

Análisis comparado de políticas de intervención no farmacéuticas (NPI) en países limítrofes a Chile (Argentina, Bolivia y Perú)

Serie Informes Nº 13-20, 15/04/2020

Felipe Rivera Polo

Resumen

El presente documento tiene por objeto apoyar a diversos parlamentarios en la recolección de antecedentes respecto de la pandemia de COVID-19, en particular en lo referente a las Non-Pharmaceutical Interventions (NPIs) que corresponden a medidas, planes y políticas que promueven el aislamiento social y buscan evitar que el número de contagiados aumente de manera tal que los sistemas de salud a nivel mundial alcancen su capacidad crítica.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Antecedentes Generales

La crisis global que ha significado la pandemia del COVID 19, ha afectado a América Latina de una manera singular respecto a otras regiones del planeta. Este carácter singular estriba en que los países de la región han podido observar como esta crisis sanitaria ha avanzado en el mundo, y ha podido evaluar cuales han sido las estrategias que han seguido los países para poder adaptarlas a la realidad latinoamericana. Esta ventaja comparativa, si puede ser definida como tal, choca con importantes limitaciones estructurales de la región, como es la desigualdad, la pobreza y las debilidades institucionales.

En este escenario de fortalezas y debilidades de la región, es que se compararán las políticas de intervenciones no farmacéuticas (NPI, por sus siglas en inglés) que se han implementado en los países limítrofes a Chile, entendiendo que éstas representan apuestas para la administración de una crisis sanitaria, la que podría extenderse por meses –diversos expertos calculan una vacuna en 18 meses más-. Así, lo que a una primera mirada podría parecer un camino exitoso, en un contexto tal volátil e incierto, hay que entenderlas como estrategias diversas que ponderan elementos diferenciales significativos a las realidades nacionales, que se expresan en tres indicadores: **políticos**, **sanitarios** y **económicos**¹ de cada país.

No obstante la importancia de la mirada de mediano plazo para una análisis objetivo, siempre resulta crucial testear los indicadores sanitarios, tales como la población contagiada, mortalidad por efecto del coronavirus y detección de contagios mediante la aplicación de test, los cuales posibilitan ir calibrando el impacto de las medidas tomadas. Pero hay que volver a insistir, estos datos deben ser analizados con mucha cautela, pues varían día a día, y lo importante en el mediano plazo, es la tasa de muerte al final de la crisis sanitaria.

Adicional a estos criterios sanitarios de medición del impacto, es muy relevante tener en condiceración otras dos dimensiones claves en la administración de esta crisis, como son los indicadores *políticos* y *económicos*. En países tan presidencialistas como los latinoamericanos, la legitimidad del poder político resulta crucial en la administración de las crisis. Por ello, es importante analizar como las medidas de NPI son apoyadas o rechazadas por la población, que va de la mano con la aprobación al poder ejecutivo. Por otra parte, la dimensión económica, pues a mayor restricciones a los derechos ciudadanos, mayores serán los recursos necesarios para sostenerlo, lo que plantea el problema de la sostenibilidad de las medidas.

Es en la administración de estos indicadores sanitarios, políticos y económicos, que el análisis de las NPI deben ser evaluados. De esta forma, puede haber medidas que pueden tener un alto impacto en el corto plazo en términos sanitarios (reducción de casos y fallecidos), pero pueden resultar ser

¹ Blofield, M.; Hoffmann, B. y Llanos, M. (2020). *Assessing the Political and Social Impact of the COVID-19 Crisis in Latin America*. En German Institute of Global and Area Studies. Disponible en línea en:

<https://www.giga-hamburg.de/en/publication/assessing-the-political-and-social-impact-of-the-covid-19-crisis-in-latin-america>

Malamud, C. y Núñez, R. (2020). *El COVID-19 en América Latina: desafíos políticos, retos para los sistemas sanitarios e incertidumbre económica*. En Real Instituto el Cano. Disponible en línea en:

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

insostenibles financiera (costo económico) o políticamente (debilitamiento de la democracia) a mediano plazo, que terminan siendo más perjudiciales que positivas en los tres indicadores.

Finalmente, con este informe no se buscan establecer comparaciones entre países limítrofes a Chile, en especial en el contexto de la polémica entre el presidente Fernández de Argentina y el presidente Piñera de Chile respecto a qué país ha resultado más exitoso en el manejo de COVID 19², sino más bien, entender diversas tipologías con que se ha enfrentado el manejo de la crisis, que como hemos señalado anteriormente, solo a mediano plazo se podrá evaluar en plenitud el éxito o fracaso de las estrategias.

2. Qué son las Intervenciones No Farmacéuticas (NPI)

Las Intervenciones No Farmacológicas (NPI) son definidas por el consorcio de universidades de la Unión Europea, a través de la Plataforma CEPS³, como intervenciones científicas no invasivas sobre la salud humana, cuyo objetivo es prevenir, cuidar y curar problemas de salud. Pueden consistir en productos, métodos, programas o servicios cuyos contenidos son conocidos por los usuarios. Están vinculadas a procesos biológicos y/o psicológicos identificados en estudios clínicos. Tienen un impacto medible en la salud, la calidad de vida, los marcadores conductuales y socioeconómicos. Su implementación requiere habilidades relacionales, comunicativas y éticas.

Respecto a la actual crisis epidémica, pueden encontrarse dos etapas hasta el momento respecto a las políticas públicas de NPI, que responden a dos momentos de avance de la infección: la *Contención* y el *Confinamiento*.

