

**Sindemia, Estado y Políticas Sociales:
Reflexión desde la Experiencia de Puerto Rico**
**Syndemic, State and Social Policies:
Reflection from the Experience of Puerto Rico**

Amelisse De Jesús Dávila
Universidad del Sagrado Corazón, San Juan, Puerto Rico
amelissey.dejesus@sagrado.edu
<https://orcid.org/0000-0002-3470-022X>

Cómo citar:

De Jesús Dávila, Amelisse. 2023. Sindemia, Estado y Políticas Sociales: Reflexión desde la Experiencia de Puerto Rico. Revista Reflexiones.102. DOI 10.15517/rr.v103i1.54606

Resumen

Introducción: las características contextuales de Puerto Rico, previo a la llegada del virus COVID-19, delinearon un panorama político, económico y social muy desafiante. Desde ellas se enmarcaron las respuestas dadas por el gobierno una vez declarado el estado de emergencia en el Archipiélago. Por ello, se realizó una breve reflexión crítica, a partir de los aportes teóricos del concepto salubrista sindemia y un enfoque de los derechos humanos.

Objetivo: describir las políticas sociales que trataron de responder a la emergencia salubrista provocada por el COVID-19 en Puerto Rico y valorar su relación con un enfoque holístico, salubrista y desde los derechos humanos.

Método: El ensayo está basado en una breve investigación documental acerca de los acontecimientos socio políticos dados en Puerto Rico ante la sindemia del COVID-19, la respuesta del Estado y el rol de la profesión de Trabajo Social. La misma incluyó reflexiones colectivas de parte de la facultad del Programa de Trabajo Social de la Universidad del Sagrado Corazón.

Resultado: a pesar de que la actuación del gobierno se percibe como una protectora al bienestar colectivo, sus decisiones y estrategias de acción no consideraron importantes aspectos de la vida social y sus dimensiones, incluyendo derechos fundamentales de la ciudadanía. Esta vulneración de derechos hizo necesario el reclamo organizado de la ciudadanía en Puerto Rico y, con ello, un rol del Trabajo Social como promotor y defensor de estos derechos.

Conclusión: existe la urgencia de la aplicación de un enfoque de derechos humanos en el manejo de esta emergencia para garantizar condiciones de mayor justicia y equidad a todas las personas que se han visto afectadas por el COVID-19. Por ello, se puntualizan unas recomendaciones al papel de la profesión de trabajo social en Puerto Rico.

Palabras claves: COVID-19, Neoliberalismo, Enfoque salubrista, Trabajo Social, Derechos humanos.

Abstract

Introduction: The contextual characteristics of Puerto Rico, prior to the arrival of COVID-19 virus, outlined a very challenging political, economic and social landscape. From them, the responses given by the government once the state of emergency was declared in the Archipelago were framed. Therefore, a brief critical reflection was made, based on the theoretical contributions of the syndemic health concept and a human rights approach.

Objective: To describe the social policies that tried to respond to the health emergency caused by CoVID-19 in Puerto Rico and to assess their relationship with a holistic, health and human rights approach.

Method: The essay is based on a brief documentary research about the socio-political events in Puerto Rico in the face of the COVID-19 syndemic, the response of the State and the role of the Social Work profession. It included collective reflections from the faculty of the Universidad del Sagrado Corazón Social Work Program.

Results: Even though the government's actions are perceived as protecting collective well-being, its decisions and strategies of action did not consider important aspects of social life and its dimensions, including fundamental rights of citizens. This violation of rights made necessary the organized claim of citizenship in Puerto Rico and, with it, a role of Social Work as a promoter and defender of these rights.

Conclusion: There is an urgency of applying a human rights approach in the management of this emergency to guarantee conditions of greater justice and equity to all people who have been affected by COVID-19. Therefore, some recommendations are made to the role of the social work profession in Puerto Rico.

Keywords: COVID-19, Neoliberalism, Health approach, Social work, Human rights.

