

# Gestión Pública de la crisis sanitaria por la COVID 19

Colombia y Brasil en perspectiva comparada



## La pandemia en Colombia y Brasil

Estos países se encuentran dentro de los peor calificados en el manejo de la pandemia, con 38.2 y 43.4 puntos sobre 100 respectivamente ocupan los últimos puestos de acuerdo con el Ranking de Resiliencia a la COVID (Bloomberg, 2021). Esto muestra que las decisiones adoptadas sobre el tema no fueron las más eficaces y que por tanto significaron un retroceso importante en la estructura político institucional y socioeconómica de estos países, con implicaciones nefastas frente a los avances que, en términos de descentralización, transparencia, gobierno abierto, control político, democratización y reducción de brechas, que tardaron décadas en conquistar los gobiernos y diversos sectores políticos y sociales.

Uno de los grandes interrogantes en el campo de la Ciencia Política es la manera en que la disciplina podía aportar en el análisis y seguimiento a la crisis; la adopción de estados de excepción, el cierre de congresos o asambleas legislativas, la declaración confinamientos y toques de queda y el cierre de fronteras, la crisis sanitaria mostró, que su gestión y efectos no solo eran competencia del campo de la epidemiología y salud y que, por el contrario, era necesario analizar la forma en que el funcionamiento de los sistemas políticos se vio afectado por la pandemia.

Boletín divulgativo IEP 002  
Proyecto  
2021/00003/001/001/008  
UNAB CONVOCA



### EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

NADIA PÉREZ GUEVARA  
Instituto de Estudios Políticos UNAB  
Investigadora principal

MICHELLE FERNÁNDEZ  
Universidad de Brasília  
Co - Investigadora

MARIA EUGENIA BONILLA OVALLOS  
Instituto de Estudios Políticos UNAB  
Co - Investigadora

✉ [iep@unab.edu.co](mailto:iep@unab.edu.co)

🐦 [iep\\_unab](https://twitter.com/iep_unab)

## Objetivos del proyecto

- Describir de manera general el desarrollo de la pandemia por la COVID SARS CoV-2 en Brasil y Colombia desde el mes de marzo de 2020.
- Identificar las medidas político-institucionales, económicas y sociales adoptadas en el año 2020 por los gobiernos centrales de Brasil y Colombia para enfrentar la crisis.
- Analizar los efectos de las medidas adoptadas por los gobiernos sobre los sistemas políticos de Colombia y Brasil, en dos dimensiones la político-institucional o de funcionamiento del régimen y la afectación a su comunidad política (ciudadanos)
- Comparar la gestión de la pandemia en Brasil y Colombia, identificando sus principales similitudes y diferencias, a partir de un análisis institucional y de la afectación a su comunidad política.

## Elementos comparativos

### Las relaciones ejecutivo legislativo y las declaratorias de emergencia

Las relaciones ejecutivo - legislativo en los sistemas presidenciales se centran en los poderes constitucionales de los presidentes y la subsecuente reacción de los congresos o asambleas legislativas (Shugart y Carey 1997), así como también, los poderes políticos relacionados con ellos Mainwaring (1995) y Mainwaring y Shugart (2002), en otras palabras, el equilibrio de poderes públicos.

Sobre este tema se analizan los poderes constitucionales y los poderes que le son atribuidos al presidente para legislar, en especial, la capacidad de emitir decretos presidenciales ya sea para reglamentar leyes existentes sobre temas específicos, o para emitir decretos con fuerza de ley en un contexto de Estado de excepción. Estos poderes proactivos le permiten al presidente cambiar el statu quo, en otras palabras, cambiar o insertar nuevo en la agenda legislativa.

De acuerdo con lo anterior, el régimen presidencial colombiano y brasilero como los más fuertes de América Latina, dado el alcance de sus poderes constitucionales (Shugart & Mainwaring, 1997) (Cox & Morgenstern, 2001) (Shugart & Carey, 1992) (Payne, Zovatto, & Mateo, 2006), lo cual, ante una declaratoria de excepcionalidad, que fue el escenario de la crisis sanitaria por la COVID 19, hace de facto aún más poderoso el presidente. (Pérez & Bonilla, 2021), particularmente en esta contingencia, en la que se hizo necesaria la restricción a la libre circulación de las personas a través del cierre de ciertas actividades sociales o económicas y de los toques de queda. A lo anterior, se suma el estilo de liderazgo de los presidentes, en este caso puntual, su actuación y comunicación política de la crisis.

En Brasil no se utilizaron las medidas constitucionales para declarar estados de emergencia como el Estado de Defensa (Art. 136) o el Estado de Sitio (art. 137) y hacer frente a la crisis. Fue el congreso de ese país el que declaró el estado de la calamidad pública durante el año 2020 (Cerqueira, SF), que se constituye en una medida administrativa para el manejo de los recursos en un contexto de crisis. esto explicado por el discurso negacionista liderado por presidente Jair Bolsonaro (Fernández, M., Dantas, H. & Testa G., 2020).