- En el caso de la *Contención*, ésta opera cuando los casos no han superado la capacidad de los sistemas de salud de los países, y se busca limitar la expansión de infectados y la tasa de fallecidos mediante políticas que transformen aquellas conductas de riesgo, pero que no impliquen una suspensión absoluta de la vida cotidiana de las personas y de la economía.
- El *Confinamiento* representa una etapa posterior a la Contención, cuando esta no ha sido exitosa en detener el avance de la pandemia, que dice relación con la inminencia del peligro para el sistema de salud de verse superado por falta de camas de cuidados intensivos por la población contagiada (que es cuando aumentan las tasas de mortalidad), lo que implica la implementación de políticas más restrictivas suspendiendo la vida cotidiana y la economía, la que queda funcionando sólo en áreas críticas.

Cada una de estas etapas presentan diferentes componentes. En el caso de la *Contención* tenemos 4 elementos de políticas de NPI:

- Detección (aplicación de test).
- Medidas de Prevención (higiene, mascarillas, distanciamiento social, etc.).
- Cuarentenas Sanitarias.
 - Aislamiento de Contagiados o Personas Provenientes de Zonas de Contagio.
 - Cuarentenas de Contactos Estrechos.

² Infobae (2020). "Coronavirus: Chile vs Argentina", el informe que encargó a sus colaboradores Sebastián Piñera para rebatir el análisis de Alberto Fernández, 12 de abril 2020. Disponible en línea en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/04/13/coronavirus-chile-vs-argentina-el-informe-que-encargo-a-sus-colaboradores-sebastian-pinera-para-rebatir-el-analisis-de-alberto-fernandez/>

³ Plataforma CEPS (2017). *Defining Non-Pharmacological Intervention (NPI)*. Université Montpellier. Disponible en línea en: <https://plateformeceps.www.univ-montp3.fr/fr/nos-services/classificationnm>

- Cuarentenas Voluntarias o Selectivas.
 - Cuarentenas Grupos de Riesgo (mayores de 70 años).
 - Cuarentenas Establecimientos Educativos.
 - Cuarentenas Selectivas (regiones, ciudades, comunas, eventos, comercio recreativo, etc.).

Por el lado del *Confinamiento*, 4 han sido los elementos de políticas de NPI:

- Cuarentena Total Obligatoria.
- Políticas de Sanciones (vigilancia).
- Políticas de Privacidad.
- Políticas de Apoyo (espacios de confinamiento, estrategia de cuidados, etc.).

En la aplicación de estas medidas, se hacen evidentes tanto las fortalezas y debilidades institucionales, que reflejan diferentes estrategias para enfrentar esta crisis sanitaria. No obstante, todas estas estrategias representan una apuesta (paradigma sanitario), pero los errores de cálculo se pagan caro tanto en términos de defunciones, crisis políticas y/o económicas.

3. Países limítrofes, cronología de diversas estrategias nacionales

La selección de los países limítrofes, tiene como objetivo comparar medidas de políticas públicas de intervenciones no farmacéuticas (NPI), sin ánimo de hacer un ranking de mejores o peores, sino lograr establecer una tipología en la administración de riesgo en la administración de la crisis sanitaria en países en vías de desarrollo.

Bajo esta lógica, es interesante tener presente que América Latina tiene la ventaja de afrontar esta crisis con una evaluación de las estrategias que han seguido los países asiáticos, europeos y Estados Unidos, entre otros. En un trabajo anterior fue descrito las diferencias en cómo los países asiáticos y anglosajones han enfrentado la pandemia⁴, a los que deberían sumarse la manera en como lo han enfrentado los países europeos mediterráneos y los países del norte de Europa.

De manera gruesa, observamos:

- Los países asiáticos han desarrollado una política fuerte de detección de contagios mediante test masivos, capturando a la población contagiada y aplicando fuertes medidas de control de ésta mediante el uso de información privada, al tiempo que han aplicado cuarentenas selectivas y acotadas, manteniendo la actividad económica.
- Por su parte, los países del norte de Europa ha apostado también a la aplicación masiva de test, pero a diferencia del control férreo y la vigilancia de los infectados (mediante el uso de vulnerar la privacidad), han apostado al autocontrol y disciplinamiento social, que ha permitido continuar las actividades económicas e, incluso, educacionales en algunos países.
- El modelo anglosajón ha tratado de mantener la actividad económica basándose en el autocuidado de la población, estrategia que ha demostrado ser poco efectiva en una primera etapa, pues se han disparado sus contagios y mortalidad, lo que ha llevado a tensiones políticas, siendo los gobiernos sub-nacionales los que han aplicado medidas restrictivas (en el caso del Reino Unido, Escocia e Irlanda; y de Estados Unidos, de sus gobernadores estatales).

⁴ Rivera, F. (2020). *Hacia la construcción de una tipología de políticas públicas de salud de intervenciones no farmacéuticas (NPI) ante el contexto de la pandemia de COVID-19: Los casos de la experiencia anglosajona y asiática*. Biblioteca del Congreso Nacional, Serie Informe 09/20.

- Finalmente, tenemos el modelo de los países europeos mediterráneos, que apostó a políticas de distanciamiento social que no fueron efectivos, por lo que tuvo que aplicar políticas de confinamiento obligatorio y total de la población, con férreo control policial y militar.

Tabla 1. Medidas de Intervenciones no Farmacéuticas (NPI) en diferentes áreas geográficas.