Introducción

El siguiente artículo es el resultado de la participación como representante de la Universidad del Sagrado Corazón en el panel del primer eje temático del VIII Encuentro de Trabajo Social México, Centroamérica y el Caribe, en gesta preparatoria al XXIII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social de la Asociación Latinoamericana de Educación e Investigación en Trabajo Social. En dicho panel se buscaba analizar el estado de las políticas sociales en el contexto de la pandemia y el papel que asumió el Estado en su

implementación. Se buscaba, además, prestar atención a aspectos previos a la pandemia, al momento en que se enfrentó y sus posibles perspectivas.

Muchos de los puntos elaborados en dicho panel estuvieron basados en una reflexión colectiva que como facultad del Programa de Trabajo Social de la Universidad del Sagrado Corazón en Puerto Rico se realizó como parte del *Ciclo de Conferencias Internacionales desde el Trabajo Social: Luchas sociales y pandemia*, llevado a cabo entre febrero y mayo del año 2022.

El COVID-19, ¿cuestión de derechos humanos?

El contexto previo a la llegada del COVID-19 a Puerto Rico

El entorno puertorriqueño está caracterizado por unas circunstancias muy particulares. Primero, Puerto Rico es un territorio no incorporado de los Estados Unidos de América (EUA), lo que le convierte en una de las más antiguas jurisdicciones del mundo que opera bajo un esquema colonial. Esto ha propiciado que el condicionamiento de los factores político-económicos en el país haya sido delineado bajo los intereses neoliberales del proyecto de desarrollo y expansión estadounidense.

Cabrera (2022) puntualiza que el neoliberalismo como proyecto ideológico, político y económico -a escala planetaria- tiene como característica más distintiva la disminución del Estado y de sus facultades de control económico, así como la privatización de gran parte de los servicios públicos. Puerto Rico es un claro ejemplo de cómo esto ha sido implementado de forma progresiva en los últimos treinta años. En la década de 1990, a partir de su relación política con EUA, en Puerto Rico se comenzaron a implementar cambios en la administración pública a raíz de la reforma en el modelo de estado benefactor estadounidense, entre otros factores. Dichas transformaciones se justificaron desde la concepción de que los servicios sociales eran gastos públicos y que la intervención del estado en los asuntos económicos había ido muy lejos. Las asistencias sociales quedaron condicionadas a que la ciudadanía hábil se mantuviera activa en el mercado de empleo para poder recibirlas. Muchos de estos servicios comenzaron a ser administrados desde el sector privado, conocido como el Tercer Sector. Es en este marco que comenzó la oleada de privatizaciones, especialmente, en el sistema de salud. Se sumaron, además, la venta de activos públicos, por ejemplo, la venta de la Compañía de Telefonía de Puerto Rico (*Puerto Rico Telephone Company*). La avanzada continuó durante los años 2000, con la venta de más activos gubernamentales, un endeudamiento mayor del gasto público, el despido de decenas de miles de personas que laboraban en el sector público y, finalmente, la imposición de una Junta de Control Fiscal por el Congreso estadounidense, a

través de la política conocida como *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act*.

Es dentro de este ámbito que, en los últimos 5 años, en Puerto Rico se han experimentado una serie de emergencias que profundizaron la precarización de las condiciones de vida ante la sistemática vulneración de los derechos humanos de la ciudadanía:

- Huracanes: en septiembre del año 2017, se experimentaron los efectos devastadores de los huracanes Irma y María; sobre todo, de este último. Su fuerza, sumada al deterioro de las infraestructuras físicas, sociales y políticas, provocó daños estructurales, ambientales, físicos y emocionales; en consecuencia, cobró miles de vidas y dejó sin servicios básicos, como agua potable, energía eléctrica y vivienda, a gran parte de la población. Estas circunstancias, a su vez, causaron una ola migratoria a los Estados Unidos de América, solo comparable con la gran migración de boricuas registrada en los años 1940.
- Crisis política: luego, en el verano del 2019, el país vivió una profunda crisis política y constitucional ante los reclamos del pueblo puertorriqueño para motivar la salida del gobernador electo de turno, los cuales, finalmente provocaron su histórica renuncia al cargo en el mes de agosto de ese año.
- Sismos del Sur: a finales del 2019 comenzaron a sentirse en la isla una serie de sismos que incrementaron en magnitud y frecuencia a principios del año 2020. En enero de ese año, un terremoto de magnitud 6.4, también con efectos devastadores en la costa sur del país, dio paso a una serie de réplicas que no cesaron durante meses.
- COVID-19: aun lidiando con las implicaciones de los continuos sismos, en el mes de marzo de 2020 se enfrentó al COVID-19. Esto trajo consigo no solo la amenaza de contagio y muerte, sino la implementación de medidas preventivas que se enfocaron, inicialmente, en toques de queda y el distanciamiento físico, lo que alteró abruptamente las formas de convivencia en el país.

