

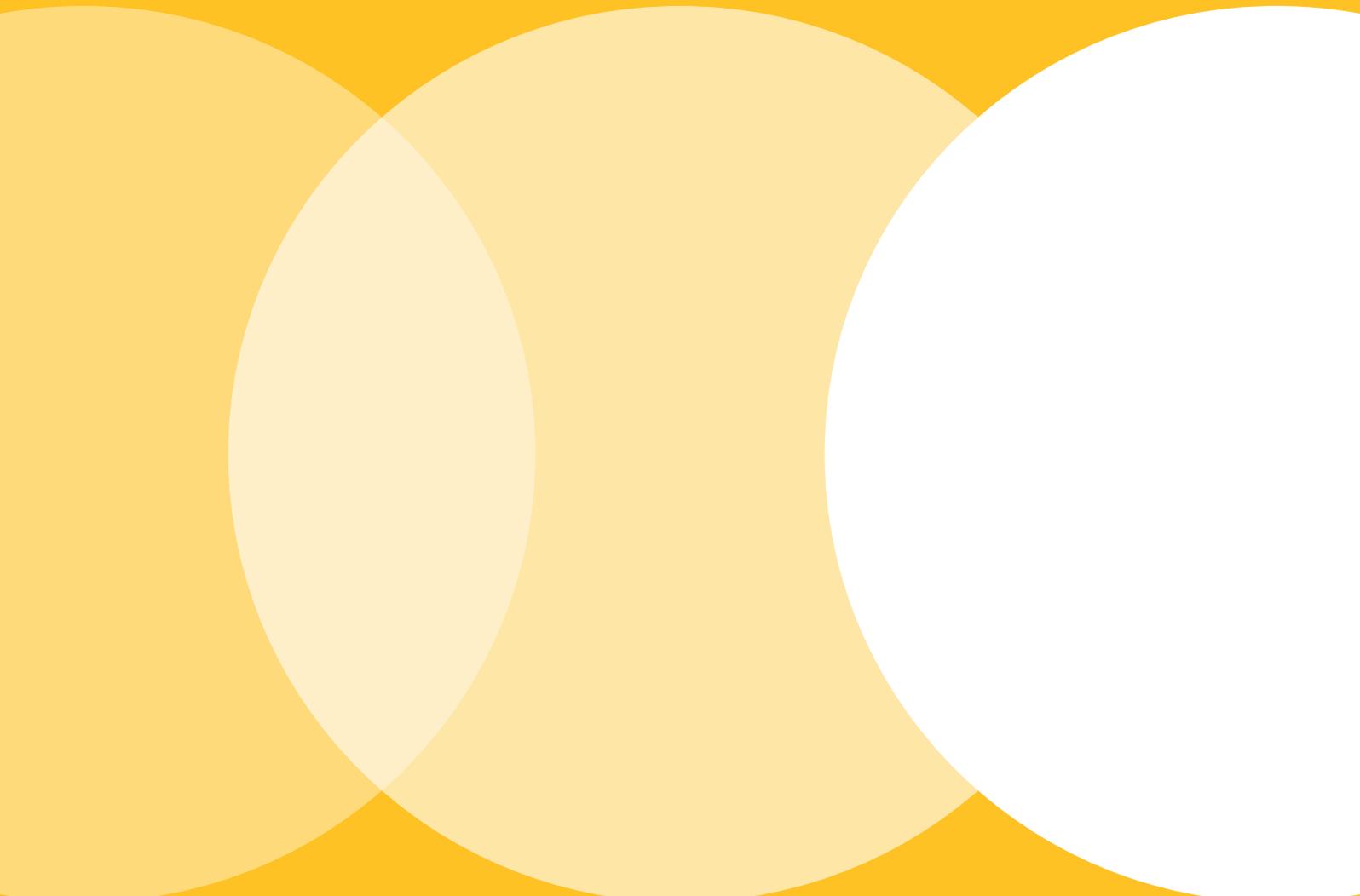
Nota de contexto

Respuestas estatales frente al COVID-19 en América Latina

Redes

Nota de contexto

Respuestas estatales frente al COVID-19 en América Latina



Redes

Tabla de contenido

Resumen	04
Introducción	05
1. Ejes de análisis de la respuesta estatal al COVID-19	06
1.1. Tipo de régimen	06
1.2. Tipo de sistema	07
1.3. Liderazgo	09
1.4. Aceptación social	11
1.5. Capacidad estatal	12
1.6. Esquema de clasificación de los Estados	18
Bibliografía	

Resumen

La crisis mundial generada por la propagación del SARS-Cov-2 (COVID-19) ha significado un reto en la capacidad de los Estados de responder a crisis de carácter sanitario, económico, laboral, entre otros. Particularmente, el caso peruano se ha presentado como un caso enigmático a nivel mundial pues pese a implementar tempranamente medidas de confinamiento muy radicales junto a medidas fiscales ambiciosas, a inicios de agosto, el Perú ya ocupaba los primeros lugares en el mundo con la mayor cantidad de fallecidos y con las expectativas de recesión más grave del mundo. Desde una perspectiva comparada, el presente documento analiza los factores detrás de la respuesta de los Estados latinoamericanos y busca explicar la diferencia en los resultados obtenidos.

Introducción

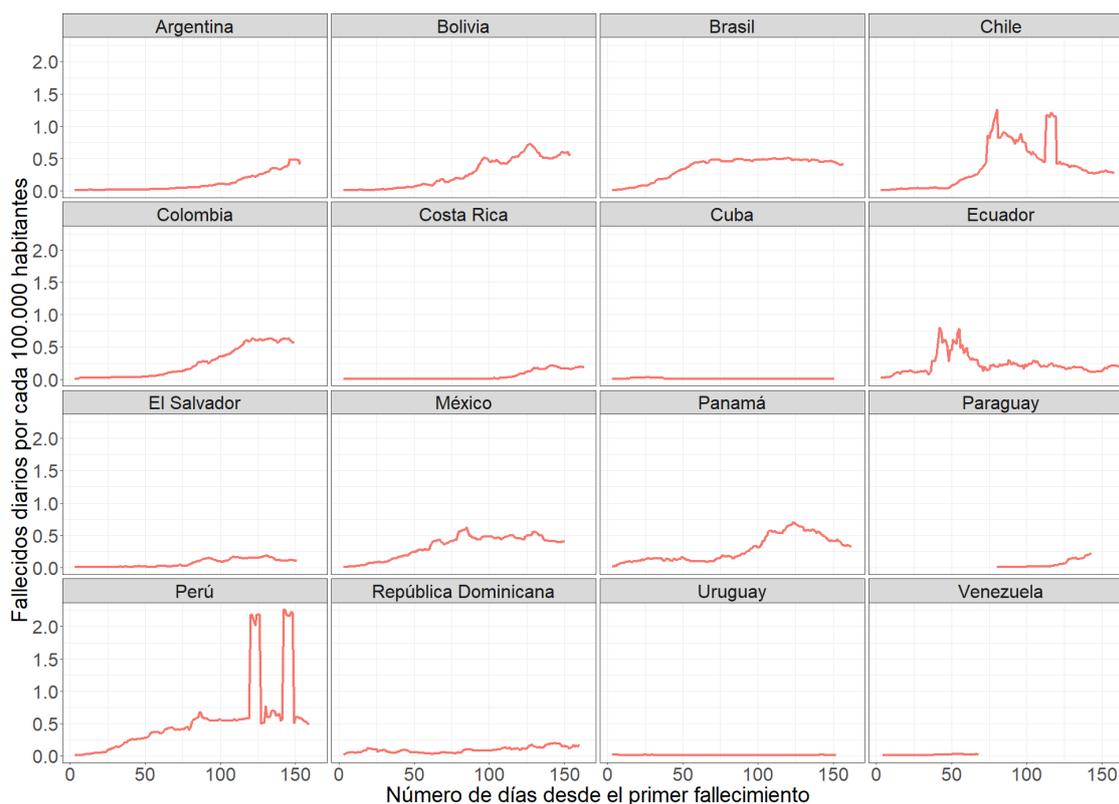
Al 3 de septiembre de 2020, más de 26.1 millones de personas fueron diagnosticadas con COVID-19 tras la declaración de la pandemia mundial por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Ante ello, diversos gobiernos en el mundo han tomado medidas diversas en distintas velocidades. Simulaciones realizadas al inicio de la pandemia según las medidas de confinamiento a adoptar indicaban que no realizar confinamiento alguno y continuar con las actividades cotidianas llevaría a que el virus se propague de manera rápida y extensa, mientras que optar por un distanciamiento social intensivo podría generar que la curva de contagio se aplane y se reduzca la propagación del virus (Centers For Disease Control and Prevention, 2020; Cochrane, 2020; World Health Organization, 2020; Stevens, 2020).