	Detección	Prevención	Cuarentena Sanitaria	Cuarentenas Selectivas	Cuarentenas Obligatorias	Políticas de Sanciones	Políticas de Privacidad	Políticas de Apoyo
Asiáticos	Masiva	Control Estatal	Control Estatal	Rápidas y Rotativas	Selectiva	Alta	Baja	Alta
Anglosajones	Sintomáticos	Individual	Autocuidado	Lentas y Reactivas	Fragmentaria	Baja	Alta	Baja
Norte Europa	Masivas	Control Social	Control Social	Rápida y Acotadas	Selectiva	Alta	Alta	Baja
Sur Europa	Sintomáticos	Control Social	Autocuidado	Lentas y Reactivas	Total	Alta	Alta	Alta

Fuente: Elaboración Propia.

En el caso de Argentina, Bolivia, Perú y Chile, más que corresponder con alguno de estos modelos de manera estricta, se observa que los países han adaptado éstos modelos o experiencias a su realidad nacional, institucional y financiera. Como primer elemento general a destacar de los cuatro países, es que a diferencia de las otras regiones antes afectadas por el COVID 19, se tomaron medidas de NPI tempranamente, en gran medida advertidos por los efectos de medidas tardías o no efectivas, como fueron los casos de los países mediterráneos y anglosajones, que se les dispararon las curvas de contagio y mortalidad (ver tabla 2).

A este respecto, puede afirmarse que la región utilizó la evidencia internacional en el tratamiento de la pandemia para ralentizar la progresión de los casos. Así, en los casos de los tres países limítrofes a Chile, alrededor de las dos semanas posteriores al primer contagio, habían decretado confinamientos totales, que representa la estrategia más drástica, pues implica una limitación importante de los derechos civiles⁵ y de enorme costo financiero⁶. Chile, por su parte, marca un camino distinto, pues no ha hecho de la estrategia del confinamiento, la cual ha sido utilizada en aquellos países donde sus sistemas de salud se han visto colapsado, sino que ha seguido el modelo asiático (Corea del Sur) y del Norte de Europa de cuarentenas selectivas y rotativas (ver tabla 3).

Tabla 2: Medidas de NPI y fecha de implementación en Argentina, Bolivia, Perú y Chile

		02/03 - 08/03	09/03 - 15/03	16/03 - 22/03	23/03 - 29/03
Argentina	Primer Contagio	03/03			
	Primera Muerte	07/03			
	Cierre Colegios		15/03		
	Cierre Aeropuertos		12/03		
	Distanciamiento Social		12/03		
	Estado de Excepción	10/03			
	Confinamiento Total			18/03	
Bolivia	Primer Contagio		10/03		
	Primera Muerte				29/03
	Cierre Colegios		13/03		
	Cierre Aeropuertos				26/03
	Distanciamiento Social		15/03		
	Estado de Excepción				26/03
	Confinamiento Total			22/03	
Perú	Primer Contagio	05/05			
	Primera Muerte			19/03	
	Cierre Colegios		11/03		
	Cierre Aeropuertos		15/03		
	Distanciamiento Social		15/03		
	Estado de Excepción				
	Confinamiento Total			18/03	
Chile	Primer Contagio	03/03			
	Primera Muerte			22/03	
	Cierre Colegios		15/03		
	Cierre Aeropuertos			16/03	
	Distanciamiento Social				26/03
	Estado de Excepción			18/03	
	Confinamiento Total	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia.

⁵ Gargarella, R. (2020), *Frente al coronavirus, ¿es necesario restringir las libertades compulsivamente?*. Diario Clarín, 24 Marzo de 2020.

⁶ Hausmann, R. (2020). *Flattening the COVID-19 Curve in Developing Countries*. Project Syndicate, 24 March. Disponible en línea en: www.weforum.org/agenda/2020/03/flatten-ing-the-covid-19-curve-in-developing-countries/

Que se centre su estrategia en el confinamiento en estos tres países limítrofes, hace que se reduzca el uso de otros instrumentos de control de la pandemia. Ello explica el bajo uso de test de diagnóstico (solo a población con síntomas) y de otras medidas preventivas como las cuarentenas sanitarias y las cuarentenas selectivas. Por ello, más que medidas sanitarias, se ha establecido un control policial del confinamiento total de la población, excepto aquellas personas vinculadas a labores estratégicas o funciones críticas. En el caso de Chile, que no ha aplicado el confinamiento total, ha hecho uso intensivo de las otras estrategias, como son la detección temprana; políticas de educación para la higiene y distanciamiento social, por ejemplo, uso obligatorio de mascarillas (medida que comparte con Argentina), evitar aglomeraciones; cuarentenas sanitarias; cuarentenas selectivas y confinamiento rotativo y selectivo en función de modelos sanitarios.

Tabla 3: Medidas de Intervenciones no Farmacéuticas (NPI) en Argentina, Bolivia, Perú y Chile.

	Detección	Prevención	Cuarentena Sanitaria	Cuarentenas Selectivas	Cuarentenas Obligatorias	Políticas de Sanciones	Políticas de Privacidad	Políticas de Apoyo
Argentina	Sintomáticos	Control Estatal	Control Policial	Rápidas y Acotadas	Total y Preventiva	Alta	Alta	Baja
Bolivia	Sintomáticos	Individual	Control Policial	Lentas y Reactivas	Total y Preventiva	Baja	Alta	Baja
Perú	Sintomáticos	Individual	Control Policial	Rápida y Acotadas	Total y Preventiva	Alta	Alta	Baja
Chile	Masiva	Control Estatal	Control Estatal y Policial	Rápidas y Acotadas	Selectiva y Rotativa	Alta	Alta	Alta

Fuente: Elaboración propia.

