

A MARCHAS FORZADAS

Juan Russo
(editor)

A marchas forzadas

Mecanismos sociales y democracia en épocas de pandemia

prometeo'
libros

5aUFWbzfrULj. 'aYwb]ga cggv]U]YgnXVa cMU]U]Yb'ÁdcMjXYdUbXa]U#
"šLbFi gg. "" "OhU"Q'Wá d]U]ZbXY šLbFi gg."! %YX"! 7j] XUK5 Hēca U
XY
" "đ Yocg5]Yg. Dfca Yh'c' \$##\$z &\$&"
" "MfcX]U]zDB

" "5W]j c'8]U. X]G]M]U]mcb]bY
" "6B- +; ! *% ** \$(! \$, !,

" "%DubXa]U]j & 'Dc'Á]M]gD]V]M]j " "8Ya cMU]U] " "Fi ggž šLbZ'Wá d'
" "788' &\$"*

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación externa.

Corrección: Ignacio Lorusso
Diseño: R&S
Armado: Mercedes Mingorance
Diseño de tapa: Nina Turdo

ISBN: 978-987-8451-70-1

© De esta edición, Prometeo Libros, 2022
Pringles 521 (C11183AEJ), Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54-11)4862-6794/Fax: (54-11)4864-3297
www.prometeoeditorial.com
editorial@treintadiez.com

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.
Prohibida su reproducción total o parcial.
Derechos reservados.

Índice

Introducción

Pandemia, mecanismos sociales y política 9
Juan Russo

Capítulo 1

Los mecanismos sociales de la pandemia y sus consecuencias..... 15
Leonardo Morlino

Capítulo 2

La pandemia y los desequilibrios políticos. Los mecanismos sociales..... 19
Juan Russo

Capítulo 3

Pandemia, democracia y Estado en América Latina..... 33
Marcelo Cavarozzi

Capítulo 4

Desigualdades y educación en América Latina 43
Javier Saldaña Almazán

Capítulo 5

Adultos mayores en los tiempos del COVID-19 51
Alejandro Klein

Capítulo 6

Brasil: tragedia y elecciones políticas frente al coronavirus 71
José Mauricio Domingues

Capítulo 7

El régimen de excepción en tiempos de pandemia en Argentina..... 85
Hugo Quiroga

Capítulo 8

Colombia: peligros y pandemia..... 101
Francisco Gutiérrez Sanín

Capítulo 9	
Bolivia: aplanar la curva, y también al enemigo.....	115
<i>Rafael Archondo</i>	
Capítulo 10	
Chile en pandemia: ¿la crisis de una cultura institucional singular?.....	127
<i>Stéphanie Alenda, Antoine Faure y Damien Larrouqué</i>	
Capítulo 11	
México, en la vorágine de la pandemia mundial.....	149
<i>Federico Sandoval Hernández y Marco Polo Calderón Arellanes</i>	
Capítulo 12	
Democracia y ciudadanía en México	169
<i>Justino Lozano Alvarado</i>	

INTRODUCCIÓN

Pandemia, mecanismos sociales y política

Este libro trata sobre el modo en que la pandemia del Covid 19 ha impactado y sigue impactando sobre la política, en particular sobre la agenda y los procesos políticos en democracias de América Latina. Las alteraciones que la pandemia ha impuesto a la política, tienen que ver con el modo en que los actores de gobierno y de la sociedad han reaccionado ante la emergencia. Pero la regulación de la pandemia ha implicado, con independencia de las diferentes estrategias adoptadas y de los recursos con que los gobiernos y las sociedades contaron al comienzo, desafíos a la democracia, pues, ha afectado libertades y acrecentado desigualdades. Estos efectos se han traducido en claros deterioros sociales y políticos en los países de América Latina. ¿Qué tipos de mecanismos sociales se activan con crisis como la del Covid 19? Al respecto, y como veremos en este libro, pueden considerarse por lo menos cuatro tipos: la destrucción creadora, la catálisis, la erosión, y la resiliencia-adaptación.