El principal reto para cada gobierno es superar la crisis con el menor daño posible, principalmente en número de víctimas y también en el plano económico. El objetivo de este documento consiste en analizar las diferentes respuestas de los Estados frente a la propagación del Covid-19 en la región latinoamericana. Desde la ciencia política, se han identificado cinco variables claves (Busby, 2020; Giraudy, Niedzwiecki y Pribble, 2020): régimen, sistema del Estado, liderazgo político, capacidad estatal y aceptación social. Estas variables no solo ayudan a identificar la respuesta de los estados sino pueden ayudar a comprender los resultados disímiles encontrados en cada país en cuanto a la contención de la pandemia.

La variable utilizada en este documento para evaluar la efectividad de la respuesta estatal es la cantidad de fallecimientos diarios producto de la enfermedad¹, pues presenta menor "ruido" a diferencia de la tasa de contagios, que depende

mucho de la cantidad de pruebas realizadas y de las formas de reportar la información. Cabe resaltar que solo se analizarán los países de la región con una población urbana superior al 60% debido a que es posible que una mayor cantidad de población rural ayude a manejar mejor la pandemia (Tanaka, 2020), por lo que la comparación podría acarrear errores.

Gráfico 1. Fallecimientos diarios por cada 100.000 habitantes²



Elaboración: Redes. Fuente: Center for Sciences and engineering at Johns Hopkins University

A partir del Gráfico 1 se puede observar el desempeño de los Estados de la región en la contención de la epidemia. En ese sentido, se puede observar un grupo que ha logrado contener la epidemia con éxito desde su inicio (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Un segundo grupo, está reduciendo la cantidad de fallecidos luego de varios meses de altos niveles de fallecimientos (Chile, Ecuador y Panamá). Por último están los Estados que después de un alza agresivo en los fallecimientos aún no pueden contener la enfermedad (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Perú). A lo largo del presente texto se busca explicar la disimilitud en la respuesta de cada Estado.

1. Ejes de análisis de la respuesta estatal al COVID-19

En la siguiente sección, se presentarán los cinco ejes principales para analizar la respuesta estatal a la propagación del COVID-19 en América Latina: el tipo de régimen político, el sistema de gobierno, la rapidez del liderazgo político, la aceptación social a las medidas tomadas por el gobierno y la capacidad estatal de los países. Esto se basa, principalmente, en el esquema utilizado por Sofía Frenner, profesora asistente de Ciencia Política en Bryn Mawr College³.

1.1. Tipo de régimen

O'Donnell (2008) define a los regímenes como las

formas de gobierno en que se basan las decisiones gubernamentales. Levitsky y Way (2002) señalan que la diferencia fundamental entre estos regímenes es el papel que juegan las instituciones democráticas. Por ejemplo, la existencia de elecciones abiertas, libres y justas de manera periódica podrían configurar un régimen democrático, mientras que la falta de ellas podría ser indicador de un régimen autoritario.

Sin embargo, no existe una dicotomía absoluta entre regímenes autoritarios y democráticos. Existen matices entre las formas de gobierno que pueden conformar regímenes híbridos. En ese sentido, el indicador de régimen utilizado en este documento es el índice de democracia electoral elaborado por el V-Dem, que presenta una escala del 0 al 1, donde 1 significa una democracia electoral totalmente consolidada y cero, la ausencia de dicho atributo.

Ante la presencia de una crisis generalizada que impacta en la sociedad desde diversos frentes, como la propagación del COVID-19, la respuesta de los Estados varía según el tipo de régimen. En primer lugar, en Estados con bajos niveles de democracia el cumplimiento de las reglas sanitarias para reducir los contagios se hacen fuera del estado de derecho, ocasionando, inclusive, la violación de derechos humanos⁴. De esta forma, un resultado no puede ser catalogado como exitoso per se si el medio para llegar a este es cuestionable (Klingler-Vidra et al., 2020).

En segundo lugar, en los Estados con bajo nivel de democracia, tanto ciudadanos como autoridades carecen de información confiable, lo cual obstaculiza su habilidad para tomar decisiones correctas. Tal es el caso de China, donde, ante los primeros hallazgos de los científicos sobre la naturaleza del virus, el Gobierno decidió ignorar sus recomendaciones, hecho que retrasó una respuesta adecuada

(Busby, 2020). En relación a la capacidad de tomar decisiones para mitigar la propagación de la enfermedad, se ha detectado que **los Estados democráticos han respondido más rápido en la implementación de medidas de aislamiento social** (Cronert, 2020).

En tercer lugar, en los Estados con bajo nivel de democracia, donde existe un historial del uso de la fuerza para lograr determinados comportamientos en la sociedad, medidas como cuarentenas obligatorias y cierre de colegios tienden a ser mejor acatadas⁵ (Busby, 2020).

Al observar que el avance de la enfermedad parece estar controlado en Estados con bajos niveles de democracia como Venezuela y Cuba, se deben considerar dos fenómenos. Por un lado, es posible que las medidas de aislamiento social hayan sido inmediatas, como en el caso venezolano, con lo que se redujo la tasa de contagios. Sin embargo, dada su constitución autoritaria, la información que reportan a la ciudadanía y a medios internacionales podría ser poco confiable. De hecho, se sugiere que el registro del avance de la enfermedad se trata de manera incorrecta o las pruebas aplicadas no resultan suficientes⁶.

1.2. Tipo de sistema

La homogeneidad de la respuesta estatal a la crisis sanitaria depende del sistema con que se gobierne: unitario o federal. Por un lado, el Estado unitario se caracteriza por erigir una autoridad central que delega responsabilidad y autoriza a las unidades subnacionales la administración local. Por el contrario, un Estado federal es aquel en donde las unidades subnacionales comparten poder con la autoridad central, normalmente, a través de la separación constitucional de poderes (Fisch, 2018).

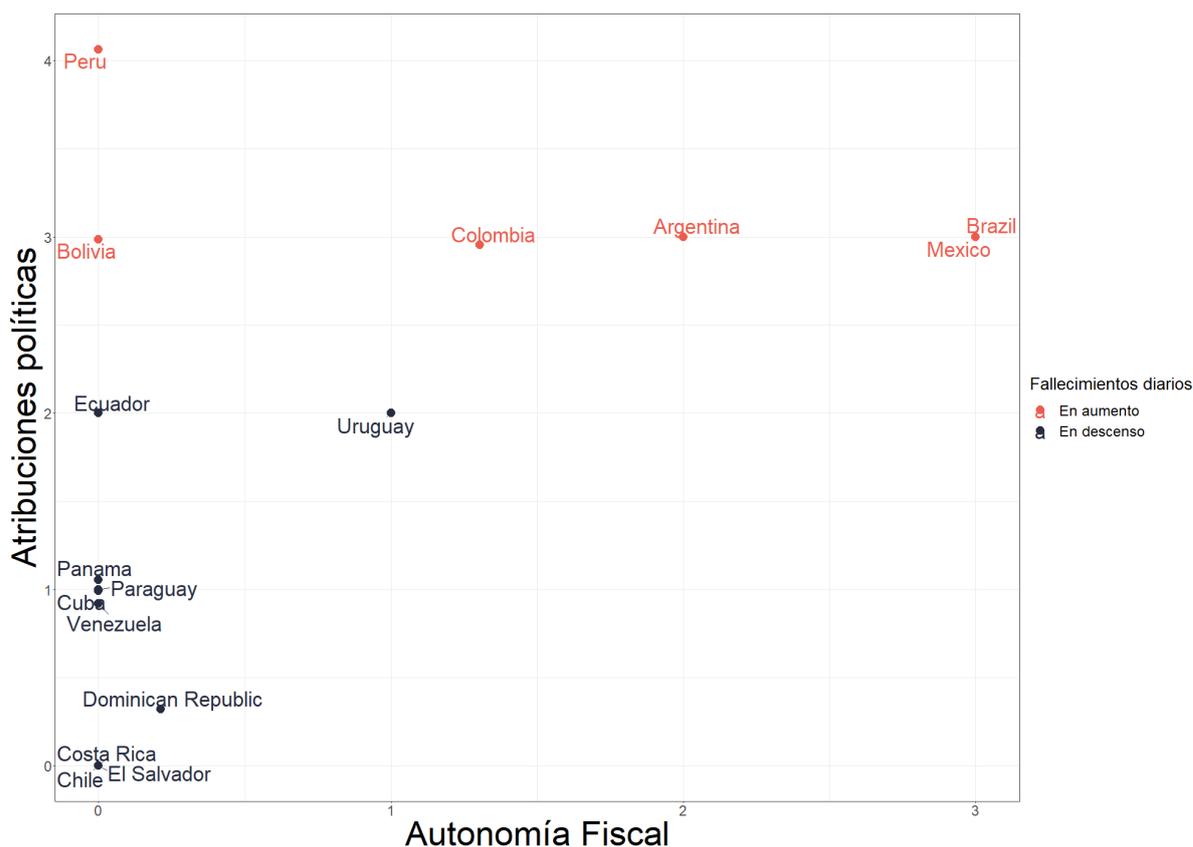
Sobre estos últimos, se ha argumentado que cuando los gobernadores a nivel subnacional son "débiles" en términos fiscales, la respuesta a la crisis sanitaria sería más uniforme (Giraudy et al., 2020). Las investigadoras citadas argumentan que esta variable explica por qué los gobernadores de Brasil y México desafiaron las decisiones de sus presidentes implementando medidas de aislamiento social en sus jurisdicciones.