Es evidente que una política de confinamiento es muy difícil de sostener en el tiempo, tanto por sus componentes sociales, políticos y, especialmente, económicos. Es por ello que resulta importante hacer una comparación de los tres niveles críticos en donde se sostienen las medidas de intervenciones no farmacéuticas, como son las dimensiones *sanitarias, política y económica*. La importancia de estas dimensiones, está dado por su relevancia en la sostenibilidad de las NPI.

4. Dimensión Sanitaria de las NPI en Argentina, Bolivia, Perú y Chile

El principal elemento de análisis para evaluar el éxito o fracaso de una medida sanitaria en un contexto de pandemia, es la capacidad de los sistemas de salud de absorber la demanda por camas críticas. El escenario se presenta complicado, pues como plantea el FMI, los países latinoamericanos presentan *"infraestructuras sanitarias deficientes y limitado margen de maniobra fiscal para ampliar los servicios de salud pública y respaldar a los sectores y los hogares afectados se verían sometidos a una presión significativa"*⁷. Esta debilidad estructural de los sistemas de salud de la región, se cruza con otro elemento, que es su alta segmentación, fragmentación y desigualdad⁸, que obstaculiza el acceso universal a la salud.

Por ello es relevante tener presente el *"Índice de Carga de COVID-19"*⁹, que ante un escenario epidémico grave, como el actual, el elemento crítico para la definición de políticas públicas lo representa la capacidad de absorción de la carga de los sistemas de salud, que se mide en la relación entre infectados y número de camas disponibles, donde las políticas públicas deben evaluar medidas para que las camas disponibles no sean sobrepasadas por la demanda, pues cuando sucede, es cuando los sistemas de salud colapsan y la tasa de letalidad del virus se dispara.

Un primer elemento a evaluar es la inversión en salud de los diferentes países (ver tabla 4), donde un primer dato relevante a tener en cuenta, es que el gasto en salud per cápita en América Latina es de US\$ 1.076 anuales para el año 2017, que representa casi un tercio de lo que invirtieron los países de la Unión Europea, con un promedio de US\$3.364 per cápita¹⁰.

En este sentido, Chile y Argentina se encuentran bien posicionados en la región, pues duplican el promedio de América Latina de inversión en salud, ocupando el segundo y cuarto puesto respectivamente, destinando ambos un 4,9% de su PIB a este ítem. En cambio Perú y Bolivia están por debajo del promedio regional, ocupando el puesto trece y diecisiete respectivamente, destinando sólo el 3,2% de su PIB al gasto en salud. Un elemento adicional, que diferencia a Chile de los otros tres casos, es la mayor presencia del gasto privado en salud, mostrando un 3,2% del PIB de gasto en este ítem, muy por sobre Argentina, Bolivia y Perú,

⁷ Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020). *La pandemia del coronavirus y América Latina: Es el momento de tomar medidas decisivas*. FMI. Disponible en línea en:

<https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13009>

⁸ Romero, M. J.; Gideon J., Miranda, P.; y Serafini, V. (2020). *América Latina y la epidemia de COVID-19: una crónica de múltiples crisis*. En European Network on Debt and Development. Disponible en línea en: https://eurodad.org/COVID19_America_Latina_1

⁹ González, R., Muñoz, F., Moya, P., & Kiwi, M. (2020). *Is a COVID19 Quarantine Justified in Chile or USA Right Now?*. Cornell University, USA. Disponible en línea en: <https://arxiv.org/abs/2003.10879>

¹⁰ BBC (2020). *Coronavirus: qué capacidad tienen realmente los países de América Latina para hacer frente a la epidemia de covid-19*. BBC, 23 de marzo 2020. Disponible en línea en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51916767>

que bordea el 2% del PIB.

Tabla 4. Gasto en Salud en Argentina, Bolivia, Perú y Chile

	Gasto per cápita US\$ PPP	Gasto Público % PIB	Gasto Privado % PIB
Argentina	1.917	4,9%	1,9%
Bolivia	462	3,2%	2,0%
Perú	681	3,2%	2,0%
Chile	2.229	4,9%	3,2%

Fuente: Elaboración propia con datos de la OMS publicados por la BBC (2020). Disponible en línea en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51916767>

Pero estas cifras deben ser matizadas por la disponibilidad de camas hospitalarias¹¹ y, en especial, por la cantidad de camas de cuidados intensivos. A este respecto, la base de datos del Banco Mundial¹² señala que Argentina es el país con mayor disponibilidad de camas hospitalarias, con un promedio de 50 camas cada 10.000 habitantes, que supera el promedio mundial de 27 camas, el resto de los países, están debajo de este promedio, Chile tiene 22 camas, Perú tiene 16 y Bolivia cuenta con 11 por cada 10.000 habitantes. Esto explica la acelerada estrategia por parte del gobierno de Chile de aumentar las camas del sistema, ya sea mediante el adelantamiento de la inauguración de hospitales o la implementación de hospitales temporales.

Finalmente, en términos de datos estructurales de los sistemas de salud, un estudio del año 2006 de la revista Critical Care Clinics, no obstante su antigüedad, muestra la escases de camas críticas para cuidados intensivos en la región, que no obstante poder haber mejorado en esta década y media, evidencia una de las debilidades de los países de la región, y de estos en específico. No obstante ello, Argentina tiene 10 veces más camas que Chile, que lo secunda.

Tabla 5. Camas hospitalarias y camas UCI (por cada 10.000 hab.)