COVID-19 en Puerto Rico: respuesta del Estado y las políticas sociales

¿Cómo concebir el COVID-19 a tres años de su llegada? Desde el eje temático propuesto en el VIII Encuentro de Trabajo Social se asumió el entendido de que no se ha enfrentado una pandemia, sino lo que en inglés se conoce como *syndemia*. ¿Qué es una *syndemia*? Para el reconocido antropólogo y médico estadounidense Dr. Merrill Singer,

Las sindemias son definidas como la agregación de dos o más enfermedades, otras condiciones de salud en una población en la que hay algún nivel de comportamiento biológico o interfaz perjudicial que exacerba los efectos negativos para la salud de cualquiera o todas las enfermedades involucradas. La sindemia implica una interacción adversa de enfermedades de todo tipo (por ejemplo, infecciones, enfermedades crónicas no transmisibles, problemas de salud mental, condiciones de la conducta, exposición tóxica, y desnutrición). Es más probable

que surjan bajo las condiciones de desigualdad en salud causadas por la pobreza, estigmatización, estrés o violencia estructural debido al papel de estos factores en la agrupación y exposición de enfermedades y por el aumento a su vulnerabilidad física y conductual (Singer 2017, 941).

En esta misma línea, el autor Richard Horton (2020) afirmó que el considerar al COVID-19 como un sindemia permitiría dar énfasis a sus orígenes sociales y con ello a su manejo. «La vulnerabilidad de los ciudadanos de edad mayor; las comunidades étnicas, afrodescendientes, asiáticas y minoritarias; y los/as trabajadores claves, que comúnmente están mal pagados y con menos protecciones de bienestar, apuntan a una verdad hasta ahora apenas reconocida, a saber: que no importa cuán efectivo sea un tratamiento o una vacuna protectora, la búsqueda de una solución puramente biomédica para COVID-19 fracasará» (Horton 2020, 874).

Haberse acercado a la emergencia salubrista desde los aportes de esta noción teórica, una que es muy cónsona con una perspectiva de derechos humanos, hubiese permitido atender algunas de las manifestaciones de la cuestión social colonial¹ en Puerto Rico. Esto, porque según afirma el Dr. Freddy Esquivel (2022), la aplicación de este constructo a la situación vivida en nuestros países permite el reconocimiento de los aspectos sociales, económicos y culturales en el examen de cómo la desigualdad y explotación tienen serias repercusiones en la salud física y mental de las personas. Sin embargo, las políticas sanitarias y sociales gestadas en los pasados años en Puerto Rico no fueron sustentadas desde este concepto salubrista.

La respuesta del Estado en el COVID-19

Inicialmente, la postura oficial del gobierno de Puerto Rico fue de negación a la posibilidad de que el COVID-19 pudiera llegar al archipiélago. Pero como era de esperarse, no tardó mucho tiempo en registrarse el primer caso del virus, asunto que tomó notoriedad cuando la persona afectada, una turista italiana de 68 años, falleció en la Isla. La presión pública que recibió el gobierno hizo que se movieran de la negación a la afirmación, de la seriedad del asunto de salud pública a encarar la situación sanitaria, por lo que a partir de marzo de 2020 se impuso (como en otras partes del mundo) un estricto toque de queda en el cual la ciudadanía debió permanecer en sus casas las 24 horas del día.