De manera similar, en el caso de los Estados unitarios, la respuesta a la crisis sanitaria podría depender del nivel de descentralización fiscal. De esta forma, en el Gráfico 2 se ubica a los países de América Latina según la autonomía fiscal y competencias políticas⁷ de sus unidades subnacionales. Siguiendo el argumento de Giraudy et al. (2020), Estados con unidades subnacionales de menor autonomía tendrán una respuesta más homogénea al COVID-19 (sin que esto necesariamente implique que dicha respuesta sea la

más efectiva o eficiente). De esa forma se observa que los Estados que han contenido mejor el avance de la epidemia tienen unidades subnacionales débiles en el plano fiscal, con lo cual es posible que las respuestas hayan sido homogéneas y eficaces que han dependido, en gran medida, del Gobierno central. No obstante se tienen casos atípicos como el de Perú, Bolivia y Colombia.

En ese sentido, si la autonomía fiscal se analiza tomando en cuenta las atribuciones políticas, el escenario se matiza. Por ejemplo, en el caso peruano, las unidades subnacionales gozan de atribuciones amplias como construir y equipar postas médicas y campañas de control de pandemias⁸, pero resultan presupuestalmente dependientes de las transferencias del Gobierno central.

Gráfico 2. Autonomía fiscal y competencias políticas a nivel subnacional en América Latina



Elaboración: Redes. Fuente: Regional Authority Index 2010

Esta relación entre dependencia de recursos fiscales y atribuciones políticas podrían generar situaciones en las que el éxito de la gestión de la crisis sanitaria a nivel subnacional dependa de la capacidad de coordinación de las unidades subnacionales con el Gobierno central. Volviendo al ejemplo peruano, la contención de la pandemia ha sido desigual entre las distintas zonas geográficas, mostrando la debilidad de algunas unidades subnacionales peruanas. Hasta el 03 de septiembre de 2020, el porcentaje de letalidad en Perú fue de 4.42%. Sin embargo, existen departamentos como Tacna, Huancavelica y Amazonas, en los que el porcentaje de letalidad se encuentra por debajo del 2% y, a su vez, existen departamentos como Ica, La Libertad, Ancash y Lambayeque, en donde el porcentaje de letalidad supera el 6% (Ministerio de Salud, 2020).

1.3. Liderazgo

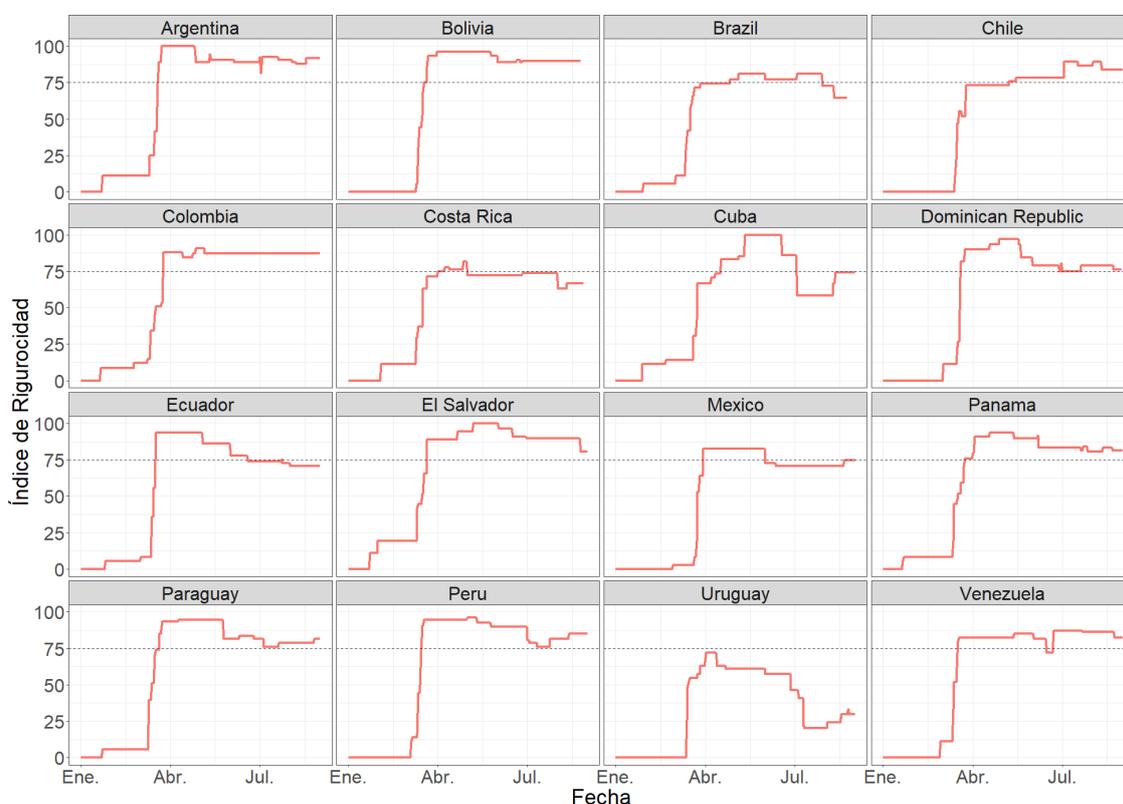
En América Latina, los Gobiernos se enfrentan a la crisis del coronavirus con aparatos estatales que, ante la escasez de diversos recursos, como el financiamiento de personal capacitado, sufren problemas funcionales agudos. Malamud y Núñez (2020) señalan que, desde un punto de vista político, administraciones latinoamericanas enfrentan diversos retos, como limitada legitimidad (Chile), crisis económicas de gran magnitud (Argentina), o se encuentran cerca del final de sus mandatos electorales (Perú y Ecuador), o incluso enfrentan la perspectiva de una campaña electoral altamente polarizada (Bolivia).

En este contexto, lidiar con la crisis sanitaria requiere que los líderes políticos asuman decisiones

drásticas y, en muchos casos, impopulares. Frente a ello, es importante tomar en cuenta que la tradición latinoamericana del presidencialismo ha generado que los diversos líderes de la región adopten un papel público conspicuo. Considerando que varios países latinoamericanos carecen de sistemas de administración pública y de salud efectivos o eficientes, la personalización extrema de la forma en que se maneja la crisis es una táctica arriesgada. Por un lado, tiene la virtud de crear un

liderazgo de alto perfil en torno a una figura paterna reconocible que sirve como nexo y ancla para la sociedad en un momento de gran incertidumbre. Por otro lado, expone al presidente a un riesgo claro: en caso de que la situación se deteriore, todas las consecuencias caerán sobre sus hombros, agravando los problemas actuales de descrédito institucional e ingobernabilidad que afligen a los países latinoamericanos (Malamud y Núñez, 2020).