	Camas hospitalarias cada 10.000 hab. (2016) (a)	Camas UCI cada 10.000 hab. (2006) (b)
Argentina	50	2,9
Bolivia	11	s/datos
Perú	16	0,2
Chile	22	0,3

Fuente: Elaboración propia basado en (a) y (b).

- a) Organización Mundial de la Salud (2016), Banco de Datos. Disponible en línea en: <https://apps.who.int/gho/data/node.country.country-ARG?lang=en>
- b) Elaboración propia con datos de la revista Critical Care Clinics publicados por la BBC (2020). Disponible en línea en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51916767>

Los indicadores de población contagiada, mortalidad y detección temprana de contagios mediante test, sirven para evaluar los avances en la contención de la pandemia o reaccionar si las medidas no están surtiendo efecto deseado. Pero en ningún caso, estas cifras hay que tomarlas como definitivas, pues la curva de

¹¹ OMS. Banco de Datos. Disponible en línea en:

<https://apps.who.int/gho/data/node.country.country-ARG?lang=en>

¹² Banco Mundial. Banco de Datos. Disponible en línea en:

<https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.MED.BEDS.ZS?locations=AR&view=chart>

contagios está todavía en una progresión ascendente, no alcanzando todavía su pico, y las medidas, como se ha señalado con antelación, deben ser evaluadas a mediano plazo. No obstante ello, se pueden apreciar (hasta el 12 de abril) que tanto Perú como Chile son los países con mayor cantidad de contagios, 7.519 en el caso de Perú, y 7.213 en el caso de Chile, que superan con creces a los contagios en Argentina, que muestra 2.280 casos y Bolivia, con 330 casos, uno de los más bajo de la región.

Hay que tener presente que los contagios no es un buen proxy para conocer la realidad sanitaria de los países, pues esta depende de la cantidad de test aplicados. Es así que la mejor forma de analizar el impacto de las medidas es mediante la cantidad de personas fallecidas y la tasa de mortalidad. Respecto de los fallecidos, Perú lidera este grupo con 193 casos, seguido de Argentina con 95 fallecidos, seguido por Chile con 80 casos y, cerrando el grupo, Bolivia con 27 defunciones por efecto del COVID 19. Así, analizando mediante la tasa de mortalidad, tenemos que Chile es el país con la menor tasas de mortalidad de la región (y una de las mas bajas del mundo) con 1,1%, seguido de lejos por Perú con un 2,6%, y aún más, de Argentina con 4,2% y Bolivia con 8,2%.

Tabla 6. Impactos de las medidas de intervenciones no farmacéuticas sobre el contagio, mortalidad y detección de contagiados en Argentina, Bolivia, Perú y Chile (al 12 de abril de 2020).

	Número de Contagios (a)	Número de Muertes (a)	Tasa Mortalidad	Muertes por 100K Hab.	Porcentaje de Captura de Casos (b)	Test Realizados al 11/04/2020 (c)
Argentina	2280	95	4,2%	0,21	13%	18027
Bolivia	330	27	8,2%	0,24	5,80%	2595
Perú	7519	193	2,6%	0,61	8,80%	31234 ¹³
Chile	7213	80	1,1%	0,43	50%	85035

Fuente: Elaboración propia basado en a, b, c y cálculos propios.

a) John Hopkins University (2020). Disponible en línea en:

<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

b) London School of Hygiene & Tropical Medicine (2020). Disponible en línea en:

https://cmmid.github.io/topics/covid19/severity/global_cfr_estimates.html

c) Fuentes oficiales de los Ministerios de Salud de los respectivos países.

Esta situación tan dispar de Chile respecto de sus países fronterizos se explica por la alta cantidad de test realizados por Chile, que tiene la mayor tasa de la región por 1.000.000 de habitantes. Ello explica la baja cantidad de fallecidos y la alta cantidad de contagiados. Es por ello que la London School of Hygiene & Tropical Medicine en un estudio comparativo a nivel mundial (basado en un modelo de contagio estudiado en base al caso de Wuhan, China), estimó el porcentaje de contagios en función de la tasa de letalidad, pues la detección mediante test puede llevar a errores para calcular el contagio real. Bajo estos

¹³ Perú contabiliza en los test realizados, tanto los test rápidos como lentos, siendo los primeros poco efectivos en la detección de casos. A este respecto, la cifra declarada es de 76.505 test, pero de eso, solo 31.234 son test largos, que son los que se comparan en esta tabla, quedando fuera de la cuenta, 45.272 test rápidos.

parámetros, el estudio estimó la captura de casos de contagio mediante test de la estrategia chilena en un 50%, posicionando a Chile en el séptimo lugar a nivel mundial. Por contraste, dicho estudio señala que países como Argentina estaría captando sólo a un 13% de los contagiados con sus test, Perú al 8,8 y Bolivia al 5,8%. Es evidente que esta es una de las fortalezas de la estrategia chilena, que es la detección y aislamiento temprano de los contagiados, es una de las estrategias exitosas que se han observado en Asia y de Europa de Norte.

5. Dimensión Política de las NPI en Argentina, Bolivia, Perú y Chile

La fuerte tradición presidencialista de América Latina, concentra el liderazgo y el poder en la figura del presidente. Una merma en su figura, limita la conducción y la legitimidad de las medidas, muchas de ellas draconianas, como es la suspensión de derechos civiles y estados de excepción.