Colombia por su parte sí declaró el estado de emergencia contemplado en el artículo XX de su Constitución política, al respecto Pérez Guevara y Bonilla (2021) afirman:

La respuesta del gobierno a la crisis se desarrolló en el marco de las atribuciones constitucionales y legales que posee el ejecutivo en Colombia: (1) el régimen de Excepcionalidad

Constitucional, que dio como resultado la declaración de dos Estados de Emergencia el 17 de marzo y el 6 de mayo de 2020 y (2) las disposiciones legales para ejercer vigilancia y control epidemiológico contenidas en la Ley 9 de 1979, que se materializaron en las resoluciones y decretos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Presidente de la República, en los que se declaró la Emergencia Sanitaria y los subsecuentes Aislamientos Preventivos (cuarentenas). Siendo la última decretada el 25 de noviembre de 2020 con vigencia hasta el 28 de febrero de 2021, en la Gráfica 1 se muestra la cronología de estos actos administrativos.

Grafica 1 Estados de Emergencia y de emergencia Sanitaria en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/gestor-normativo>

Además de los discursos asumidos por parte de los presidentes sobre la pandemia, la estructura del Estado marca una diferencia importante en los dos casos de estudio: en Brasil por ser un Estado Federal, quienes tuvieron el protagonismo fueron los niveles estatales y municipales que, gracias al federalismo, pudieron adoptar medidas sanitarias de manera autónoma ante la inoperancia del gobierno central, lo que generó un choque político entre el gobierno federal, los niveles subnacionales y con las otras ramas del poder público (Fernandez, M., de Souza, S. y Carvalho (2021). Por ejemplo, el Distrito Federal fue el primero en adoptar medidas de aislamiento social. (Agencia EFE, 2020).

Mientras que, en el caso colombiano, las decisiones políticas y administrativas apuntaron hacia una recentralización, en la que después de varios roces con mandatarios locales, el presidente a través de alocuciones oficiales, de mensajes ministeriales y posteriormente a través del decreto de emergencia sanitaria, la preponderancia de las decisiones del nivel central sobre alcaldías y gobernaciones (Pérez & Bonilla, 2021)

Estos choques de poder conllevan a la necesidad de analizar otra dimensión de la gestión pública de la pandemia, más allá de las legales y

constitucionales, que de una u otra forma aborda las consecuencias políticas de esta, como lo es el estudio de las relaciones intergubernamentales.

### **Las relaciones intergubernamentales**

Su estudio surge de la necesidad y la importancia de estudiar la forma se llegan a acuerdos políticos y administrativos, o en términos de Riker (2004) "la organización política en la que las actividades de gobierno se reparten entre los gobiernos regionales y el "central" de tal forma que cada gobierno cumple con determinadas tareas en las que tiene la última palabra" (como se citó en Sanchez de la Barquera, 2014).

Lo anterior en un contexto democrático ante la necesidad de generar acuerdos teniendo las competencias de cada nivel de poder o de lo contrario podrían presentarse bloqueos o desbalances en el ejercicio de poder; las estrategias para construir estos acuerdos se basan en las Relaciones Intergubernamentales (RIG), en la Coordinación Intergubernamental (CIG) o en la Administración Intergubernamental (AIG) **Fuente especificada no válida..**

Así, las relaciones intergubernamentales se pueden analizar como la forma en que los principios de cooperación, coordinación, apoyo, intercambio de información entre niveles de gobierno operan para alcanzar objetivos comunes, en donde se pueden encontrar modelos en los que predomina la autoridad nacional, en los que se solapan acciones y en los que se coordinan las acciones partiendo de una separación clara de competencias y responsabilidades (Fernandez, de Souza & Carvalho, 2021: 102).

Después de analizar el modelo de prestación de servicios de salud y la normativa emitida por el Estado - Unión, por los municipios y por los Estados durante el año 2020, Fernandez, M., de Souza, S. y Carvalho (2021) encuentran que en Brasil se ha configurado un modelo de modelo de superposición de autoridades, en el que se presentan acciones simultáneas entre la unión, estados y municipios, así como de acciones concentradas en los Estados y en los municipios. Lo anterior explicado, en parte, por la posición negacionista del virus SARS- Cov 19 por parte del presidente Bolsonaro y por el abandono de políticas estructuradas en que la Unión daba directrices y los Estados y municipios ejecutaban e implementaban políticas en un modelo descentralizado.