a. El proceso de “*destrucción creadora*”, postulado por Josep Schumpeter (1942) y que encuentra antecedentes en Marx, consiste en un proceso “que revoluciona incesantemente la estructura ... desde dentro, destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos. Este proceso de destrucción creadora constituye el dato de hecho esencial del capitalismo” (Schumpeter, 1942, trad. 1996: 121). La crisis es también un proceso de renovación y da lugar a un proceso destructivo en los planos social y económico, al aumento de las tasas de desempleo, pobreza e indigencia y, simultánea o inmediatamente después, a un nuevo orden de cosas con mejoras sustanciales respecto no solo de los indicadores en la etapa de crisis, sino también respecto de la etapa previa a la crisis. Un ejemplo del proceso de destrucción creadora (crisis-renacimiento) es el New Deal durante el gobierno de F.D. Roosevelt (1933-1938) que, a

partir de la destrucción socioeconómica producida por la crisis de los años treinta, inició una nueva política basada en la intervención estatal sobre la economía, dando lugar a una nueva era económica y social. A nivel de desarrollo científico, nació la teoría keynesiana. En América Latina, ocurriría algo similar con el proceso ISI (Industrialización por sustitución de importaciones) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que con el liderazgo de Raúl Prébisch cumpliría una función innovadora, con la original doctrina “cepalina” como contestación a la teoría neoclásica dominante.

b. La catálisis es un mecanismo social recurrente en las crisis, propuesto por Leonardo Morlino como el mecanismo social predominante en la recesión del 2008 y en la pandemia actual (ver capítulo 1). Consiste en un proceso de aceleración-retardo de procesos políticos en curso. El proceso de catálisis se manifestó con la crisis del 2008, a través de la profundización de la distancia de los ciudadanos respecto de los partidos y en general del sistema de representación institucional. Ejemplos de este mecanismo social se encuentran recientemente en el caso de Hungría y su proceso de autocratización, que encontró bases de apoyo y aceleración en la concentración de decisiones por parte de Viktor Orban, y la claudicación del Parlamento. El crecimiento de las tasas de desempleo y pobreza, así como el confinamiento y las dificultades en la administración de la pandemia, han dado lugar a la aceleración de procesos de protesta y contestación política, como ha ocurrido en Chile después del proceso iniciado en 2019, en Bolivia durante el gobierno de transición de Añez, y en Estados Unidos con el surgimiento de violencia racista y de contestación popular antes de las presidenciales.

c. Un tercer mecanismo social es el de *erosión política*. La pandemia habría operado como un ácido que deteriora las bases de sustentación de un orden político. Al respecto basten dos ejemplos. El primero es la “hipótesis de Dahrendorf” respecto del efecto erosionante del nazismo, entendido como un período de crisis del orden prusiano (Dahrendorf, 1971). El orden nazi habría constituido un punto de ruptura con la tradición prusiana. Entre los factores señalados por Dahrendorf se cuentan la desaparición de la clase alta prusiana, la desaparición jurídica de Prusia y la destrucción de la industria alemana. Una vez sucumbido el nazismo en la guerra y erosionada la tradición autoritaria prusiana, seguiría una mayor disponibilidad colectiva para la construcción de la democracia

alemana. El segundo ejemplo es el caso de Chile, donde la pandemia habría dado curso a procesos erosionantes, contribuyendo a minar las bases de la cultura política neoliberal. La pandemia habría actuado según Stephanie Alenda, Antoine Faurè y Damien Larrouqué (ver cap. 10) como “una “coyuntura crítica” en el sentido de Hogan y Doyle: La crisis del Covid 19 ha removido las conciencias. Ha llevado al cuestionamiento de ciertas convicciones ideológicas y obligado a los sectores más conservadores a pensar fuera de la caja. La apertura del gobierno a un cambio de paradigma respecto al sistema de pensiones que debe adquirir rasgos más solidarios es ilustrativa de la transición paradigmática en la que se encuentra Chile” (p. 144). También en Bolivia, según Archondo (cap. 9) las condiciones de la pandemia terminaron de minar la frágil posición del gobierno provisional.