Gráfico 3. Índice de rigurosidad de los países de América Latina⁹



Elaboración: Redes. Fuente: Coronavirus government response tracker - Oxford University

El 12 de marzo del 2020, Venezuela fue el primer país en ordenar el distanciamiento social obligatorio. En el transcurso de dicha semana, se sumaron Perú, Chile, Panamá, Ecuador, República Dominicana, Argentina, Cuba, Costa Rica y Colombia. Entre las medidas adoptadas, están el distanciamiento social obligatorio, el cierre temporal de fronteras y la declaración de estado de emergencia sanitaria. Por otro lado, el liderazgo político en Brasil y México ha sido cuestionado por la lenta respuesta de sus presidentes en tomar medidas drásticas para reducir la propagación del virus (Azenha et. al, 2020).

Como se puede observar en el gráfico 3, **la mayoría de países de la región ha desplegado medidas rigurosas para prevenir la propagación del COVID-19.**

Estas medidas son, por ejemplo, la restricción al tránsito de personas, el cierre de escuelas, el cierre temporal de centros de trabajo, el cierre temporal de fronteras, etc. Axel Cronert (2020) demostró que los Estados con mayor capacidad estatal tardan más en implementar decisiones para mitigar el avance del COVID-19, básicamente, porque su alta capacidad les permite contar con más soluciones a la mano. A partir de dicho argumento, se entendería el comportamiento de Costa Rica y Uruguay por no tomar decisiones tan estrictas como Perú y El Salvador.

1.4. Aceptación social

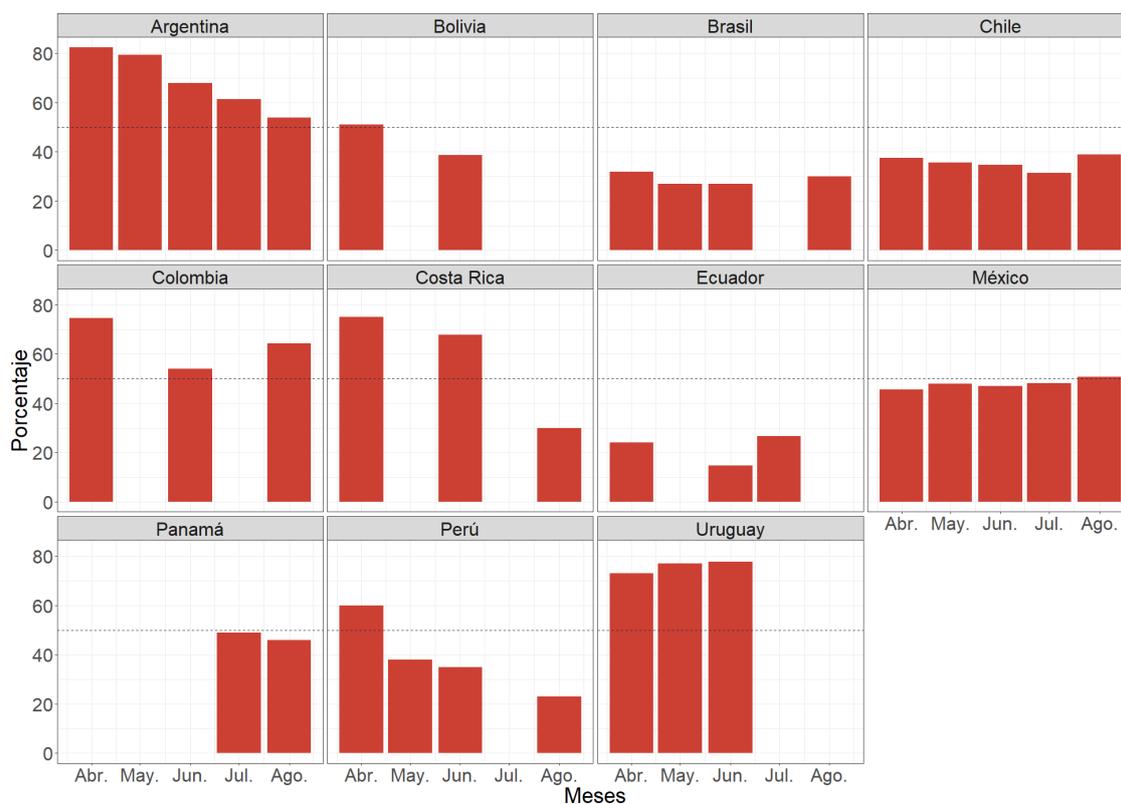
Sofía Fenner menciona que la aceptación social de las intervenciones estatales influirá en su efectividad final (Busby, 2020). En contextos como este, la sociedad mantiene altas expectativas de sus gobernantes (Ansell, Boin y 't Hart, 2014) y espera posturas concretas (Boin et. al, 2005).

En la región, hay estados como el peruano y argentino que iniciaron la cuarentena con altas expectativas en el desempeño del Gobierno central,

sin embargo, con el transcurso de los meses la aceptación ciudadana fue decreciendo conforme la propagación del virus iba en aumento. Por ejemplo, en el caso peruano, la encuesta de opinión aplicada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) muestra una disminución en la aprobación del Gobierno en el desempeño en el manejo de la pandemia en casi la mitad.

Por otro lado, existen estados donde las autoridades mostraron una respuesta lenta y poco seria frente a la crisis sanitaria. Tal es el caso de Chile, donde la aprobación de la población a las medidas tomadas por el gobierno se ha mantenido baja desde el inicio de la pandemia (Murillo, 2020). De acuerdo con Azenha (2020), el liderazgo político de los presidentes de México, Brasil y Nicaragua han sido los más duramente criticados por la respuesta tardía e insuficiente frente a la propagación del virus¹⁰.

Gráfico 4. Aprobación de los gobiernos en la gestión de la crisis sanitaria



Elaboración: Propia. Fuente: CADEM, 2020; CELAG, 2020; CELAG, 2020a; CIEP, 2020; COP, 2020; DATAFOLHA, 2020; Guarumo & EcoAnalítica, 2020; IEP, 2020; MITOFSKY, 2020; Opción Consultores. Portal de Opinión Pública, 2020.

Giraudy, Niedzwiecki y Pribble (2020) plantean, adicionalmente, que una variable que permitiría comprender la aceptación social es el arraigo de los partidos políticos entre los ciudadanos. Ello se debe a que, en un país donde existe mayor arraigo, el partido político del presidente podrá implementar medidas nacionales potencialmente impopulares y ser obedecidas. Además de ello, que un país cuente con un fuerte legado de estado de bienestar puede ayudar a implementar paquetes sociales para los ciudadanos de bajos ingresos.

1.5. Capacidad estatal

Esta variable es entendida como la capacidad de los Estados para cumplir de manera eficaz los objetivos trazados por el Gobierno (Skopol, 2007). Frente a ello, a partir del índice de efectividad del Gobierno¹¹, el Banco Mundial indica que la mayoría de Estados latinoamericanos se caracterizan por una capacidad estatal limitada. De esta manera, se afirma que la región latinoamericana, en general, se encuentra en condiciones adversas para enfrentar la crisis sanitaria.

“La región latinoamericana, en general, se encuentra en condiciones adversas para enfrentar la crisis sanitaria”

La capacidad estatal en contextos de crisis puede ser medida con parámetros específicos. Particularmente, en el contexto de la actual crisis sanitaria, dichos parámetros estarían definidos por la capacidad de identificar los problemas que obstaculizan la atención médica, de monitorear la evolución de la epidemia, de recolectar información para construir modelos predictivos, de costear y evaluar los efectos de las posibles soluciones, de formular rápidamente los detalles técnicos y legales de políticas concretas, de conducir las propuestas de política a través de los órganos de decisión, de comunicar las medidas a la población, y de organizarse para la implementación y cumplimiento de las medidas (Toshkov et al., 2020).