Nos encontramos con situaciones dispares respecto a los países analizados. Por una parte, en Argentina su presidente Alberto Fernández está comenzando su período presidencial lo que implica siempre un punto ascendente de respaldo ciudadano; no obstante enfrenta una situación de polarización social fruto de una crisis económica y ciertos cuestionamientos respecto a su real conducción respecto de la vicepresidenta, la ex mandataria Cristina Fernández. Por su parte, el presidente de Perú, Martín Vizcarra, viene con un gobierno de salida que ha ganado respaldo ciudadano luego de un enfrentamiento con el poder legislativo que salió victorioso, pero hay que tener presente la enorme volatilidad de la aprobación ciudadana de la figura presidencial en el país andino. En el caso de Bolivia, su presidenta designada Jeanine Añez, enfrentaba una elección presidencial luego de una crisis social e institucional, que decantó con la destitución del ex presidente Evo Morales, que ha polarizado a la sociedad boliviana. Finalmente, Chile también enfrenta una crisis social desde octubre de 2019, que venía tensionando al sistema político, que llevó a un acuerdo político para plebiscitar un cambio constitucional, además, de una merma en la aprobación de la figura presidencial.

Estos puntos de partida político diferentes en cada país, condicionan los desafíos políticos que enfrentan, pues en algunos es aprovechar o consolidar liderazgos, como son los casos de Argentina y Perú, y en otros, es reconstruir legitimidad o aprobación ciudadana, como es el caso en Bolivia y Chile. Ello es un elemento relevante del análisis de las intervenciones no farmacéuticas (NPI), pues la efectividad de las políticas de distanciamiento social y de confinamiento, implican estados de excepción y medidas que restringen los derechos civiles. Además, incuba una potencial crisis, pues en caso de que las medidas no surtan los efectos esperados y las condiciones se agraven, el desgaste recaerá en la figura presidencial, ahondando las actuales debilidades políticas de cada país.

Un primer elemento para evaluar las condiciones de legitimidad de las figuras presidenciales, es la aprobación que muestran los mandatarios. En una reciente publicación de la empresa IPSOS de su Encuesta a Líderes de Opinión de Latinoamérica (ver tabla 7), señalaba la alta aprobación de estos líderes de opinión de los presidentes Vizcarra con 56% (que sube respecto al 2019) y Fernández con 49% (primera medición). En tercer lugar aparece el presidente Piñera, con un 40%, que sube 8 puntos respecto del 2019, y la presidenta designada de Bolivia, Jeanine Añez, que muestra apenas 32% (primera medición). Es importante hacer notar que aquellos mandatarios que ya habían sido evaluados, suben considerablemente.

El otro indicador relevante, es la legitimidad de las medidas tomadas, que se condensan en la pregunta sobre la aprobación del manejo de la crisis. En todos

los casos la aprobación del manejo supera a la aprobación de la figura presidencial. En tres de los cuatro países hay una aprobación superior al 50%, Argentina con un 61%, Perú con un 59% y Chile con un 51%. Bolivia es el caso más dramático, pues cuenta solo con un 38% de aprobación del manejo de la crisis. Esto plantea riesgos altos, en un contexto polarizado, de pérdida de legitimidad de poder político, que puede hacer más inestable y difícil el manejo de la crisis, que se ve tensionado por el uso de poderes excepcionales.

Tabla 7. Encuesta a Líderes de Opinión de Latinoamérica (IPSOS) sobre aprobación presidencial y de manejo de crisis en Argentina, Bolivia, Perú y Chile

	Aprobación Presidente	Aprobación Manejo Crisis
Alberto Fernández	49	62
Jeanine Añez	32	38
Martín Vizcarra	56	59
Sebastián Piñera	40	51

Fuente: Elaboración propia basado en encuesta IPSOS publicada en la revista América Economía (2020). Disponible en línea en: <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/presidente-de-uruguay-es-el-mejor-valorado-por-manejo-de-crisis-del-covid>

Hay que tener presente, que en encuestas nacionales (no comparables entre sí), se observan números mucho más robustos en los casos de los presidentes de Argentina (con un 94% de aprobación) y Perú (87% de aprobación), y muestran mejorías en el caso de la figura presidencial de Chile (21% en la encuesta CADEM) que venía muy castigada por el estallido social de 2019. En el caso de Bolivia, por estar en medio de una etapa de campaña presidencial y de una crisis política (destitución presidencial), no se encontraron encuestas de aprobación de la figura presidencial.

Como se señaló, el impacto de decretar una cuarentena obligatoria y total en Argentina, Perú y, en alguna medida, Bolivia, impactó positivamente en la aprobación ciudadana. El caso chileno en ese sentido ha sido diferente, pues ha optado por una estrategia para el manejo de la crisis diferente, privilegiando que el país continúe funcionando. Hay que evaluar cómo impactará el levantamiento progresivo del confinamiento en los países que adoptaron esa estrategia, cómo afectará el rebrote de casos y si será sostenible mantener un confinamiento total. Por otra parte, Chile enfrenta presiones para declarar el confinamiento obligatorio nacional o, por lo menos, de algunas regiones, ciudades o comunas. Ello ha ido generando presiones desde diversos actores, como los alcaldes, el colegio médico, centros académicos y actores políticos.