Más adelante, las respuestas de apoyo gubernamental hacia la protección económica para la ciudadanía fueron financiadas por políticas sociales estadounidenses que crearon o ampliaron, de manera temporaria programas tales como:

¹ Concepto de Jesús Cabrera Cirilo

- *Pandemic Unemployment Assistance* (PUA, por sus siglas en inglés): programa federal temporario creado en virtud de la ley estadounidense conocida como *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act* (*Ley CARES de 2020*). Este programa proveyó hasta un máximo de 39 semanas de beneficios para personas que no eran elegibles para recibir compensación por desempleo regular y que estaban disponibles y eran aptas para trabajar, pero que no tenían empleo o trabajaban parcialmente por ciertas razones específicas relacionadas al COVID-19.
- *Paycheck Protection Program* (PPP): programa temporario, también establecido a partir de la ley *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act* (*Ley CARES de 2020*). Este programa fue implementado por la Administración de Pequeños Negocios (SBA, sus siglas en inglés). Este programa proporcionó a pequeñas empresas fondos para pagar hasta 8 semanas de costos de nómina, incluidos los beneficios a personas trabajadoras. Los fondos también se podían usar para pagar intereses sobre hipotecas, alquileres y servicios públicos.
- Aumentos a las partidas asignadas a las familias participantes del Programa de Asistencia Nutricional (PAN): este programa también está financiando por el gobierno de los Estados Unidos de América, y destina fondos para que familias seleccionadas puedan adquirir alimentos a través de una tarjeta de transferencia de beneficios electrónicos en tiendas autorizadas.
- Se otorgaron ciertos subsidios a instituciones y profesionales del área de servicios de salud.
- Se emitieron tres rondas de transferencias económicas a la ciudadanía estadounidense para ayudarles a lidiar con el efecto económico directo de la pandemia.
- Se dio acceso gratuito para la vacunación y los refuerzos contra el COVID-19.

Primeramente, la actuación del gobierno se puede percibir como una protectora al bienestar colectivo. Sin embargo, sus decisiones y estrategias de acción no consideraron importantes aspectos de la vida social y sus dimensiones, incluyendo derechos fundamentales de la ciudadanía. Esta vulneración de derechos hizo necesario el reclamo organizado de la ciudadanía en Puerto Rico en asuntos tales como:

- Vulneración del derecho a la salud: la ciudadanía se mantuvo en continua denuncia ante la dificultad del estado en establecer una política clara para el rastreo de casos, falta de pruebas masivas para detección del virus y acceso equitativo a la vacunación.
- Se denunció, por organizaciones cívicas y profesionales, la exclusión de las personas y familias sin hogar a las asistencias económicas y estrategias preventivas en los inicios de la pandemia.
- Vulneración del derecho al trabajo: la implementación de los toques de queda y la inequidad en el nivel de preparación de varios sectores para mantener operaciones remotas implicó el cierre de negocios, despidos y efectos económicos muy adversos,

especialmente en el sector de cuentapropistas, sobre todo si eran liderados por mujeres en la jefatura familiar.

- Vulneración al derecho a la educación: los decretos de toques de queda provocaron el cierre masivo de escuelas, que, sumado a la falta de acceso a equipo y de Internet, interrumpieron las actividades escolares. La ciudadanía se mantuvo en la constante denuncia de lo que esto implicó, particularmente, para estudiantes con diversidad funcional o de educación especial, a quienes se les suspendieron no solo los servicios educativos, sino también sus tratamientos.
- Vulneración del derecho a la alimentación para miles de personas en niñez y juventud que, ante el cierre de las escuelas públicas del país, no tuvieron acceso a los comedores escolares. Fue necesaria la denuncia sistemática y movilización de sectores civiles y profesionales para presionar al Departamento de Educación de Puerto Rico para que diseñara una estrategia de distribución de alimentos preparados para el estudiantado del sistema educativo público.
- Vulneración del derecho a la vida y a la paz, por ejemplo, en ámbitos como:
 - Alza en la violencia de género: el toque de queda obligó la convivencia de víctimas con sus agresores
 - Alza en la violencia infantil: se desarticularon las redes de apoyo de las comunidades escolares al mantener a las víctimas con quien las agrede en las casas