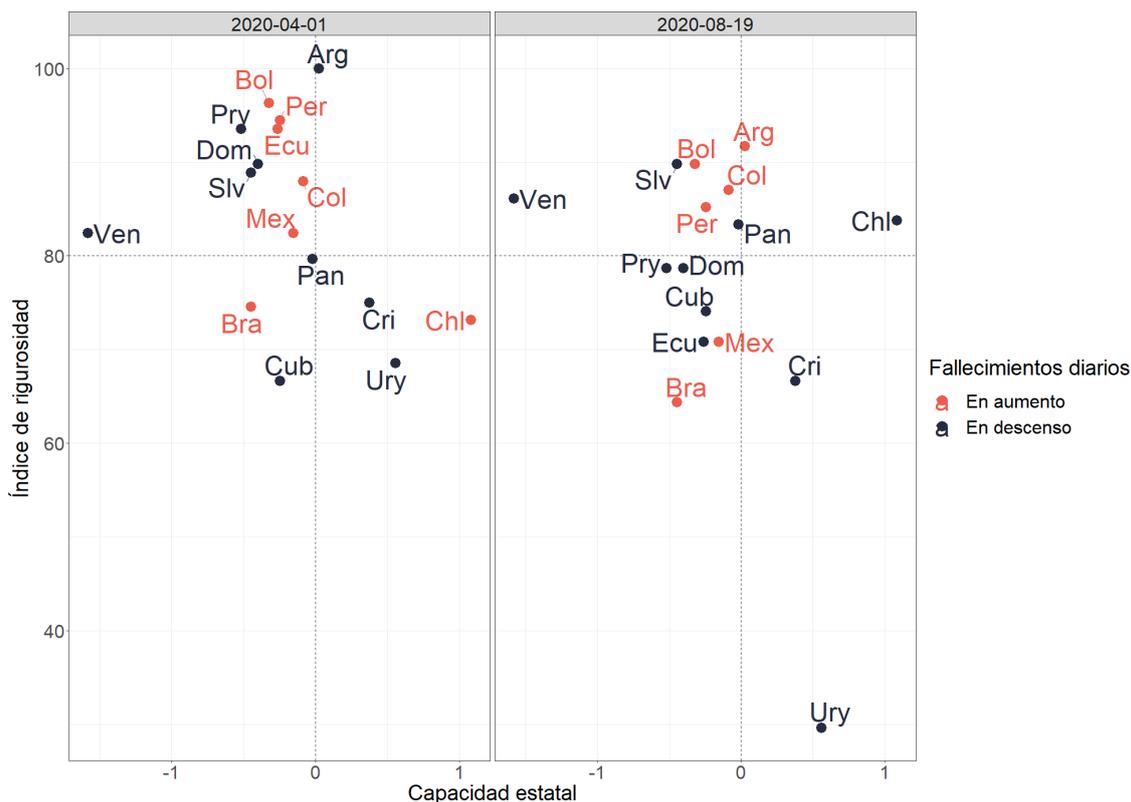
La capacidad de respuesta de los Estados se concentra en lo que Sethi et al. (2020) plantean como “testing, tracing, and supported isolation” (TTSI). Esta forma de respuesta consiste en testear de manera masiva a la población. Las personas diagnosticadas como casos positivos e indeterminados deben de ser aisladas, tratadas y respaldadas.

Bajo esta perspectiva, la región en general se encuentra frente a un gran reto para desplegar pruebas masivas. Debido a los limitados recursos de estos países, se ha invertido poco en investigación y desarrollo, y la estructura de laboratorios es escasa, lo que impide el procesamiento de millones de test (Sethi, 2020).

Se puede extraer del Gráfico 5 dos momentos. El

primero es a inicios de abril, donde la epidemia se había extendido a todos los Estados analizados. En ese momento, se observa que Estados como Perú, Bolivia, Ecuador Colombia y México muestran aumentos en los fallecimientos, determinado principalmente por su baja capacidad estatal. En dicho momento Chile fue el caso más resaltante pues pese a la alta capacidad estatal no pudo contener la epidemia. La explicación radicaría en que sus autoridades políticas manejaron mal el problema al no tomar en serio a la comunidad científica, mantener relaciones tensas con la oposición y autoridades locales (Tanaka, 2020).

Gráfico 5. Índice de rigurosidad y capacidad estatal en América Latina¹²



Elaboración: Redes. Fuente: Coronavirus government response tracker - Oxford University y Worldwide Governance Indicators

En un segundo momento, a finales de agosto de 2020, se logra observar que los Estados que han tenido un mejor desempeño en el manejo de la pandemia son Estados con capacidad estatal alta. Para entonces Chile incrementó medidas de rigurosidad para mantener el aislamiento social, con lo que mantuvo una tendencia negativa de los fallecimientos. Sin embargo, Argentina muestra la tendencia opuesta, la crisis sanitaria coincide con una crisis económica que ha llevado a una crisis de gobernabilidad, la cual ha limitado el poder del Estado para rastrear adecuadamente a las personas infectadas y frenar el avance de la enfermedad¹³.

Adicionalmente, se observa que Paraguay, El Salvador, República Dominicana, Panamá y Ecuador (a partir del segundo momento) no han mostrado un

avance dramático de la epidemia pese a su falta de capacidad estatal y medidas rigurosas diferentes. Una de las explicación a ese fenómeno es que dicho Estados son pequeños por lo que el control de COVID-19 podría resultar una labor más sencilla (Tanaka, 2020).

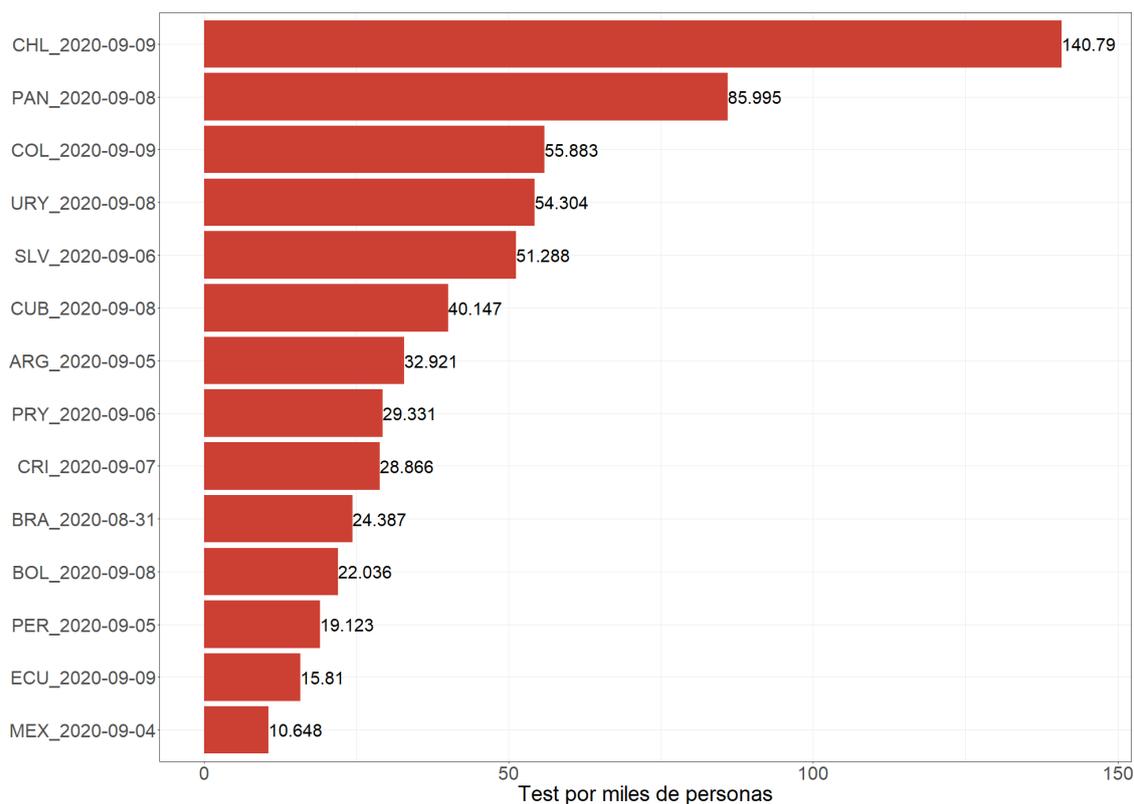
Por otro lado, el enfoque TTSI muestra que el eje central en el control de la expansión del virus implica un testeo masivo de la población y la implementación de medidas estatales que garanticen su cuidado. En ese sentido, aunque se observa que la mayoría de países de la región ha tomado medidas estrictas relativas al distanciamiento social, estas no se condicen con la aplicación de test masivos entre la población. Como se puede observar en el Gráfico 6, de los 16 países

monitoreados, se tiene información de la cantidad de pruebas aplicadas en 14. República Dominicana y Venezuela no cuentan con una gran cantidad de pruebas realizadas de alcance público.

