seguir atrayendo inversiones en el sector extractivo, las que consisten en rebajar estándares, y flexibilizar procedimientos sociales, fiscales y ambientales”²⁰. Con esto se afectaba aún más a grupos ya vulnerables y se profundizaban efectos con impactos territoriales específicos en los países más expuestos al ciclo de los *commodities*.

Más allá de esos países, para toda la región, la tendencia a la reducción de la tasa de pobreza quedó estancada, a partir de 2015, en torno al 30 por ciento, mientras

18. Ver entrevista a Lena Lavinas, op. cit.

19. Cepal, Dimensionar los efectos del Covid-19 para pensar en la reactivación. Informe especial Covid 19 N°2, abril de 2020. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf

20. Claudia Viale et al., 2017. La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina. Reporte Regional. Natural Resource Governance Institute, p. 9.

las tasas de pobreza extrema ascendieron desde 2014 hasta un 10 por ciento. Y si bien los países hicieron progresos en la reducción de la desigualdad en términos del Gini de ingresos (con excepción de Brasil y México, donde esa reducción se estancó), esta aumentó tomando el Gini de activos físicos y financieros en los países que tienen estas mediciones. En particular, en Chile la concentración de la riqueza alcanzó niveles altísimos²¹. En efecto, en este país,

Mientras que el 50% de los hogares menos favorecidos tenía, en 2017, solo un 2,1% de la riqueza neta del país, el 10% más rico concentraba dos terceras partes (66,5%) y el 1% más rico el 26,5%. Por ello, el índice de Gini de los activos totales (físicos y financieros) asciende a un valor cercano a 0,72, lo que contrasta fuertemente con el valor del índice de Gini de 0,45 obtenido de la distribución del ingreso per cápita²².

Estas cifras de carácter nacional y general nutren el sustrato del descontento, pero este es alimentado también por múltiples particularidades asociadas a los grupos afectados por especiales discriminaciones, como jóvenes y niñas, mujeres, indígenas, pensionados, trabajadores informales, asalariados, personas con problemas de acceso a la salud, educación de calidad y trabajos decentes, así como amplias franjas de clase media siempre en riesgo de cruzar la línea hacia la pobreza, riesgo que se materializa según avanza la pandemia. Y más allá de las carencias que las cifras revelan, el descontento surge también de la percepción de indiferencia y desprecio de parte de los grupos más acomodados, de las discriminaciones de diverso tipo y de la distancia del Estado respecto de los grupos más vulnerables por las debilidades de la intermediación política. En muchos sentidos, la fuerza de las movilizaciones de protesta es un intento de afirmar la presencia de las y los ciudadanos, de hacerlos visibles frente a élites que admiten ignorancia frente a la magnitud y condiciones de vida en la pobreza. El ministro de Salud chileno a cargo de combatir la pandemia reconoció que “hay un nivel de pobreza y hacinamiento del cual yo no tenía conciencia de la magnitud que tenía”²³. Esta afirmación es expresiva de la manera de ser de una élite dirigente y social que gobierna sobre una sociedad

21. Cepal. 2019. Panorama Social de América Latina 2018. Santiago, Naciones Unidas, pp. 18-21. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf

22. Ibid., p. 62.

23. La Tercera, 28 de mayo de 2020. <https://www.latercera.com/politica/noticia/manalich-reconoce-que-en-un-sector-de-santiago-hay-un-nivel-de-pobreza-y-hacinamiento-del-cual-yo-no-tenia-conciencia-de-la-magnitud-que-tenia/5BQZLGL0PVDDPKQ2SNSSSWRGYU/>.

que desconoce realmente, lo que fue bien capturado por la evaluación hecha por la agencia Bloomberg respecto de la estrategia seguida contra la pandemia:

Las evaluaciones iniciales sugieren que Chile siguió el ejemplo de las naciones ricas solo para darse cuenta, una vez más, de que un gran porcentaje de sus ciudadanos son pobres, un eco de la desconexión del año pasado entre gobierno y nación cuando un alza del pasaje del metro llevó a disturbios masivos²⁴.