La transparencia progresivamente ha comenzado a ser un elemento fundamental del funcionamiento democrático, incluso en estos estados de excepción. Como plantea Gargarella¹⁴, los gobiernos deben ser transparentes, dialogar con la sociedad civil sobre la aplicación de medidas, informar sobre los alcances de la crisis y que los estados de excepción deben ser transitorios y no prolongarse en el tiempo para resguardar la democracia. De esta manera, se observa que las medidas de protección más drásticas y extremas son bien percibidas por la población cuando son transparentes, transversales y honestas (en sus costos e implicancias), fortaleciendo los liderazgos presidenciales. Así se observa tanto en Argentina, Perú y Chile de gobiernos que han dado espacio a mesas de

¹⁴ Gargarella, op. cit.

coordinación con actores de la sociedad civil y acuerdos amplios con las fuerzas políticas de la oposición. Valga acá hacer dos precisiones. La primera es que Chile ha recibido crítica por parte de actores de la sociedad civil, autoridades municipales e instituciones académicas por la falta de transparencia de los datos y los criterios para decretar las cuarentenas selectivas, que ha sido un foco de tensión para el gobierno. Finalmente, el caso de Bolivia muestra una tendencia preocupante, como advierte Human Rights Watch¹⁵, que los poderes excepcionales para enfrentar la crisis sanitaria han sido usados para perseguir opositores y limitar la libertad de expresión.

Finalmente, este contexto ha llevado a cambios en el calendario electoral. Este es el caso de Bolivia, que postergó la elección presidencial prevista para el 3 de mayo de 2020, la que no tiene fecha para su realización¹⁶, donde diversas encuestas daban como favoritos a los partidarios de Evo Morales. Esto es un contexto de potencial tensión, que en el clima de polarización, puede ser una fuente de crisis democrática. Otro país que debió hacer cambios en su calendario electoral fue Chile, el cual tendría un plebiscito por una nueva constitución a realizarse el 26 de abril, el cual fue desplazado para el 25 de octubre, que implicó, además, modificar el calendario de las elecciones municipales, regionales y de convencionales (de aprobarse un proceso constituyente).

6. Dimensión Económica de las NPI en Argentina, Bolivia, Perú y Chile

Otro elemento central en el análisis de las políticas de intervenciones no farmacéuticas en un contexto de pandemia, es la sostenibilidad financiera de dichas medidas, tanto del punto de vista del gobierno, como de las personas que ven restringidos de manera severa sus ingresos.

Más que un análisis de cifras y montos, que es objeto de estudio de otros especialistas, este informe utiliza matrices comparativas de las fortalezas y debilidades que manifiestan los países analizados. Para ello utilizaremos el estudio realizado el 27 de marzo por The Economist Intelligence Unit¹⁷, quien publicó un artículo sobre América Latina, donde evalúa los países en siete indicadores, a decir:

- *Respuesta de contención*: Éxito en la aplicación de medidas de distanciamiento social, controles de frontera y el aumento en la aplicación de test de contagio.
- *Seguridad de salud*: Capacidades de los países para responder a epidemias y pandemias, según lo medido por el Índice de Seguridad de Salud Global.
- *Interrupción de la actividad doméstica*: Contribución de los servicios al PIB para evaluar en qué medida las medidas de cuarentena afectan la producción agregada.

¹⁵ Human Right Watch (2020). *Bolivia: Decreto sobre COVID-19 amenaza la libertad de expresión*. HRW. Disponible en línea en:

<https://www.hrw.org/es/news/2020/04/07/bolivia-decreto-sobre-covid-19-amenaza-la-libertad-de-expresion>

¹⁶ BBC (2020). *Coronavirus: Bolivia deja sin fecha sus elecciones presidenciales debido a la pandemia de covid-19*. BBC, 22 de marzo de 2020. Disponible en línea en:

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51992260>

¹⁷ Elaboración propia basado en The Economist Intelligence Unit (2020). *A pandemic-induced recession bears down on Latin America*. The Economist. Disponible en línea en:

http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1509281734&Country=Dominican%20Republic&topic=Econo_1

- *Dependencia de productos básicos*: Índice de exportaciones de productos básicos / PIB para evaluar la exposición de los países a los choques de la demanda externa.
- *Informalidad*: Proporción de empleo informal para evaluar la vulnerabilidad de los mercados laborales a las crisis económicas.
- *Estímulo fiscal previsto*: considera la magnitud del estímulo fiscal, como porcentaje del PIB, desplegado para minimizar el daño económico.
- *Endeudamiento público*: Relación deuda pública / PIB como aproximación del espacio fiscal disponible.

Tabla 8.

	Respuesta de contención	Seguridad de salud	Interrupción de la actividad doméstica	Dependencia de productos básicos	Informalidad	Estímulo fiscal previsto	Endeudamiento público
Argentina	2	3	4	3	4	2	5
Bolivia	2	4	3	5	5	5	4
Perú	1	4	4	4	4	2	2
Chile	1	3	4	5	2	1	2

Fuente: Elaboración propia basado en The Economist Intelligence Unit (2020). A pandemic-induced recession bears down on Latin America. The Economist. Disponible en línea en:

http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1509281734&Country=Dominican%20Republic&topic=Econo_1

Descartando los dos primeros indicadores, que fueron analizados en capítulos anteriores, que además muestran resultados coincidentes con las otras cifras analizadas, es decir, las medidas sanitarias exitosas y las condiciones estructurales de los sistemas de salud, observamos cinco indicadores más propiamente económicos para comparar las fortalezas y debilidades de los países para enfrentar este contexto de pandemia.

El primero de estos, *Interrupción de la actividad doméstica*, se muestra relativamente homogéneo, todos con una exposición de riesgo medio alto, con la excepción de Bolivia, donde el sector servicios está menos desarrollado y tiene un menor impacto sobre el PIB. Esto pone en alerta del impacto económico del confinamiento, pues es el sector servicio uno de los motores de empleo, y su colapso puede tener impactos enormes sobre este indicador.