d. Un cuarto mecanismo relacionado con la crisis consistiría en la *resiliencia-adaptación*, y que opera como un proceso de aprendizaje (y de cambio en el afrontamiento) respecto de crisis anteriores. El caso de la Unión Europea, y su reacción de apoyo a los países más afectados (Italia, España) con generosas ayudas financieras, constituye una “reacción correctora” (en particular de Alemania) respecto de las políticas adoptadas frente a la crisis del 2008, que distanció a los electores de los gobiernos y partidos y reforzó tendencias nacionalistas y neopopulistas. En el mismo sentido pueden interpretarse las decisiones de gasto social del presidente Biden en Estados Unidos, respecto de las políticas moderadas del precedente gobierno de Obama. Como muestra Mauricio Domingues (cap. 6) en Brasil el mecanismo de resiliencia funcionó para disminuir los efectos catastróficos de la pandemia, mediante el funcionamiento del sistema federal, del Sistema Unificado de Salud (SUS), y de una cultura de medicina epidemiológica radicada en el país. Estos aspectos limitaron los efectos erosionantes de la política propuesta por el presidente Bolsonaro.

Catalisis, erosión, destrucción creadora y aprendizaje, y la combinación de estos componentes, dan lugar a la variación en cada país, generalmente más con “mecanismos sociales mixtos” que con mecanismos específicos puros. Así, en los casos de Chile y Bolivia, la pandemia puede ser vista como el disparador de mecanismos sociales de catálisis-erosión manifestados en las protestas de 2019, y el desplome en la legitimidad de los gobiernos gestores de la pandemia. Habrá que ver si esta combinación da lugar a novedades en el orden político pos-reforma, y (en el caso de

Chile) cuánto se destruye, cuánto sobrevive del orden pinochetista y cuánto surge de nuevo orden.

El libro inicia con el ensayo de Leonardo Morlino que muestra los costos en libertad, igualdad y sobre la estructura económico-industrial, y también la aceleración de deterioros iniciados con la crisis de 2008. En el capítulo 2, se presentan los riesgos de desequilibrios políticos atendiendo a las reacciones políticas en etapas específicas de la pandemia (emergencia y confinamiento, crisis y medidas de recuperación). Estas darán lugar a tres tipos de mecanismos sociales: la negación, la búsqueda de desequilibrios y la búsqueda de equilibrios. La segunda parte del trabajo se ocupa de analizar los efectos de desequilibrios políticos, ejemplificando con el caso argentino.

En el capítulo 3, escrito por Marcelo Cavarozzi, se analiza la gestión de la pandemia en países latinoamericanos, que ha permitido poner al desnudo “fallas geológicas” como la fragilidad y dificultades de la democracia política, evidenciadas en los casos de Chile y Bolivia, así como las dificultades en capacidad estatal, en particular de infraestructura para hacer frente a la emergencia sanitaria. En la segunda parte del capítulo se atiende a la re-emergencia de la centralidad presidencial frente a la crisis y a los nuevos componentes de la contestación ciudadana.

En el capítulo 4, Javier Saldaña Almazán analiza los costos de la pandemia sobre el sistema educativo en la región, que ha agravado tendencias hacia la disparidad de oportunidades. Por otra parte, la pandemia habría evidenciado el rol crucial de la familia, los costos del rezago y disparidad tecnológica en la población, y el impacto sobre el empleo y pobreza.

Alejandro Klein (capítulo 5) aborda a un protagonista trágico de la pandemia: las personas de la tercera edad. Después de señalar aspectos epocales como la modernidad y la inserción de las *fake news* como forma de alienación persecutoria, presta atención a los cambios demográficos que tendencialmente dan mayor protagonismo y nuevos roles a los adultos mayores. En tal sentido, la pandemia ha tenido efectos regresivos (mecanismo de erosión de los avances realizados) en la visión social de los viejos, así como en los abusos sociales sobre estos.

En el capítulo 6, Maurício Domínguez presenta el caso de Brasil, donde un mix de mecanismos interactúan de modo contrario dando como resultado una realidad aún incierta. Por una parte, el presidente Bolsonaro asume una posición negacionista y sigue una concepción que resulta de

la combinación de “mentalidad militar y darwinismo natural” y que han implicado costos en un mecanismo de catálisis de decisiones y procesos en curso. Por otra, la resiliencia del sistema institucional, de tradiciones y de decisiones de gobernadores y alcaldes como compensadores y rebote de la política presidencial.