En este contexto, el arribo y expansión de la pandemia hizo aún más visibles las desigualdades expresadas en las protestas de fines de 2019, ahora no solo mediante la exhibición de demandas, sino a través de diferencias concretas y urgentes en el acceso a la salud, en la vulnerabilidad al desempleo, en la mayor exposición al virus por dificultades de hacer cuarentena, por la mayor densidad de sus barrios, incluido el hacinamiento, por la indispensabilidad de los trabajadores en el sector servicios o por la lejanía de servicios públicos en sectores rurales. Se hizo también aún más patente la extrema vulnerabilidad de la población migrante, indígena y grandes números de mujeres, ahora con menos opciones frente a la violencia doméstica²⁵. Y ha ido reforzando desigualdades, en un marco de empobrecimiento, creando las bases para brechas que pueden ser aún más profundas en el futuro por la pérdida de ahorros y pequeños activos y un mayor endeudamiento.

La pandemia también ha vuelto a resaltar la gran cantidad de trabajadores en condiciones de informalidad: 140 millones de personas que representan más de la mitad de los trabajadores en la región²⁶. Una gran cantidad de estos trabajadores y sus familias quedan fuera del alcance de las infraestructuras de salud y protección social, con grandes variaciones por país, lo que dificulta la llegada de servicios para enfrentar la pandemia y, al mismo tiempo, limita severamente el alcance del Estado y las medidas de ayuda económica que en mayor o menor medida han adoptado los gobiernos para garantizar el confinamiento²⁷.

24. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-16/once-a-covid-role-model-chile-now-among-the-world-s-worst-hit>, 16 de junio de 2020.

25. Daniel Flandes & Svenja Schöneich (2020), Domestic violence in the context of Covid-19: state responses and alliances in Latin America. *The Dialogue*, 16 de junio de 2020. www.thedialogue.org/blogs/2020/06/domestic-violence-in-the-context-of-covid-19-state-responses-alliances-in-latin-america/

26. José Manuel Salazar-Xirinachs & Juan Chacaltana, “La informalidad en América Latina y el Caribe, ¿por qué persiste y cómo superarla?”. En: José Manuel Salazar-Xirinachs & Juan Chacaltana, Eds. 2018. *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, p. 15.

27. Ver Merike Blofield & Fernando Filgueira, abril de 2020, *Covid-19 and Latin America: Social Impact, Policies and a Fiscal Case for an Emergency Social Protection Floor*. Buenos Aires: Cippec.

EL ESTADO

En un reciente artículo, Fukuyama (2020) argumentó que

los factores clave en respuestas exitosas a la pandemia son capacidad estatal, confianza social y liderazgo. Países con los tres factores —un aparato estatal competente, un gobierno en el que la ciudadanía confía y al que escucha y líderes efectivos— han tenido un desempeño impresionante, limitando el daño sufrido. Países con Estados disfuncionales, sociedades polarizadas y un liderazgo deficiente lo han hecho mal, dejando a la ciudadanía y sus economías expuestas y vulnerables²⁸.

Por supuesto, raramente los tres factores van juntos en la misma dirección. El autor señala algunas experiencias positivas, como las de Alemania y Corea del Sur, pero el caso de Estados Unidos muestra, por ejemplo, que un Estado con gran capacidad, pero en una situación de polarización alentada por un deplorable liderazgo, lleva a muy malos resultados.

En América Latina puede apreciarse toda la gama de posibilidades que puede producir la combinación de esos tres factores, en que a menudo potenciales liderazgos efectivos son socavados por problemas de capacidad estatal (Perú, por ejemplo) o en que esta ve dificultado su impacto por liderazgos deficientes (Brasil) o por severos problemas de confianza social (Chile). En este último caso, en medio del desconcierto gubernamental cuando no se materializó el optimismo inicial, la admisión por parte del entonces ministro de Salud de la falta de confianza es brutalmente expresiva de este problema:

El contexto sociopolítico en el que parte esta pandemia en el país nos sorprende o llega en un momento en que las confianzas públicas, políticas, comunitarias, están bastante fracturadas. Hay una falta de confianza en el Estado, en la autoridad o en los agentes políticos, todos, incluyendo el Parlamento²⁹.