Un segundo indicador es *Dependencia de productos básicos*, el cual analiza el impacto de las exportaciones de commodities, siendo Chile y Bolivia los países expuestos a un riesgo alto, seguido por Perú, con un riesgo medio alto y, finalmente, Argentina, con un riesgo medio. Es evidente que las exportaciones, en especial de productos básicos experimentará una baja considerable desde sus principales mercados demandantes (China, Estados Unidos y la Unión Europea), por lo tanto, "verán los precios bajos mientras la demanda mundial disminuya (...). Además, la crisis ha visto una fuga masiva de capital de los mercados emergentes y una depreciación de las monedas en muchos países"¹⁸.

¹⁸ Blofield et al., Op. Cit.

La *Informalidad* es el tercer indicador, que como ha observado Ricardo Hausmann¹⁹, el confinamiento a gran escala o total en algunos países europeos, ha dejado de manifiesto los enormes costos humanos, en especial de los trabajadores informales y la pobreza. Hay que tener presente que casi la mitad de la población económicamente activa en América Latina trabaja en el sector informal, por lo que una parte sustantiva de los empleos se concentran en ese sector. En este indicador Chile se encuentra en una posición de mayor ventaja que sus vecinos, presentando un riesgo medio bajo, a diferencia de Argentina y Perú, con un riesgo medio alto, y Bolivia, cuyo riesgo es alto.

El cuarto indicador son los *Estímulos fiscales*, que como ha señalado Blofield et al²⁰, en un contexto de pobreza e informalidad, la efectividad de las medidas de distanciamiento social y confinamiento dependerá de garantizar la subsistencia básica de las familias más vulnerables, para que éstas no tengan que respetar las cuarentenas, lo que es un enorme desafío, que se suma al rescate de empresas y protección de los empleos. Por ello el FMI recomienda que *“Los gobiernos deben recurrir a transferencias monetarias, subsidios salariales y medidas de alivio tributario para ayudar a los hogares y empresas afectados a hacer frente a esta interrupción repentina y temporaria de la producción”*²¹.

Ante esto, Chile aparece con un riesgo bajo, pues sus medidas han permitido el funcionamiento controlado de la economía y el confinamiento rotativo de segmentos poblacionales, aplicando apoyos progresivos focalizados. Por su parte, tanto Argentina como Perú, con sendos planes de rescate y de transferencias a las personas, representan un riesgo medio bajo, que ha permitido que las personas respeten sus confinamientos. Caso aparte es el de Bolivia, que muestra un riesgo alto, que expone a su población a no respetar la cuarentena para prodigarse ingresos.

Finalmente, está el *Endeudamiento público*, que es lo que los economistas definen como espacio fiscal, que en un contexto de crisis sanitaria, como señala Hausmann, *“cuanto más plano desee que sea la curva de contagio, más necesitará bloquear su país, y más espacio fiscal necesitará para mitigar la recesión más profunda que resultará”*²². El problema es que el aumento de los costos, en especial en contextos de confinamiento, dejarán en evidencia, como señala el FMI²³, la vulnerabilidad financiera que han acumulado durante años y las dificultades de lograr financiamiento internacional para superar este aumento del gasto y del déficit fiscal. En este indicador, The Economist señala que Chile y Perú tienen un riesgo medio bajo, que es fruto de años de disciplina fiscal y manejo macroeconómico; por su parte, Bolivia manifiesta un riesgo medio alto; y, finalmente, Argentina muestra un riesgo alto de endeudamiento, pues viene saliendo de una negociación con el FMI para el pago de su deuda, ha postergado el pago a bonistas privados y manifiesta indicadores de endeudamiento, déficit fiscal e inflación hace ya un tiempo.

Como se observa, los diferentes países experimentan diferentes riesgos, que se ven tensionados por las políticas de NPI, pues a mayor tiempo de implementación de las medidas y del contexto internacional, tendrán presiones y riesgos diferenciales, en un escenario totalmente incierto respecto a su progresión.

¹⁹ Hausmann, Op. Cit.

²⁰ Blofield et al., Op. Cit.

²¹ FMI, Op. Cit.

²² Hausmann, Op. Cit.

²³ FMI, Op. Cit.

7. Conclusiones

Siempre puede resultar incómodo comparar países, pero el ejercicio sirve para determinar cuales son los criterios y paradigmas que orientan las políticas públicas de NPI, que a diferencia de contextos normales, donde las respuestas están meridianamente estudiadas y estandarizadas, en un contexto de crisis, estas respuestas siempre representan una apuesta, con ponderaciones de riesgos diferenciados.

Quizás el elemento crítico del análisis, es cuando los países que han optado por el confinamiento comiencen a relajar sus medidas, y como evoluciona la transmisión del contagio, pues si los casos suben drásticamente, los costos de volver a políticas de confinamiento son muy altas y difíciles de sostener.

Por su parte, Chile al optar por cuarentenas rotativas ha mantenido la producción y el consumo, con cifras más bajas obviamente, pero no ha parado la economía, así que su riesgos es que si las cifras de contagio y muerte se disparen, aumenten aún más las presiones por un confinamiento total, tensionando a las autoridades sanitarias con los actores sociales y políticos.

Finalmente, Bolivia representa el caso más complejo, pues muestra debilidades sanitarias, políticas y económicas, por lo que la ayuda internacional representa la principal esperanza para sortear este escenario complejo, como lo ha declarado explícitamente la presidenta Jeanine Añez, o, en un escenario más lamentable, un debilitamiento aún mayor de la democracia en el país y la región.