Hugo Quiroga (capítulo 7) muestra cómo la emergencia sanitaria se ha insertado en una constante de la política argentina en las últimas décadas: la situación de emergencia permanente. La emergencia sanitaria ha reforzado procesos de erosión democrática que han implicado una disminución de “espesor constitucional, consistencia republicana y calidad deliberativa” afectando la calidad de la democracia argentina.

En el capítulo 8, Francisco Gutiérrez Sanin muestra los efectos erosivos de la pandemia en Colombia, expresados en deterioro democrático, incremento de la violencia y políticas públicas excluyentes. Esto se analiza describiendo los mecanismos sociales de producción de desequilibrios, en particular el debilitamiento de pesos y contrapesos políticos a través de la concentración del poder ejecutivo, visibilidad y movilidad reducidas durante el confinamiento e incentivos para acrecentar la violencia como medio de disciplinamiento social, y el realineamiento de apoyos sociales y la relegitimación del gobierno.

Rafael Archondo analiza, en el capítulo 9, la combinación de catálisis y erosión en el proceso político de Bolivia, resultado de la disociación entre resolución de crisis sanitaria y crisis política. La débil legitimidad del gobierno de Añez ante la llegada de una situación adicional de emergencia, le obstaculizó la posibilidad de eficacia y logro de consenso político.

En Chile (cap. 10) como lo muestran Stephanie Alenda, Antoine Fauré y Damien Larrouqué, la pandemia aceleró y erosionó la legitimidad de un orden político de desigualdades y de rigidez ante los cambios. Las condiciones de confinamiento de una democracia limitada como la chilena, terminaron por ser rebasadas por movimientos de *outsiders* que rompieron con la previsibilidad para abrir nuevas posibilidades. Con la Constituyente, ¿se abren la puertas de un proceso de destrucción creadora?

En el capítulo 11, de Federico Sandoval y Marco Polo Calderón Arellanes, los autores prestan atención en el plano internacional a los grupos de interés y sus interacciones con la emergencia sanitaria. En el plano nacional, se presenta un cuadro de la dinámica histórica de confrontación entre liberales y conservadores, insertando la emergencia sanitaria

en ese contexto político. Se analizan las políticas públicas adoptadas por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, y el sombrío panorama nacional e internacional. La pandemia habría tenido un efecto erosionante sobre la ciudadanía y la democracia mexicana.

Por último, Justino Lozano (capítulo 12) centra el análisis en la sociedad y en la cultura, proponiendo al saber de las comunidades originarias como un eje esencial para el afrontamiento de crisis sanitarias como la del Covid 19. A partir del gradual, pero todavía insuficiente reconocimiento de los derechos de ciudadanía cultural en diversas comunidades de México, y de la experiencia de Guerrero, en donde las comunidades originarias han afrontado los complejos problemas de la violencia, se sugieren posibilidades de afrontamiento de modo de aprovechar el capital cultural existente que podrían lograr resiliencia.

Volviendo a una mirada en conjunto de los casos y procesos analizados en este libro sobre la relación pandemia-política-democracia, excepto los casos de relativa resiliencia en Brasil y (por sus posibilidades sociales) en México, los mecanismos de catálisis-erosión resultan lo más frecuente, así como la acentuación de desequilibrios de poder contrarios a una mejor democracia.

Juan Russo

CAPÍTULO I

Los mecanismos sociales de la pandemia y sus consecuencias¹

Leonardo Morlino

En un momento lleno de incertidumbres y problemas como el que todos vivimos, seguimos haciendo preguntas, muy conscientes de que es imposible responder sobre cómo será nuestro futuro; si podremos salir de la pandemia, cómo, cuándo. Sin embargo, “¿podemos al menos entender *quello che bolle in pentola*”² o indicar cuáles son *los* ‘mecanismos prevalecientes’ que se desencadenan por la profunda crisis que estamos experimentando, una crisis que varios comentaristas ahora llaman “catastrófica”?