Liderazgo y confianza social, como hemos visto más arriba, han sido factores de gran importancia, sobre todo al comparar nuestros países con casos fuera de

28. La traducción es del autor.

29. La Tercera, 14 de mayo de 2020. <https://www.latercera.com/politica/noticia/manalich-reitera-llamado-a-establecer-una-relacion-de-mayor-confianza-entre-ciudadania-y-agentes-del-estado-en-medio-de-aumento-de-contagios/RNH2YG5ZEFDSPOPPYY3HESKGI5I/>

la región, en Europa y Asia. Pero los problemas de capacidad estatal, como factor estructural, son quizás los más decisivos, sobre todo cuando se piensa en el largo plazo.

El concepto de capacidad estatal presenta varias aristas y es objeto de animados debates en las ciencias sociales³⁰. Muchas de ellas revelan problemas en el desempeño estatal frente a la pandemia y destacan insuficiencias y desafíos a la hora de imaginar los caminos venideros frente a la acumulación de tensiones producto de las crisis sociopolítica y sanitaria. La vertiente weberiana, que enfatiza el control de la fuerza y el territorio, desde ya pone la atención sobre diferencias en la capacidad de aplicar medidas, sobre todo frente a la crisis sanitaria. Vuelven aquí no solo los diferentes grados de presencia estatal en diversas partes de un territorio nacional que en su momento señalara O'Donnell (1993) —diferentes grados que Altman y Luna (2012) observan también al interior de muchas de las ciudades de la región—, sino también los de territorios cuyo control continúa en disputa. En Colombia, por ejemplo, grupos armados imponen sus propias medidas frente al virus y recurren a asesinatos y abusos³¹. De otra parte, el énfasis en la fuerza ha llevado a una presencia militar mucho mayor en gobiernos con facultades que escapan a las necesidades de control de la pandemia, como visiblemente se ha destacado en Brasil y México, así como en otros países que ya han sido señalados³².

De otra parte, es indispensable aquí la noción de capacidad desde una visión de poder infraestructural del Estado, referida a “la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (Mann, 1991). Han destacado aquí las deficiencias y carencias en la provisión de salud pública, influidas por variables niveles de gasto público en salud y las diferencias en infraestructura sanitaria, tanto física como de personal³³. Y, sobre todo, las diferencias en la capacidad y agilidad en la provisión de

30. Ver la excelente discusión en Altman y Luna (2012).

31. Human Rights Watch, Colombia: Brutales medidas de grupos armados contra Covid-19. Asesinatos, amenazas y control social, 15 de julio de 2020. <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/15/colombia-brutales-medidas-de-grupos-armados-contra-covid-19>

32. Simon Romero, Leticia Casado y Manuela Andreoni, Threat of Military Action Rattles Brazil as Virus Deaths Surge, *The New York Times*, 10 de junio de 2020. La nota señala que 10 de los 22 ministros son militares activos o retirados y 2.900 oficiales en servicio activo han sido nombrados en puestos administrativos. <https://www.nytimes.com/2020/06/10/world/americas/bolsonaro-coup-coronavirus-brazil.html?searchResultPosition=1>; José Miguel Vivanco, op-ed: columna de opinión: López Obrador y Trump tienen algo en común: los dos atropellan los derechos, 8 de julio de 2020. <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2020-07-08/andres-manuel-lopez-obrador-donald-trump-meeting-washington>

