

Coronavirus Politics. The Comparative Politics and Policy of COVID-19

Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca y André Peralta-Santos (eds.)

Michigan, University of Michigan Press, 2021, 663 páginas

ISBN: 978-0-472-03862-6

ISBN: 978-0-472-90246-0

Por *Agustín de Marco*

La pandemia de COVID-19 creó mezclas turbulentas y sin precedentes de fuerzas políticas, sociales, económicas y epidemiológicas. Ha hecho que el mundo se detenga y piense cómo y por qué a algunos países les ha ido mejor o peor que a otros al abordar la amenaza del virus. En contra de la intuición, los países de ingresos más altos no fueron inmunes frente a dicho flagelo y, de hecho, muchos parecieron estar poco preparados para dar respuesta a la pandemia. A su vez, varios gobiernos tomaron medidas decisivas y abruptas, al tiempo que pusieron sus economías en vilo. Las respuestas y sus efectos, claro, variaron en todo el mundo. Un análisis comparativo de las políticas sociales y de salud pública puede llegar a decir mucho sobre cómo y por qué los gobiernos respondieron de la manera en que lo hicieron (y, en algunos casos, aún lo hacen). Ese es, justamente, el objetivo de la obra aquí reseñada.

Así, la utilidad de la obra –que cubre el período que va de diciembre de 2019 a septiembre de 2020– se funda en proveer conocimiento útil a medida que el mundo continúa luchando contra el COVID-19, a la vez que pretende instar a reflexionar acerca del abordaje de otras pandemias causadas por enfermedades infecciosas actuales y futuras.

Después de una descripción general del papel que ha desempeñado la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de un análisis comparativo de la respuesta global,

tiene lugar una serie de estudios de casos en Asia, África, América y Europa. La obra reúne científicos políticos/os y sociales, especialistas en salud pública y profesionales médicas/os con el fin de analizar decisiones críticas tomadas en varios países y a nivel mundial. A su vez, las hipótesis centrales de la obra fueron extraídas de la amplia literatura de política comparada existente bajo el supuesto de que, aunque la pandemia por COVID-19 no tiene precedentes en el mundo moderno, los sistemas políticos que están respondiendo y mostrándose a su luz son entidades conocidas.

Así, la primera hipótesis esbozada se interesa por el tipo de régimen político en cuyo seno tienen lugar las decisiones producto de la pandemia: se aduce, en este sentido, que el autoritarismo genera problemas de información distintivos. Ejemplo y confirmación de ello constituyen, para las/os autoras/es, los casos de Rusia y China, donde las barreras autoritarias de la información y la inacción del gobierno habrían formado una *combinación letal*, dado que el reflejo autoritario de ocultar desastres impidió que las autoridades, las/os profesionales de la salud y las/os ciudadanas/os difundieran información sobre la pandemia; y esto habría provocado una propagación acelerada de la enfermedad.

El caso de China se sirve a sí mismo de contraejemplo para justificar la segunda hipótesis saliente de la obra: algunos regímenes autoritarios son extremadamente efectivos en la ejecución de políticas de mitigación y supresión del virus. En este sentido, el éxito de China en la eliminación del COVID-19 dentro de sus fronteras habría demostrado el valor del autoritarismo como clave para un Estado efectivo. No obstante, a partir del análisis desplegado en la obra, no se registra evidencia de que así sea. Es cierto que la implementación de políticas fue extremadamente efectiva y dura en países como Vietnam, Singapur, la República Popular de China y Hong Kong, pero no es menos cierto que la democrática Corea del Sur, así como Nueva Zelanda, Noruega, Taiwán e incluso la Isla de Man lograron resultados equivalentes. Se observa un hallazgo similar en África.

La tercera hipótesis esbozada sostiene que la política social sería fundamental para asegurar la eficacia de las políticas de salud, particularmente de las intervenciones no farmacéuticas (INF). En este caso, todos los capítulos confirman la idea de que la política social es directa e indirectamente crucial para

la respuesta sostenible a una pandemia. Incluso en países como Corea del Sur o Hong Kong, las medidas de política social a corto plazo permitieron las INF –aun en varias oleadas– y suavizaron el golpe de la desaceleración económica mundial. En Brasil y los Estados Unidos, las políticas de salud federales fueron erráticas en el mejor de los casos, pero los gobernadores estatales pudieron promover INF relativamente decisivas porque la política social era de gran apoyo. Mientras tanto, surgieron problemas en los países de ingresos medios donde las esas intervenciones no estaban respaldadas por la política social. India y, hasta cierto punto, Sudáfrica comenzaron con un bloqueo nacional en gran parte sin el apoyo de políticas sociales, lo cual reveló la difícil situación de las/os trabajadoras/es migrantes que necesitaban trabajar todos los días para sobrevivir, que estaban mal conectados con los programas de política social (federal o estatal) y cuya respuesta a la pérdida repentina de ingresos, a menudo, era informal. En resumen: la política social de apoyo destinada a reemplazar los ingresos perdidos –y ayudar a las empresas en muchos casos– fue una condición necesaria para la promulgación, la sostenibilidad y tal vez la eficacia de las INF.