Entre los Estados donde la cantidad de test realizados es de alcance público, se puede observar que Chile lidera las estadísticas con una tasa de

128 personas testeadas por cada mil habitantes. Considerando que el Estado que más pruebas aplica es Emiratos Árabes Unidos, con 726 por cada mil habitantes registrado el 1 de septiembre, los Estados latinoamericanos evidencian una baja capacidad para testear a sus habitantes.

Gráfico 6. Test de descartar de COVID-19 realizados¹⁴



Elaboración: Redes. Fuente: Our world in data

Otro ámbito en donde se refleja la capacidad estatal de un país es en el sistema de salud público. La aplicación de un enfoque TTSI representa un reto que los Estados deberán enfrentar para la contención del COVID-19. En ese sentido, contar con una infraestructura sanitaria sólida, tanto en equipamiento como en personal capacitado, influirá considerablemente en el resultado. En el 2017, la Organización Panamericana de Salud (OPS) señaló que, en América Latina y el Caribe, el gasto público en Salud fue de alrededor del 4 % del producto interno bruto (PIB), un nivel muy bajo en comparación con el 8 % que, en promedio, destinan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Sumado a ello, la segmentación y fragmentación que caracterizan a la mayoría de los sistemas de salud de la región dan lugar a inequidades e ineficiencias que comprometen el acceso universal, la calidad y el financiamiento. Se estima que un 30 % de la población no tiene acceso a la atención sanitaria, debido a razones económicas y un 21 % renuncia a buscar atención, debido a las barreras geográficas (OPS, 2017).

La preparación para una pandemia varía en toda la región y, debido a la insuficiente atención que se le ha prestado al sistema sanitario en los años anteriores, son varios los países vulnerables a un brote destructivo. Las desigualdades sociales en cuanto acceso al servicio público son más evidentes en un contexto de crisis sanitaria. Si bien, en muchos países latinoamericanos, el acceso a las pruebas es gratuito en el sector público, la escala de propagación del virus muestra que no hay suficientes pruebas para satisfacer las necesidades (Romero, 2020).

La concentración de los servicios hospitalarios en el sector urbano es otra de las preocupaciones

que pone en alerta a la región latinoamericana. Por ejemplo, en el Perú, el 90 % de los hospitales públicos y centros de salud está ubicado en áreas urbanas. Esto plantea un desafío inmediato para muchas personas que buscan atención, particularmente, cuando el sistema de transporte es limitado (Romero, 2020).

Otro factor inherente a la capacidad estatal en periodos de crisis, según el TTSI, es el cuidado de la población vulnerable durante la propagación de la pandemia. Sobre ello, la principal medida de precaución que han adoptado los Gobiernos para reducir la cantidad de contagios por COVID-19 ha sido el confinamiento social obligatorio.

No obstante, un efecto indirecto de esta medida ha sido la repercusión inmediata que se ha generado sobre las actividades corrientes de las empresas y de los trabajadores por cuenta propia¹⁵, quienes se expusieron a un riesgo elevado de insolvencia económica. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que, incluso luego de que se levante la cuarentena obligatoria, las empresas y los trabajadores por cuenta propia que hayan podido subsistir seguirán afrontando desafíos, ya que se prevé que el impacto a futuro será incierto y de recuperación lenta (OIT, 2020).

Esta situación afecta de manera particular a América Latina y el Caribe, debido a que, de acuerdo con la OIT (2020), en la región, 158 millones de personas que trabajaban en condiciones de informalidad (54 % del empleo total) vieron reducidos sus ingresos hasta en un 81 %, muy por encima de la media mundial, que se encuentra en 60 %. Esta reducción ha producido que los Gobiernos latinoamericanos impulsen políticas sociales focalizadas en la subvención económica de los ciudadanos.

Uno de los países con mayor porcentaje de

informalidad es Perú (72.4 %) (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2019). El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) decretó que se duplique el pago de la ayuda financiera a los programas sociales que agrupan a poblaciones con alto de riesgo de contraer el COVID-19 y que se verían particularmente afectados por el confinamiento obligatorio (Gentilini, Almenfi y Orton, 2020).

Hasta agosto, son cuatro los bonos sociales que ha brindado el Gobierno. El primero de ellos, denominado Yo Me Quedo en Casa, está dirigido a hogares que se encuentran en situación de extrema pobreza y los pagos se han dividido en dos de 107 dólares cada uno. El segundo se trata del Bono Independiente, del cual se benefician los hogares de los trabajadores independientes en situación de vulnerabilidad. Al igual que el bono anterior, está dividido en dos pagos de 107 dólares cada uno. El tercero es el Bono Rural, que se encuentra dirigido a hogares vulnerables de zonas rurales y brinda un pago único de 214 dólares. Por último, se encuentra el Bono Familiar Universal, destinado a hogares vulnerables que no han sido beneficiados con los bonos otorgados por el Estado. Este último bono, a diferencia de los anteriores que fueron brindados como pago único, ha sido otorgado dos veces (El Peruano, 2020).

Incluso en Uruguay, país que figura con menor porcentaje de informalidad laboral (25 %), el Gobierno ha implementado la distribución de canastas de alimentos a 157 000 trabajadores del sector informal. Además, se brindó un plan de alimentos para que el sector económicamente vulnerable pueda acceder a una subvención única equivalente a USD 27.

La entrega de subsidios brindados por el Gobierno para menguar la caída de los ingresos en las

familias ha sido replicada en toda la región en diversas proporciones. Esto indicaría que las respuestas políticas no estarían vinculadas a un factor ideológico o a un tipo de régimen, sino que se asociaría con la rapidez de la reacción presidencial, al tamaño del sector informal y la capacidad estatal (Murillo, 2020).

Un reto adicional a la capacidad del Estado durante la actual crisis sanitaria es la corrupción. El Perú, por ejemplo, autorizó transferencias económicas, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, a diversas instituciones públicas para la contratación directa, a causa del estado de emergencia. Este involucramiento de recursos públicos pone en alerta el riesgo de corrupción¹⁶.

Hasta el 04 de junio de 2020, la Procuraduría Pública del Perú registró en total 724 trámites por presuntos delitos de corrupción originados en el marco de la pandemia. El 51 % del total se concentra en 7 regiones: Ancash, Lima, Arequipa, La Libertad, Junín, Ayacucho y Cajamarca (Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, 2020). Asimismo, hasta el 26 de junio de 2020, el Estado peruano había realizado 2675 procesos de contratación directa por un monto de S/ 1037 millones (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, 2020).

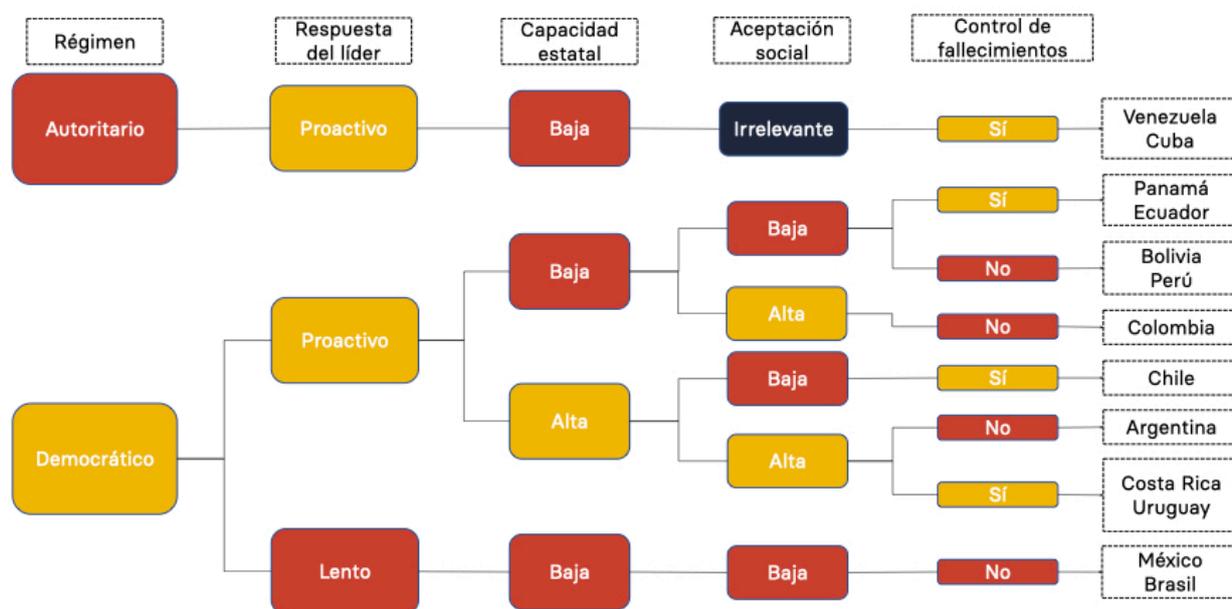
Finalmente, el accionar de las organizaciones criminales en medio del estado de emergencia también deberá tomarse en cuenta, ya que, como retadores del Estado, compiten por el control de determinados territorios. La implementación de toques de queda o el abastecimiento de víveres a familias necesitadas son acciones llevadas a cabo por estas organizaciones con el objetivo de mantener una relación de dominación sobre la población¹⁷.