33. ILAS Columbia, An Overview of the Pandemic, Challenges, Impacts and Responses (última actualización en 27 de abril de 2020) <http://ilas.columbia.edu/>

ayudas monetarias y de otro tipo durante la pandemia para asegurar las cuarentenas y las posibilidades de sostenerlas a futuro en contextos en que habrá un considerable aumento del nivel de pobreza y hambre. Según asevera la Cepal, la pandemia del Covid-19 llevará a la mayor contracción de la actividad económica en la historia de la región, con fuerte aumento en el nivel de desempleo, de desigualdad de género y de personas que se sumarán a aquellas en situación de pobreza (se habla de un incremento de 29 millones de personas) y de pobreza extrema (un incremento de 16 millones de personas)³⁴. Como propuso Carmen Reinhart, este es el momento para políticas monetarias y fiscales pensadas fuera de la caja, de gran escala, cueste lo que cueste³⁵. Pero, como sugiere el título del artículo de Fukuyama citado, este “cueste lo que cueste” requiere de un verdadero Estado, y esto es lo que está sobre la mesa en América Latina hoy, pensando en lo que viene en el futuro inmediato.

Tanto las crisis sociopolíticas como la crisis sanitaria han puesto de manifiesto que se está en un momento especial, ante un desafío de transformación de orientaciones de desarrollo y del mismo Estado. El gran ciclo neoliberal gatillado hace décadas por los economistas de Chicago, el presidente Reagan y Margaret Thatcher, en crisis hace tiempo, ha llegado a su fin. Como ha destacado Fukuyama (2020), la indispensable acción estatal frente a las grandes crisis y contracciones económicas recientes, y especialmente ahora, frente a la pandemia, hacen inimaginable que alguien repitiese la máxima de Reagan en su primer discurso inaugural, cuando decía que “el gobierno no es la solución a nuestro problema; el gobierno es el problema”³⁶. Al contrario, entre quienes postularon esos principios y los desarrollaron al extremo en Chile comienzan a aceptarse hoy los problemas de desigualdad que se generaron y la acumulación de carencias estatales en la provisión de bienes públicos. Lo mismo ha

34. Cepal, “Pandemia del Covid-19 llevará a la mayor contracción de la actividad económica en la historia de la región: caerá -5,3% en 2020”, Comunicado de prensa 21 de abril de 2020. <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-covid-19-llevara-la-mayor-contraccion-la-actividad-economica-la-historia-la>. La Oficina Regional de la FAO también ha advertido de un aumento considerable de la inseguridad alimentaria en los próximos años, lo que pondrá a nuevos millones de personas en situación de hambre, es decir, serán incapaces de ingerir alimentos por encima de la necesidad energética.

35. “*Clearly, this is a ‘whatever-it-takes’ moment for large-scale, outside-the-box fiscal and monetary policies*”. Carmen Reinhart, “This Time Truly is Different,” Project Syndicate, 23 de marzo de 2020. <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-crisis-has-no-economic-precedent-by-carmen-reinhart-2020-03>

36. “*Government is not the solution to our problem; government is the problem*”. En: Fukuyama (2020).

ocurrido con la necesidad de un Estado más fuerte, basado en impuestos mayores, que pueda enfrentar los problemas largamente ignorados y hoy acuciantes³⁷.

Los Estados enfrentan el reto de profundizar sus capacidades en medio de las diferencias en la región en cuanto a sus posibilidades financieras. Se trata de poder enfrentar demandas de sociedades más conscientes de sus derechos y que estarán, al mismo tiempo, empobrecidas. Hacia adelante será difícil sustraer al Estado del rol adquirido en la pandemia, pues deberá enfrentar necesidades en los campos de salud, educación y vivienda y protección social en general, así como demandas de salario y trabajo dignos. Hay un campo de posibilidades abierto a estas transformaciones, que deberán sortear obstáculos interpuestos desde diversas direcciones. Pero tendrán que hacerse cargo también de problemas de derechos humanos preexistentes y agudizados por la pandemia, así como de otros que han adquirido mayor urgencia a partir de ella. Los derechos de los pueblos indígenas requieren de mayor protección en este periodo por las mayores vulnerabilidades sanitarias y ambientales a las que deben hacer frente, lo que vuelve necesaria una mejor documentación de los problemas que específicamente les afectan en la pandemia, siguiendo directrices del Convenio 169 de la OIT, con especial atención en los pueblos en riesgo de desaparecer. Dadas las dificultades de la consulta previa, los Estados deben asegurar la participación de sus organizaciones en las instancias de toma de decisión y suspender la realización de proyectos extractivos en sus territorios³⁸. En derechos humanos se ha propuesto ampliar el concepto para incluir el derecho al cuidado, que contemple no solo el de quienes son cuidados, sino también el de los/as que cuidan, innovar dentro del área del derecho al trabajo, de manera que dé cuenta de las condiciones de vulnerabilidad de quienes desempeñan los trabajos peor pagados, pero que han sido los principales sostenedores de la vida durante la pandemia, y enfatizar el enfoque de género en circunstancias de Estados de Emergencia o Excepción, en que se agudizan las amenazas de femicidios y