La cuarta hipótesis sostiene que el mayoritarismo incidió fuertemente en las respuestas a la pandemia. En este sentido, los países analizados en este libro abarcan una variedad de regímenes democráticos más o menos mayoritarios. Las/os autoras/es toman en cuenta el exceso de mortalidad para una primera aproximación a esta hipótesis. Así, se registra que algunos de los gobiernos más erráticos y aparentemente ineficaces –medidos por el exceso de mortalidad– se encuentran en el extremo mayoritario de la escala: Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, España e India. En cada uno de estos, el sistema electoral otorgó una agencia considerable a los ejecutivos individuales. La relación no es perfecta: en la mayor parte de Australia y Canadá manejaron efectivamente o incluso eliminaron el COVID-19, mientras que los procedimientos democráticos relativamente consensuados en Suecia no evitaron un alto exceso de mortalidad.

La quinta hipótesis sostenida apunta que es el federalismo aquel que da forma a las respuestas a una pandemia. En este caso, no se encontró evidencia particular de que los estados federales per se tuvieran una competencia intergubernamental que produjera un mejor gobierno que los sistemas más centralizados. Para las/os autoras/es, el indicador más evidente de ello son

las finanzas intergubernamentales: los estados federales alemanes tienen un financiamiento más consistente que los estadounidenses, por ejemplo, y varios países como España y Brasil operan sistemas fiscales altamente redistributivos que dirigen el dinero de los lugares más ricos a los más pobres.

La sexta y última hipótesis sostenida en la obra indica que la infraestructura de salud pública contribuiría a una respuesta eficaz. Para sorpresa de las/os autoras/es, la relación entre la capacidad y los recursos dedicados a la salud pública, y la respuesta del gobierno, fue pobre en la mayoría de los casos. En un país tras otro, se verifica que las/os jefas/es de gobierno centralizaron el poder en sí mismos en la *primera ola*, y que colocaron sus agencias de salud pública y la profesión de salud pública, en la medida en que tenían una, en una posición de clara subordinación.

A partir de los hallazgos de este libro, pueden sacarse varias conclusiones. En primer lugar, muchos países que deberían haber estado mejor preparados para hacer frente a una pandemia –sobre la base de las medidas de preparación sanitaria mundial existentes–, no pudieron implementar estrategias eficaces para prevenir contagios y muertes, en tanto que aquellos que implementaron respuestas rápidas obtuvieron mejores resultados en los primeros meses. A su vez, se observa que la política social es igualmente importante para la política sanitaria durante una pandemia; esto es cierto tanto en los países de ingresos altos como en aquellos de ingresos bajos. Sin políticas sociales para apoyar a las poblaciones vulnerables y de bajos recursos, las políticas de salud para promover el distanciamiento social no pueden ser completamente efectivas y, probablemente, no sean sostenibles durante el tiempo suficiente para poner fin a la pandemia en un país.

Sin embargo, las/os autoras/es también observaron una desalineación significativa entre las políticas sociales y de salud en la mayoría de los países, exacerbada en algunos casos por las federaciones que desalinearon los poderes de la política social y la salud pública. Aparentemente, los países más autoritarios estuvieron en gran medida menos inclinados a proporcionar políticas sociales amplias, ya que se basaron principalmente en la coerción y en un patrón histórico de cumplimiento de las órdenes gubernamentales.

En este sentido, el tipo de régimen no fue una variable particularmente concluyente en los hallazgos. Hay poca evidencia de que los regímenes autoritarios fueran más efectivos que los democráticos en la implementación de políticas sociales y de salud. El flujo de información y la confianza también fueron variables críticas en varios países, en todo el espectro de tipos de régimen, pero hubo evidencia de que los regímenes autoritarios sufrieron problemas distintivos de flujo de información interno y externo.

En términos generales, la obra registra similitudes entre los tipos de régimen y los caminos distintivos dentro cada uno de ellos, más prometedores que los tipos de régimen por sí solos. Variables institucionales como el presidencialismo y el federalismo influyen en gran medida en la respuesta a la pandemia. Por ejemplo, un brote epidémico de tal extensión otorga a los líderes controvertidos el poder de impulsar sus agendas, a pesar de la magnitud de la amenaza de enfermedades infecciosas y de las consecuencias socioeconómicas por las restricciones del COVID-19. Aparentemente, los más afectados por la pandemia pueden hacer poco para detener a estos controvertidos líderes gubernamentales en los sistemas mayoritarios.

Algunos países aprendieron de sus propios errores de cálculo y de los pasos en falso de otros gobiernos, mientras que otros no tuvieron la capacidad ni la voluntad de continuar brindando las políticas sociales y de salud necesarias para frenar la pandemia. Lo que queda claro de esta *primera ola* es que la política importa y que hay una gran necesidad de comprender las respuestas de los gobiernos a la propagación del COVID-19. Este libro constituye un esfuerzo claro e inicial para identificar sistemáticamente cuáles son estas variables y explorar cómo operan en la práctica.