Por su parte, en el caso colombiano lo que se evidenció fue una centralización de las acciones para enfrentar la crisis gracias al Estado de Emergencia. Entre otras cosas la responsabilidad de los servicios de salud recayó sobre las Entidades Prestadoras de Salud, mientras que las Secretarías de Salud o las direcciones de salud departamentales y municipales se les destinó a ejercer acciones de inspección, vigilancia y control de los servicios prestados.

De esta manera, todas las decisiones presupuestales y licitatorias relacionadas con la compra de medicamentos, dispositivos o equipos, requeridos para el diagnóstico y tratamiento del virus, y más adelante la adquisición de vacunas quedaron en manos del nivel central. También se crearon fondos, cuentas y entidades para la mitigación de la crisis, dentro de los que se destaca la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME y de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID 19 con una vigencia de dos años, los cuales fueron cuestionados porque el FOME se valió, a manera de préstamo, de recursos de los departamentos y municipios, particularmente de los Fondos de Pensión Territorial FONPET. (Pérez Guevara & Bonilla, 2021).

A lo anterior se sumó la afectación en la percepción de ingresos de los entes territoriales, municipios del 25,7% y departamentos del 20%, y la reducción de las transferencias corrientes a los municipios del 26,2 y de 11,7 a los departamentos (Pérez-Valbuena, Bonet-Morón, Ricciulli- Marín & Barrios, 2021).

## **Algunas conclusiones**

- En Brasil a diferencia se fortaleció el papel del nivel federal en los que se fortalecieron los esquemas de asociatividad y se establecieron esquemas de cooperación financiera entre estados. En Colombia, por su parte, se acumuló el poder en el ejecutivo nacional gracias a los estados de emergencia y a la centralización de competencias para la atención de la pandemia
- En el caso de los legislativos nacionales, se destaca su papel secundario en Colombia, esto debido al régimen de excepcionalidad que debilita sus funciones de control y a la imposibilidad de reunirse lo que agotó varios meses de discusión la posibilidad de sesionar de manera virtual. En Brasil, por el contrario, se caracterizó por tener un papel preponderante ante el inmovilismo de Bolsonaro, el Senado ha venido investigando desde 2021 al presidente y miembros de su gabinete por sus acciones y omisiones en el manejo de la pandemia.
- Con todo, tanto Brasil y Colombia se ubicaron como los dos países que peor gestionaron la pandemia durante 2020 tal y como se mostraba en la presentación de este proyecto.

# Referencias

- Agencia EFE. (29 de junio de 2020). Brasilia declara el estado de "calamidad pública" con el avance del coronavirus. *Agencia EFE*. Obtenido de <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/brasil-declara-el-estado-de-calamidad-publica-con-avance-del-coronavirus/20000013-4283861>
- Cerqueira, D. (SF). *Fundación para el debido proceso*. Recuperado el 03 de 01 de 2022, de [https://dplf.org/sites/default/files/brasil\\_daniel\\_cerqueira.pdf](https://dplf.org/sites/default/files/brasil_daniel_cerqueira.pdf)
- Cox, G., & Morgenstern, M. (2001). Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures. *Comparative Politics*, 171-189.
- Fernández, M., Dantas, H. & Testa G. (2020) ¿Cambios de rumbo? El gobierno Bolsonaro y la realidad política de Brasil. *Reflexión política* 22(45), pp. 44-53. <https://doi.org/10.29375/01240781.3918>
- Fernandez, M., de Souza, S., & Carvalho, R. (2021). As relações intergovernamentais durante a pandemia da COVID-19 no Brasil: uma análise da atuação dos estados. *Reflexión Política*, 23(48), 98-109. <https://doi.org/10.29375/01240781.4232>
- Mainwaring, S. (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de Estudios Políticos*(88).
- Payne, M., Zovatto, D., & Mateo, M. (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID - IDEA .
- Pérez Guevara, N., & Bonilla, M. (2021). Managing the Pandemic in Colombia: Between the Immediate Response and the Structural Consequences en el libro COVID-19's political challenges. En M. Fernandez, & C. Machado, *COVID-19's political challenges in Latin America* (págs. 49-64). Cham, Suiza: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-77602-2>
- Pérez-Valbuena, G., Ricciulli-Marín, D., Bonet-Morón, J., & Barrios, P. (Marzo de 2021). Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19. *Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana*(297). Obtenido de [https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9998/DTSERU\\_297.pdf](https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9998/DTSERU_297.pdf)
- Sanchez de la Barquera, H. (2014). El federalismo como forma de organización del Estado. En H. Sanchez de la Barquera, *Fundamentos, teoría e ideas políticas* (págs. 211-238). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M. S., & Mainwaring, S. (1997). Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate. En M. S. Shugart, & S. Mainwaring, *Presidencialismo y democracia en América LATina*. Buenos Aires: Paidós.