37. Rodrigo Vergara, economista doctorado en Harvard, que fue designado presidente del Banco Central en el primer gobierno de Sebastián Piñera, afirmó que “a uno puede gustarle o no, pero Chile va en una dirección más socialdemócrata que implica un estado de bienestar más grande” y que “más temprano que tarde tendrá que aumentarse la carga tributaria”, que “en Chile no es tan alta como algunos dicen, es entre dos y tres puntos menor a la que tenían los países de la Oede cuando tenían el PIB de Chile”. *El Mercurio*, 28 de junio de 2020, B8.

38. Ver las presentaciones en Cidh y OEA, Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el contexto de la pandemia, Webinar de 19 mayo de 2020, Washington DC. https://www.oas.org/es/cidh/sacroi_covid19/webinars/WEBINAR_5_pueblosindigenas.jpg; y OIT, Reseña de políticas. La Covid-19 y el mundo del trabajo: un enfoque en los pueblos indígenas y tribales, mayo de 2020. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_746902.pdf

violencia sexual³⁹. También, con extrema urgencia, los Estados deberán prepararse para acceder a las vacunas que se produzcan contra el Coronavirus, asegurando estándares sanitarios, y para garantizar su distribución equitativa en base a la necesidad y los iguales derechos y no al variable poder adquisitivo de los diferentes estamentos sociales.

Son desafíos mayores para los Estados latinoamericanos, que los enfrentarán desde diferentes puntos de partida, con mayores o menores recursos. Deberán innovar y ajustar, también desde diferentes puntos de partida, la forma de relación de las élites dirigentes con la sociedad y confrontar los déficits de intermediación política de acuerdo a la forma en que la sociedad se expresará en condiciones de empobrecimiento. Las tendencias autoritarias están presentes, vivas en la militarización interna observada en muchos casos y con líderes como Bolsonaro (y Trump) que, inclinados a la manipulación religiosa/cultural que desde el desprecio a la enfermedad y las mascarillas oponen los amuletos a la ciencia, apuntan al fervor de unas bases de apoyo contrariadas y alejadas de los valores de la democracia. Este escenario no permitirá avanzar hacia la expansión y protección de los derechos y preparar al Estado y la sociedad para los embates ya presentes del cambio climático y otras amenazas naturales venideras.

39. Ver la intervención de Julissa Mantilla y Viviana Kristicevic en Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, WCL, seminario en línea, “Los desafíos para los derechos humanos que presenta la crisis actual del Covid-19, Washington, 8 de abril de 2020. <https://media.wcl.american.edu/Mediasite/Play/d6d0b24b64774253b2fbb9f3ab053aee1d>,