Estas vulneraciones a los derechos humanos se enmarcaron y continúan desarrollándose dentro de importantes hitos, entre lo que se destacan:

- el litigio y la posterior aprobación de un Plan de Ajuste a la Deuda Nacional de Puerto Rico, que fue evaluada por el Sistema Judicial de los Estados Unidos y que, entre otras cosas, básicamente, liquidará los fondos para garantizar la jubilación de miles de personas que laboran en el sector público,
- la continua venta y privatización de los pocos activos públicos que restan, por ejemplo, la distribución y generación de energía eléctrica,
- investigaciones judiciales ante la intención de mal uso de fondos públicos para la compra de pruebas de COVID-19,
- los resultados de las elecciones generales en Puerto Rico y EUA en el año 2020, así como las elecciones de medio término celebradas en noviembre 2022 en EUA,
- los continuos escándalos por corrupción gubernamental en Puerto Rico.

En este contexto, a pesar de las políticas establecidas, se han registrado unos **438,861** casos confirmados del virus en el país, **637,801** casos probables (prueba antígeno) y un total de **5,642** personas fallecidas².

La urgencia de un enfoque de derechos humanos en el enfrentamiento del CoVID-19

Asumir el COVID-19 como una sindemia implica el requerimiento de la aplicación de un enfoque de derechos humanos en las políticas elaboradas por los estados. Horton (2020) apunta que las políticas y programas diseñados por los gobiernos ante una sindemia deben dirigirse a revestir las desigualdades sociales desde un enfoque integrado de salud pública. «Abordar la COVID-19 como una sindemia invitará a una visión más amplia, que abarque la educación, el empleo, la vivienda, la alimentación y el medio ambiente. Ver el COVID-19 solo como una pandemia excluye un prospecto tan amplio pero necesario» (Horton 2020, 874). Por esto, para la autora Cubillos (2018), el marco para atender dichas desigualdades y erradicar «las inequidades e injusticias sociales» lo proporciona el enfoque de derechos humanos, que desde una situación como la que se ha vivido en la sindemia no sería evaluada por las necesidades insatisfechas de la ciudadanía, sino por la obligación del Estado de dar respuesta a los derechos humanos. Por ello, la autora invita a transformar el modelo vigente, «cuyas políticas se centran en la satisfacción de las necesidades biológicas de los individuos, desvinculadas de los factores que generan los problemas sociales» (46). «En cambio, bajo un enfoque de derechos los problemas son entendidos como problemas de poder, lo cual exige atender a las causas de los mismos para buscar soluciones acordes a estos y en la medida de lo posible, su prevención; sitúa, además, al sujeto en el centro de dicho diagnóstico y de las futuras propuestas (Güendel 2000). Así, la configuración de los servicios, con un enfoque de derechos, responde a perspectivas integrales, que abarcan la totalidad de las necesidades de los individuos: biológicas, sociales y culturales; considerando al mismo tiempo sus diferencias individuales» (Cubillos 2018, 46).

Rol de la profesión de Trabajo Social

El fuerte vínculo de la profesión con los derechos humanos la coloca en posición de ser instrumento clave para el desarrollo, implementación y análisis de políticas sociales de promoción, protección y vigilancia de los derechos humanos (Cubillos 2018). Frente a la sindemia del COVID-19, en palabras de uno de los docentes del Programa de Trabajo Social, participante en un sondeo realizado: «El reclamo desde el trabajo social puertorriqueño siempre ha sido la defensa y garantía de los derechos humanos y la justicia social. Luchar por servicios esenciales accesibles, de calidad y basados en evidencia, un sistema de salud universal,

² Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://covid19datos.salud.gov.pr/>

educación pública de calidad y evitar el cierre de escuelas. Exigimos un Estado de Bienestar Social y no neoliberal. Que los derechos humanos no sean una mercancía».