Siguiendo a Elster y otros estudiosos, un mecanismo es un modelo recurrente fácilmente reconocible por las características con las que se presenta, activado en condiciones no plenamente conocidas y con consecuencias indeterminadas. Por lo tanto, saber evidenciar mecanismos no es mucho, pero ya es algo. De hecho, si podemos hacerlo, al menos estamos empezando a entender con mayor precisión las direcciones generales de cambio. Sin embargo, es un buen paso adelante en comparación con renunciar a la comprensión del futuro.

El estudio de crisis anteriores nos pone ante un primer mecanismo sobre el que ya he escrito. Este es el efecto *catalítico*. Les recuerdo que una definición común de catálisis siempre se refiere a una transformación química en la que, como resultado de la intervención de una sustancia o más de una sustancia, el catalizador (en nuestro caso, la pandemia),

¹ Traducción de Juan Russo.

² “qué se está cocinando”, que alude a “qué está ocurriendo” (nota del Traductor).

la velocidad de una reacción química se acelera o incluso se ralentiza, produciendo también una transformación.

Por lo tanto, habrá *transformaciones* en tres tipos de fenómenos, sobre aspectos que ya existen dentro de ellos. Los tres tipos son: todos aquellos fenómenos que ya eran inestables, aquellos para los que se han producido cambios tecnológicos y los que ya estaban cambiando por otras razones. Para estos fenómenos, la pandemia ralentizará o acelerará el cambio, que será más profundo y radical, es decir, inducirá una transformación, tal como sucede en la catálisis. Otro ejemplo de efecto catalítico en nuestras democracias puede ser el impulso dado a los cambios organizativos en la representación política, y sobre todo en los partidos, en la dirección de la digitalización, acelerando con precisión una tendencia existente. En este sentido, dentro de unos años es probable que tengamos partidos electrónicos y, a continuación, votos de datos a través de plataformas digitales.

También hay un segundo mecanismo que es igual de importante de pensar, especialmente en las democracias desarrolladas y establecidas que trabaja en la dirección opuesta a la catalización. Es el mecanismo conocido como *resiliencia*. Una vez más, detrás del término hay una metáfora que proviene de la ingeniería o la ciencia del metal e indica la capacidad de un material para absorber un choque, para sostener un choque sin romperse. La metáfora, entonces, también se ha aplicado en psicología para indicar la capacidad de un individuo para superar un trauma o una situación negativa, incluso adaptándose.

Puesto que, aquí, nos referimos a fenómenos macrosociales o macropolíticos, lo más relevante no es tanta resiliencia en el sentido individual, sino a nivel de la sociedad y de las instituciones también políticas. Luego hay otro aspecto del mecanismo que hay que enfatizar. En sistemas complejos, la resiliencia siempre está relacionada con el *shock*, es decir, la crisis sufrida. Por lo tanto, si la crisis implica restricciones a las libertades, la resiliencia se refiere al aparato de defensa de las libertades; si la crisis se refiere a una serie de ataques terroristas, la resiliencia se refiere al funcionamiento de aparatos de inteligencia internos y extranjeros y capacidades policiales.

Una pandemia implica un shock en diferentes direcciones que, simplificando, atañe principalmente a tres ámbitos: las libertades, la igualdad y la estructura económico-industrial, inevitablemente dificultades por las medidas gubernamentales para hacer frente a la epidemia con el distan-

ciamiento social y el consiguiente bloqueo o limitación de la producción. Por lo tanto, partiendo de las direcciones de cambio que tendrán lugar en la democracia italiana, el efecto catalítico y la resiliencia son los dos mecanismos complementarios que deben seguirse cuidadosamente en sus dimensiones más específicas. Pero, ¿cuáles serán los impactos en la libertad y la igualdad o en los aspectos centrales que caracterizan a cualquier democracia?