REFERENCIAS

- Altman, David; Luna, Juan Pablo. Introducción: El Estado latinoamericano en su laberinto. *Revista de Ciencia Política* [S.l.], v. 32, n. 3, p. 521-543, ene. 2012. Issn 0718-090X. Disponible en: <<http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/11150>>. [Consulta: 14 de julio de 2020] doi: <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300001>
- Benson, Lillas. Coping with crisis: How Latin American governments are reacting to the pandemic. Foro Urgente, *streaming* en Facebook, 8 de mayo de 2020, 3 p.m. CDT. <https://www.facebook.com/UTLLILAS/>. Puede verse en: <https://www.youtube.com/watch?v=U7yQfPmH1D0>.
- Blofield, Merike y Filgueira, Fernando. Covid-19 and Latin America: Social Impact, Policies and a Fiscal Case for an Emergency Social Protection Floor. Buenos Aires. Cipepec. Abril de 2020.
- Blofield, Merike, Hoffmann, Bert y Llanos, Mariana. Assessing the political and social impact of the Covid-19 crisis in Latin America. *Giga Focus Latin America*, N°3, abril de 2020.
- Casar, Ma. Amparo y Carrasco, Gerardo [en línea]. La ilegalidad presidencial en tiempos del coronavirus. *Nexos*. 1 de junio de 2020. <https://www.nexos.com.mx/?p=48270>. [consulta: 15 de junio de 2020].
- Castiglioni, Rossana [en línea]. La política chilena en tiempos de pandemia. *Nueva Sociedad*. N°287, mayo-junio de 2020. <https://nuso.org/autor/rossana-castiglioni-/>. [consulta: 20 de junio de 2020].
- Cepal. Dimensionar los efectos del Covid-19 para pensar en la reactivación [en línea]. Informe especial Covid 19. N°2, abril de 2020. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf
- Cepal. 2019. Panorama Social de América Latina 2018. Santiago, Naciones Unidas, pp. 18-21 [en línea]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf
- Fernández, Maya y Schilling, Marcelo. Reforma a la Agencia Nacional de Inteligencia: mal proyecto para nuestra democracia [en línea]. *El Mostrador*, 1 de junio de 2020. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/06/01/reforma-a-la-agencia-nacional-de-inteligencia-mal-proyecto-para-nuestra-democracia/>. [consulta: 20 de junio de 2020].

- Flemes, Daniel y Schoneich, Svenja. Domestic violence in the context of Covid-19: state responses and alliances in Latin America [en línea]. *The Dialogue*, 16 de junio de 2020. www.thedialogue.org/blogs/2020/06/domestic-violence-in-the-context-of-covid-19-state-responses-alliances-in-latin-america/. [consulta: 7 de julio de 2020].
- Fuentes, Claudio. La Nueva Conquista de La Araucanía [en línea]. *Ciper académico*, 24 de junio de 2020. <https://ciperchile.cl/2020/06/24/la-nueva-conquista-de-la-araucania/>. [consulta: 4 de julio de 2020].
- Fukuyama, Francis. “The pandemic and political order: it takes a state”. *Foreign Affairs*. July-August (99) 4, 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>
- Gibson, Edward L. *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004. p. 392.
- Gibson, Edward L. *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. New York, Cambridge University Press, 2013, p. 208. (Cambridge Studies in Comparative Politics).
- Giraudy, Agustina, Niezwiecki, Sara y Pribble, Jennifer. ¿Por qué Argentina, Brasil y México actúan distinto ante el Covid-19? Una mirada desde la ciencia política con lecciones para Chile [en línea]. *Ciper académico*. 8 de mayo de 2020. <https://ciperchile.cl/2020/05/08/por-que-argentina-brasil-y-mexico-actuan-distinto-ante-el-covid-19-una-mirada-desde-la-ciencia-politica-con-lecciones-> [consulta: 15 de mayo de 2020].
- Giraudy, Agustina. *Democrats and Autocrats. Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity with Democratic Countries*. New York, Oxford University Press, 2015. 240 p.
- Giraudy, Agustina, Moncada, Eduardo y Snyder, Richard. *Inside Countries: Subnational Comparative Politics*. New York, Cambridge University Press, 2019. 386 p.
- Grassi, Davide y Memoli, Vincenzo. 2016. *Political Determinants of State Capacity in Latin America*. *World Development*. Elsevier. Vol. 88, pp. 94-106.
- Human Rights Watch. 7 de abril de 2020 [en línea]. *Bolivia: Decreto sobre Covid-19 amenaza la libertad de expresión*. <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/07/bolivia-decreto-sobre-covid-19-amenaza-la-libertad-de-expresion> [consulta: 22 de junio de 2020].