1.6. Esquema de clasificación de los Estados

Siguiendo la propuesta de Fenner, se ha clasificado a los Estados de América Latina en relación con su capacidad de respuesta frente a la crisis sanitaria. Lo que se observa a partir de ello es que aquellos Estados que se encuentran bajo un sistema democrático, pero tuvieron una respuesta política tardía ligado a una aceptación social baja, no han logrado mitigar la propagación del COVID-19. Esto

se refleja en los casos de México y Brasil. Por el contrario, **condiciones democráticas con alta capacidad estatal y respuestas políticas y sociales inmediatas han logrado contener la propagación del virus**: Costa Rica y Uruguay son ejemplo de ello. Casos resaltantes en este grupo, como se mencionó en el transcurso del texto son Chile y Argentina, para lo cual la explicación se centra en sus variables endógenas.

Gráfico 7. Clasificación de la respuesta de los Estados latinoamericanos



Elaboración: Redes. Fuente: V-Dem, Azenha et al. (2020), Worldwide Governance Indicators, y Center for Sciences and engineering at Johns Hopkins University

Una respuesta estatal en condiciones democráticas con un líder proactivo, pero con una capacidad estatal baja genera resultados ambiguos. En países como Perú, Bolivia y Colombia, la propagación del COVID-19 es bastante amplia, mientras que, en Panamá y Ecuador, se ha logrado revertir el incremento de la enfermedad. Sobre estos últimos se ha planteado que su extensión territorial podría jugar a favor facilitando el control de la epidemia por parte del Estado (Tanaka, 2020).

Finalmente, sobre los Estados con un bajo nivel democrático, se planteó que uno de los determinantes principales para una adecuada respuesta estatal es la proactividad del líder (Busby, 2020), puesto que no necesitan de la aceptación social debido a un uso de la fuerza bastante extendido. En ese sentido, se observa que, pese a la baja capacidad estatal, la respuesta proactiva de los líderes ha ayudado a contener la propagación del virus, como en los casos de Venezuela y Cuba. No obstante, como se ha mencionado en secciones anteriores, es posible que no se cuente con información real del avance de la enfermedad en dichos países.

En conclusión, una primera aproximación a la situación latinoamericana en relación con la propagación del COVID-19 muestra que existe una configuración de factores que podrían ser determinantes en la contención del virus. De esa manera, se observa que la respuesta proactiva de los líderes políticos requiere de un Estado capaz que garantice el cumplimiento de las decisiones tomadas. No obstante, el escenario latinoamericano presenta matices que serán aclarados con el paso del tiempo. En efecto, se necesitarán investigaciones más profundas que incluyan metodologías más complejas. Finalmente, sin que se haya podido controlar del todo la propagación del virus, después de más de tres meses de cuarentena, se están

empezando a relajar las medidas de aislamiento social. Así sucede en el caso peruano, donde el 1 de julio de 2020 se decidió retomar lentamente las actividades económicas a partir de la apertura controlada de centros comerciales, restaurantes y ciertas actividades económicas como la construcción. Dicho fenómeno significa un nuevo reto para las naciones, lo que implica centrar la observación en los indicadores del TTSI, puesto que los indicadores clásicos de capacidad estatal resultan insuficientes.

Bibliografía

Andina. (2020). OSCE impulsa control público de contrataciones por coronavirus.

Recuperado el 01 de junio de 2020, de <https://andina.pe/agencia/noticia-osce-impulsa-control-publico-contrataciones-coronavirus-792813.aspx>

Ansell, C., Boin, A., & 't Hart, P. (2014). Political Leadership in Times of Crisis. En *The Oxford Handbook of Political Leadership*.

Azenha, G., Del Riego, R., Oliveira, E., & Amaral, T. (2020). COVID-19 Health and Economic Policy Responses in Latin America. Institute of Latin American Studies at Columbia University.

Recuperado el 14 de mayo de 2020, de <http://ilas.columbia.edu/covid-19-policy-responses/>

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). How to deal with crisis: Lessons for prudent leadership. In *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure* (pp. 137-157). Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado el 18 de agosto de 2020, de doi:10.1017/CBO9780511490880.007

Busby, J. (2020, marzo 17). State, Regime, Government, and Society in COVID-19 Response: Establishing Baseline Expectations – Duck of Minerva. Recuperado 10 de abril de 2020, de

<https://duckofminerva.com/2020/03/state-regime-government-and-society-in-covid-19-response-establishing-baseline-expectations.html>

CADEM. (2020, 3 agosto). Plaza Pública No 341– 3 de agosto. <https://www.cadem.cl/encuestas/plaza-publica-no-341-3-de-agosto/>

CELAG. (2020, 31 agosto). Encuesta Argentina, agosto 2020. <https://www.celag.org>. <https://www.celag.org/encuesta-argentina-agosto-2020/>

CELAG. (2020a, julio). Panorama político y social Bolivia. CELAG OPINIÓN PÚBLICA

Centers for Disease Control and Prevention. (2020). Coronavirus Disease 2019. What is social distancing? Recuperado el 24 de junio de 2020, de <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/social-distancing.html>

CIEP. (2020, agosto). Informe de resultados del Estudio de Opinión Sociopolítica . Centro de Investigación y Estudios Políticos.

Cochrane. (12 de mayo de 2020). Does quarantine control coronavirus (COVID-2019) either alone or in combination with other public health measures?. Trusted evidence. Informed decisions. Better health. Recuperado el 24 de junio de 2020, de : <https://www>.

cochrane.org/CD013574/does-quarantine-control-coronavirus-covid-2019-either-alone-or-combination-other-public-health

COP. (2020, agosto). Panorama político y social Ecuador. CELAG Opinión Pública.

Cronert, A. (2020). Democracy, State Capacity, and COVID-2019 Related School Closures. Recuperado de <https://preprints.apsanet.org/engage/api-gateway/apsa/assets/orp/resource/5e961b01be9a920012536dc4/original/democracy-state-capacity-and-covid-19-related-school-closures.pdf>

DATAFOLHA. (2020, agosto). Avaliação dos governantes durante a pandemia.

Guarumo & EcoAnalítica. (2020, agosto). Percepción país. Guarumo.

Fetzer, T., Witte, M., Hensel, L., Jachimowicz, J., Haushofer, J., Ivchenko, A., Yoeli, E. (2020). Perceptions of an Insufficient Government Response at the Onset of the COVID-19 Pandemic are Associated with Lower Mental Well-Being. Recuperado el 18 de agosto de 2020, de <https://doi.org/10.31234/osf.io/3kfmh>

Fenner, S. (2020). State, Regime, Government, and Society in COVID-19 Response: Establishing Baseline. En Duck of Minerva. Recuperado el 14 de mayo de 2020, de <https://duckofminerva.com/2020/03/state-regime-government-and-society-in-covid-19-response->

[establishing-baseline-expectations.html](#)

Fisch, J. (2018). The Case for Effective Environmental Politics: Federalist or Unitary State? Comparing the Cases of Canada, the United States of America, and the People's Republic of China. En Journal of Law Reform. Recuperado el 24 de junio de 2020, de <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1401&context=mjlr>

Giraudy, A., Niedzwiecki, S., & Pribble, J. (2020). How Political Science Explains Countries' Reactions to COVID-19. En Americas Quarterly. Recuperado 4 de mayo de 2020, de <https://www.americasquarterly.org/article/how-political-science-explains-countries-reactions-to-covid-19/>

Gentilini, U., Almenfi, M., & Orton, I. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Recuperado el 15 de mayo de 2020, de <https://socialprotection.org/discover/publications/social-protection-and-jobs-responses-covid-19-real-time-review-country>

IEP. (2020, agosto). IEP Informe de Opinión Agosto 2020 Aprobación presidencial y Elecciones en perspectiva. Instituto de Estudios Peruanos.