Empecemos con las libertades. En nuestros países, la ola de desarrollo tecnológico no ha dado lugar a una mejora de las libertades individuales, en particular en lo que respecta a la protección de la privacidad, la libertad de acceso a la información y la libertad de circulación. Además, a pesar de la innegable ventaja de tener una gama de información potencialmente infinita y de poder acceder a una pluralidad de fuentes de información, los ciudadanos son fácilmente víctimas de *las llamadas noticias falsas*, hasta el punto de que tanto la Unión Europea como varias democracias han promovido medidas para contener este fenómeno. Además, cuando ha habido experiencia en terrorismo de origen islámico en Estados Unidos y luego en Francia, España, Alemania y otros países, las medidas gubernamentales han puesto claramente la seguridad por sobre las libertades. Ahora, claramente, la manera de hacer frente a la profunda crisis que estamos viviendo está acentuando, tanto el papel de la tecnología de la información, como la prevalencia de la seguridad sobre la libertad. Cuando salgamos de esta situación, las condiciones estructurales que hacen más compleja la protección de las libertades y las decisiones políticas que las han puesto en segundo plano estarán presentes en nuestra forma de vivir la democracia. Volver no será fácil, como ya se puede ver en las amplias prerrogativas indefinidas que el Parlamento húngaro otorgó a Viktor Órban.

El mismo análisis puede hacerse respecto de la igualdad y, sobre todo, sobre el crecimiento de los niveles de pobreza. La crisis económica ha acentuado la pobreza en todos los países que se han visto afectados. Por ejemplo, uno de los aspectos conexos, a saber, los efectos negativos de la reducción del gasto sanitario, se pueden ver claramente en las dificultades para hacer frente a la pandemia. A diferencia de las epidemias pasadas que tuvieron un efecto de nivelación, la pandemia actual está causando otras desigualdades extremas. Pero, sobre todo, creará graves problemas

de pobreza que se agregarán a los ya existentes. En síntesis, aquí también surge el efecto catalítico.

En conclusión, este será el principal desafío que tendrán nuestras democracias. Pero tal vez una plena conciencia de estos impactos y una buena capacidad de reacción también podrían mejorar la forma en que tratamos los problemas relacionados y, en este sentido, mejorar nuestras democracias. Ya veremos.

CAPÍTULO 2

La pandemia y los desequilibrios políticos. Los mecanismos sociales

Juan Russo

A fines de diciembre de 1933, John Maynard Keynes envió una carta abierta al presidente Franklin Delano Roosevelt, que se publicó en el *New York Times*, donde le expresa: “Usted está comprometido en una doble tarea, recuperación y reforma: la recuperación de la depresión y la aprobación de aquellas reformas empresariales y sociales que están atrasadas hace mucho tiempo. Para la primera, la velocidad y los resultados rápidos son esenciales. La segunda puede ser urgente también; pero la prisa será perjudicial, y la sabiduría del propósito a largo plazo es más necesaria que el logro inmediato.”¹ La crisis económica dio lugar a innovaciones para los actores de gobierno como Roosevelt y a cambios cruciales en la teoría económica, dejando a un lado las premisas de la teoría neoclásica, como lo muestran los aportes de Keynes en Inglaterra y de Raul Prebisch en América Latina. La secuencia reforma-recuperación como política de gobierno tiene, además de los inconvenientes que menciona Keynes en su carta, efectos no deseables sobre la democracia, en particular cuando esas reformas no apuntan a mejorar las políticas sociales, como ocurriría con las reformas sociales de Roosevelt, sino a políticas que afectan los equilibrios de poder, necesarios a un funcionamiento no regresivo de las democracias.

Las secuencias reforma-recuperación, recuperación-reformas, constituyen mecanismos sociales que explican algunos rasgos de la gestión de la pandemia. En este trabajo uso el concepto de mecanismos sociales