- Human Rights Watch. 19 de junio de 2020 [en línea]. Ecuador debe limitar el uso de la fuerza por las Fuerzas Armadas. Nuevas regulaciones amplían causales para intervenir en protestas y usar la fuerza letal. <https://www.hrw.org/es/news/2020/06/19/ecuador-debe-limitar-el-uso-de-la-fuerza-por-las-fuerzas-armadas>. [consulta: 22 de junio de 2020].
- Human Rights Watch. 15 de abril de 2020 [en línea]. El Salvador: Abusos policiales en la respuesta a la Covid-19. <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/15/el-salvador-abusos-policiales-en-la-respuesta-la-covid-19> [consulta: 22 de junio de 2020].
- Ilas, Columbia University. Covid-19: Political Impact in Latin America. 1 de mayo de 2020 [en línea]. Comentario de Murillo, María Victoria, Investigación de Quijano, Andrea. <http://ilas.columbia.edu/covid-19-political-impact-in-latin-america/>
- Leonhardt, D. A. Complete List of Trump’s Attempts to Play Down Coronavirus [en línea]. The New York Times, 15 de marzo de 2020. <https://www.nytimes.com/2020/03/15/opinion/trump-coronavirus.html?auth=login-email&login=email>.
- Luna, J.P. y Altman, D. “Uprooted, but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization”. *Latin American Politics and Society*, 53(2): 1-28, 2011.
- Malamud, Carlos y Núñez, Rogelio. La crisis del coronavirus en América Latina: un incremento del presidencialismo sin red de seguridad [en línea]. ARI 34/2020 - 2/4/2020. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari34-2020-malamud-nunez-crisis-del-coronavirus-america-latina-incremento-presidencialismo-sin-red-seguridad [consulta: 18 de junio de 2020].
- Malamud, Carlos. An Overview of the Pandemic, Challenges, Impacts, and Responses [en línea]. (última actualización, 27 de abril de 2020). Ilas Columbia. <http://ilas.columbia.edu/> [consulta: 20 de mayo de 2020].
- Mann, Michael. “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. *Zona Abierta*, N°57-58, Madrid, 1991, pp. 15-50. http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/121/2014/07/Unidad1_Teorico_Mann.pdf

- Nash, Claudio. Más poder para el Presidente. Nudos críticos del proyecto que moderniza el sistema de inteligencia [en línea]. Ciper académico. 16 de junio de 2020. <https://ciperchile.cl/2020/06/16/mas-poder-para-el-presidente-nudos-criticos-del-proyecto-que-moderniza-el-sistema-de-inteligencia/> [consulta: 25 de junio de 2020].
- Natanson, José. Argentina, el virus y el presidente. Nueva Sociedad N°287, mayo-junio de 2020.
- Niedzwiecki, Sara. Uneven Social Policies: The Politics of Subnational Variation in Latin America. New York. Cambridge University Press. 2018, p. 274.
- O'Donnell, Guillermo. "On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries". World Development, 21 (8 august):1355-1369.
- Salazar- Xirinachs, José Manuel y Chacaltana, Juan. La informalidad en América Latina y el Caribe, ¿por qué persiste y cómo superarla? En: José Manuel Salazar-Xirinachs & Juan Chacaltana, Eds. 2018. Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Stefoni, Pablo. Brasil: pandemia, guerra cultural y precariedad. Entrevista a Lena Lavinas. Nueva Sociedad N°287, mayo-junio de 2020.
- Taj, Mitra y Kurmanaev, Anatoly. Virus exposes weak links in Peru's success story [en línea]. The New York Times, 12 de junio, 2020. www.nytimes.com/2020/06/12/world/americas/coronavirus-Peru-inequality-corruption.html
- Viale, Claudia et al., 2017. La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina. Reporte Regional. Natural Resource Governance Institute, p. 9.