Klingler-Vidra, R., Linh, B., & Uusikyla, I. (abril 9 de 2020). Testing Capacity: State

- Capacity and COVID-19 Testing Global Policy Journal. Recuperado 10 de abril de 2020, de <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/09/04/2020/testing-capacity-state-capacity-and-covid-19-testing>
- Levitsky, S., & Way, L.A. (2002). Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy* 13(2), 51-65. Recuperado el 17 de agosto de 2020, de doi:10.1353/jod.2002.0026.
- Malamud, C., & Núñez, R. (2020). El COVID-19 en América Latina: desafíos políticos, retos para los sistemas sanitarios e incertidumbre económica. Real Instituto elcano: estudios internacionales y estratégicos. Recuperado el 23 de junio de 2020, de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari27-2020-malamud-nunez-covid-19-en-america-latina-desafios-politicos-retos-sistemas-sanitarios-e-incertidumbre-economica
- Ministerio de Salud (2020). Sala situacional COVID-19 Perú. Recuperado el 18 de agosto de 2020, de <https://covid19.minsa.gob.pe/>
- MITOFSKY. (2020, agosto). Coronavirus en México. Mitofsky. Reiventing research. <http://consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1385-covid-36encuesta>
- Murillo, M. V., & Quijano, A. (2020). COVID-19: Political Impact in Latin America. Institute of Latin American Studies at Columbia University. Recuperado el 18 de agosto de 2020, de <http://ilas.columbia.edu/covid-19-political-impact-in-latin-america/>
- Opción Consultores. Portal de Opinión Pública. (2020, 16 julio). Aprobación de Gobierno Julio 2020. <https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/aprobacion-de-gobierno-julio-2020/>
- Organización Internacional del Trabajo. (29 de abril de 2020). Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. 3a edición. Recuperado el 14 de mayo de 2020, de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf
- Organización Panamericana de Salud. (2017). Financiamiento de la salud en las Américas. Recuperado el 15 de mayo de 2020, de https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post_type=post_t_es&p=290&lang=es
- Organización Panamericana de Salud. (04 de mayo de 2020). COVID-19 - PAHO/WHO Response, Report 6. Recuperado el 15 de mayo de 2020, de <https://www.paho.org/es/documentos/covid-19-pahowho-response-report-6-4-may-2020>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2020). Contrataciones ante la emergencia sanitaria por la existencia del COVID-19. Recuperado el 01 de julio de 2020, de <https://portal.osce.gob.pe/osce/covid19/>

Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. (2020). BOLETÍN INFORMATIVO N° 01 – CORRUPCIÓN EN LA EMERGENCIA SANITARIA COVID-19. Recuperado el 01 de junio de 2020, de https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/BOLET%3%8DN-INFORMATIVO-N%2%B0-01-CORRUPCION-EN-LA-EMERGENCIA-SANITARIA-COVID-19_.pdf

Romero, M. (30 de marzo de 2020). América Latina y la epidemia de COVID-19: una crónica de múltiples crisis (I) European network on debt and development. Recuperado el 15 de mayo de 2020, de https://eurodad.org/_COVID19_America_Latina_1

Sethi, R., Siddarth, D., Holland, A., Archibong, B., Annan, F., Somanathan, R., Cardenas, J. (23 de abril de 2020). Towards global pandemic resilience. <https://ethics.harvard.edu/global-pandemic-resilience>

Skocpol, T. (2007). "El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual". En: Carlos Acuña (ed.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Stevens, H. (14 de marzo de 2020). Why outbreaks like coronavirus. *The Washington Post*. Recuperado el 14 de mayo de 2020, de <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/world/corona-simulator/>

Tanaka, M. (4 de agosto de 2020). Epidemia comparada (agosto), por Martín Tanaka. *El Comercio Perú*. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/epidemia-comparada-agosto-por-martin-tanaka-covid-19-noticia/>

Toshkov, D., Yesilkagit, K., & Carroll, B. (2020, April 29). Government Capacity, Societal Trust or Party Preferences? What Accounts for the Variety of National Policy Responses to the COVID-19 Pandemic in Europe?. <https://doi.org/10.31219/osf.io/7chpu>

World Health Organization. (14 de abril de 2020). COVID-19 strategy update. Recuperado el 24 de junio de 2020, de https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020.pdf?sfvrsn=29da3ba0_6

Notas finales

- 1 Ver https://www.youtube.com/watch?v=Skq_3Xr9wjw
- 2 Actualizado al 31 de agosto de 2020. Media móvil de 7 días para reducir el ruido en las series de tiempo
- 3 Su propuesta es recogida en Busby, 2020.
- 4 'Shoot them dead' — Philippine leader says won't tolerate lockdown violators. CNBC (2020). Disponible en: <https://www.cnn.com/2020/04/02/philippines-duterte-threatens-to-shoot-lockdown-violators.html>

Fuerzas de seguridad en Nigeria matan a 18 personas por violar confinamiento. RPP Noticias (2020). Disponible en: <https://rpp.pe/mundo/actualidad/coronavirus-nigeria-fuerzas-de-seguridad-matan-a-18-personas-por-violar-el-confinamiento-noticia-1258930>
- 5 <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/nicaragua-eleva-a-ocho-los-muertos-por-el-covid-19-y-reporta-otros-fallecimientos/20000013-4244829>
- 6 <https://elcomercio.pe/politica/opinion/epidemia-comparada-la-columna-de-martin-tanaka-noticia/>
- 7 El indicador de competencias políticas se compone de las siguientes políticas: económica, cultural-educativa, bienestar, relacionada a poderes residuales, policía, propia configuración institucional y gobierno local. Entonces, un valor mínimo de 0 significa que los Gobiernos regionales no gozan de ninguna de las atribuciones mencionadas, mientras que un valor máximo de 4 significa que cuentan con, al menos, tres de dichas atribuciones, además de constituirse en autoridad sobre inmigración o ciudadanía.
- 8 Ver <https://www.gob.pe/8830-presidencia-del-consejo-de-ministros-coronavirus-competencias-y-funciones-de-las-municipalidades>
- 9 El índice de rigurosidad se encuentra en una escala de 0 a 100, donde 100 es el nivel más alto de rigurosidad. Actualizado al 31 de agosto de 2020
- 10 La estimación de confianza en el Gobierno tiene como fuente la encuesta multinacional de Fetzer et al. (2020), realizada entre el 20 de marzo y el 7 de abril. La escala oscila entre el 0 y el 5, donde 0 significa desconfianza absoluta y 5, total confianza.
- 11 Los indicadores de efectividad son los siguientes: accountability, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del Gobierno, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción. Disponible en: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- 12 El índice de capacidad estatal se encuentra en una escala de -2.5 a 2.5, donde -2.5 significa una muy limitada capacidad estatal y 2.5 refleja una adecuada capacidad.
- 13 <https://www.youtube.com/watch?v=eC7Op3RVmCQ>
- 14 El cuadro registra test PCR aplicados. Información actualizada al 31 de agosto de 2020
- 15 Estos son aquellos que, trabajando de modo independiente o con uno o más socios, ocupan el tipo de puestos de trabajo definidos como «trabajos por cuenta propia». Otro rasgo es que no contratan de forma continua a ningún empleado para que trabaje para ellos. Disponible en: <https://ilostat.ilo.org/es/resources/methods/description-employment-by-status/>.
- 16 Nicolás Penagos, gerente para América Latina del Open Contracting Partnership, señaló que la contratación directa genera riesgos de corrupción y problemas para la coordinación entre diferentes entidades. Disponible en: <https://ojo-publico.com/1805/covid-19-peru-destina-millones-para-compras-sin-competencia>
- 17 Ver https://www.youtube.com/watch?v=r_LL-PIEQmw