Adelantar esta aspiración requiere de ciertos requisitos y acciones ético-políticas desde la profesión, como las sugeridas por Soto (2019) y Cabrera (2022):

1. Propiciar un contexto donde se ubiquen los derechos humanos en el terreno de lo político, que no solo se reconozcan y defiendan, sino que se politicen y amplíen, con y desde el trabajo para otras personas. Para ello, se deben abordar los derechos humanos no como fin o garantía, sino como posibilidad y apertura.
2. Para poder responder a los reclamos de las poblaciones marginadas es menester mejorar las condiciones laborales y salariales de la clase profesional. Esto es, posicionarse en defensa de la profesión misma³.
3. Concebir la profesión como una que cuestiona, denuncia, demanda y acciona. Ser profesional del Trabajo Social implica un posicionamiento ético-político que debe trascender los espacios y ámbitos de aplicación.
4. Defender el servicio público de calidad, en oposición a la privatización de lo social.
5. Fomentar, promocionar y alentar la investigación crítica para poder entender la realidad, y así impulsar, con base científica, políticas sociales basadas en un enfoque de derechos humanos.
6. Seguir caminando hacia la articulación de alianzas y vinculaciones para fomentar el trabajo comunitario como proyecto de reafirmación colectiva.
7. Defender el colectivo profesional, reconociendo que en la profesión hay pluralidades, lo que implica fomentar el debate y la democracia interna reconociendo la diversidad.

Es un panorama muy complejo el que se enfrenta, por lo que la continua reflexión crítica, desde una ética solidaria, sumada a la unión de voluntades, puede dirigir un accionar político liberador que sea clave para enfrentar las tensiones y desigualdades en la sociedad puertorriqueña.

Apoyo financiero: El artículo se realiza como parte de las actividades docentes de internacionalización apoyadas por la Universidad del Sagrado Corazón en Puerto Rico, en el marco del VIII Encuentro de Trabajo Social México, Centroamérica y el Caribe, en gesta preparatoria al XXIII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social de la Asociación Latinoamericana de Educación e Investigación en Trabajo Social.

³ A tenor con ello, el Colegio de Profesionales del Trabajo Social de Puerto Rico ha solicitado a la Legislatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico la consideración de dos proyectos de ley, radicados por petición, para poder establecer la Carta de Derechos de los y las Profesionales del Trabajo Social de Puerto Rico (Proyecto del Senado 893) y la Ley de Salarios Base para los y las Profesionales del Trabajo Social de PR (Proyecto del Senado 894).

Referencias

- Cabrera Cirilo, Jesús. 2022. «Luchas sociales y pandemia: Reflexiones críticas desde el Trabajo Social en Puerto Rico». Panel del Ciclo de Conferencias Internacionales Luchas Social y Pandemia: reflexiones críticas desde el trabajo social latinoamericano. Universidad del Sagrado Corazón, San Juan Puerto Rico, 31 de marzo.
- Cubillos Vega, Carla. 2018. «Incorporar los derechos humanos al Trabajo Social. El enfoque de derechos: un marco de referencia». *Sociedade em Debate*. 24(ene-abr): 41-58.
- Esquivel Corrella, Freddy. 2022. «Centroamérica, Costa Rica y Trabajo Social en el contexto de la sindemia de COVID-19». Ponencia presentada en Ciclo de Conferencias Internacionales Luchas Social y Pandemia: reflexiones críticas desde el trabajo social latinoamericano. Universidad del Sagrado Corazón, San Juan Puerto Rico, 5 de mayo.
- Horton, Richard. 2020. «Offline: COVID-19 is not a pandemic». *The Lancet*. 396 (septiembre):874. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)32000-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32000-6)
- Singer, Meryll, Nicola Bulled, Bayla Ostrach y Emily Mendenhall. 2017. «Syndemics and the biosocial conception of health». *The Lancet*. 389 (marzo): 941-950.
- Soto Román, Jelitza. 2019. «La formación profesional del Trabajo Social en el contexto actual: Retos y Posibilidades». Ponencia presentada como parte de la conferencia magistral Presente y Futuro del Trabajo Social y de su Colectivo Profesional: Trayectoria, Aportaciones y Desafíos. Octogésima Asamblea del Colegio de Profesionales del Trabajo Social de Puerto Rico, Ponce, Puerto Rico, 15 de noviembre.