¹ Ver <http://www.la.utexas.edu/users/hcleaver/368/368KeynesOpenLetFDRtable.pdf>

como hipótesis interpretativas de comportamientos, para analizar un caso. Robert Merton propuso el concepto “mecanismos sociales” como la forma de explicación adecuada en la sociología acorde con las teorías de alcance medio. Los mecanismos sociales son “los procesos sociales que tienen consecuencias específicas para partes específicas de la estructura social... Esta exploración de los mecanismos origina el problema ulterior de descubrir cómo surgen estos mecanismos, de manera que podamos explicar por qué los mecanismos no operan eficazmente o no surgen en algunos sistemas sociales” (Merton 1968, trad. 2002, p.60). La investigación de mecanismos sociales permite, a diferencia de la explicación nomológica (Hempel 1965), disociar la explicación de la predicción (Elster 1990, pp.18-19). Es decir, se puede a veces predecir sin explicar, o explicar sin predecir. De modo diferente a la inferencia estadística y a la explicación nomológica, el enfoque de los mecanismos explica los fenómenos sociales “haciendo referencia a una constelación básica de entidades y de actividades organizadas espacio-temporalmente, de tal forma que producen con regularidad el tipo de fenómeno que se está tratando de explicar” (Hedström 2006, p. 75).

Prestaré atención a los mecanismos sociales que tienen lugar en la relación secuencial de recuperación-reforma y reforma-recuperación. Sostengo la hipótesis de que el orden de la secuencia tiene consecuencias para la gestión de la pandemia, así como para el orden político democrático. Distinguiré dos dinámicas, a. la dinámica de gestión de la emergencia sanitaria, en particular el optar entre estrategias polares: confinamiento o autoregulación; y b. el tipo de crisis predominante (económico, social y político) y sobre el que se adoptan las principales decisiones y la agenda política. Ambos procesos son resultado de la secuencia mencionada de recuperación-reforma y reforma-recuperación.

1. Las fases de la emergencia

La pandemia ha implicado atender a por lo menos cuatro desafíos: *la emergencia sanitaria* propiamente dicha, donde el problema del confinamiento es un punto importante a resolver, por la afectación de derechos, la resistencia social y las consecuencias económicas. Del mismo modo la autoregulación total implica riesgos sanitarios. En segundo lugar, *la crisis económica*, y posibles crisis derivadas tanto en el plano social como político. En tercer lugar *medidas de recuperación*, adoptando estrategias

graduales y de control relativo de los riesgos sanitarios, y por último *las reformas* relacionadas con el sistema sanitario, reformas sociales y económicas. Es conveniente ahora precisar mejor cada una de estas fases.

a. Emergencia sanitaria y confinamiento

La situación de emergencia se caracteriza por la amenaza y proximidad de una catástrofe y constituye una predicción del tipo “profecía” (Popper 1957, p. 33), es decir, nada puede hacerse para evitar su llegada, como el arribo de un ciclón, o en nuestro caso, de una pandemia. Suele ser un hecho imprevisto que implicará comportamientos defensivos, es decir, la puesta en marcha de mecanismos sociales de prevención ante la inminencia del acontecimiento. Con la finalidad de evitar consecuencias negativas en las democracias de Europa y América Latina, los gobiernos activaron mecanismos preventivos que han consistido en el refuerzo del sistema sanitario, información actualizada a la población, medidas de seguridad social tendientes a asegurar o contribuir a la subsistencia de la población, y la regulación de aspectos sociales (reuniones públicas, distancia social, encierro) y de la actividad económica (actividades de empresas y ciudadanos). Se trata de reacciones a la situación intrínseca de la pandemia, enfocadas a atenuar los daños que esta puede provocar.

También la situación de emergencia produce efectos sobre el funcionamiento de las instituciones. Así, mientras dura la emergencia, puede determinarse el confinamiento de las personas, hay una suspensión de las actividades de algunas instituciones del Estado. El Congreso y los organismos de Justicia cesan su funcionamiento, y, por el contrario, los organismos de seguridad y vigilancia, se fortalecen. Aumentan los controles del Estado sobre los movimientos y localización de los ciudadanos; y sus libertades y derechos civiles, son afectados. En términos económicos, muchas actividades son suspendidas, lo que implica el crecimiento del desempleo, y costos económicos, que afectan la supervivencia de la población. Ante esto, los gobiernos adoptan medidas asistenciales, y mientras dura la emergencia crece la heteronomía de los ciudadanos respecto del Estado.

La situación de confinamiento implica el imperio de la seguridad, de tal modo que otros valores, como las libertades, la igualdad y la participación pueden quedar supeditados a la seguridad. Aunque al inicio de la amenaza, la emergencia es resultado de hechos objetivos, las características