



## América Latina en el mundo del coronavirus

287



## **NUEVA SOCIEDAD**

es una revista latinoamericana abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social.

Se publica cada dos meses en Buenos Aires, Argentina, y circula en toda América Latina.

*Directora:* Svenja Blanke

*Jefe de redacción:* Pablo Stefanoni

*Coordinadora de producción:* Silvina Cucchi

*Plataforma digital:* Mariano Schuster, Eugenia Corriés

*Administración:* Vanesa Knoop, Karin Ohmann

### **NUEVA SOCIEDAD Nº 287**

*Diseño original de portada:* Horacio Wainhaus

*Diagramación:* Fabiana Di Matteo

*Ilustraciones:* Cristian Turdera

*Corrección:* Germán Conde, Vera Giaconi

*Traducción al inglés de los sumarios:* Kristie Robinson

Impreso en Talleres Gráficos Nuevo Offset,  
Viel 1444, Buenos Aires, Argentina

Los artículos que integran NUEVA SOCIEDAD son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de la Revista. Se permite, previa autorización, la reproducción de los ensayos y de las ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia a la redacción.

**NUEVA SOCIEDAD – ISSN 0251-3552**

Oficinas: Humberto Primo 531, C1103ACK Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (54-11) 3708-1330

Correo electrónico: <info@nuso.org>

<distribucion@nuso.org> (distribución y ventas)

**<www.nuso.org>**

El portal NUEVA SOCIEDAD es una plataforma de reflexión sobre América Latina.  
Articula un debate pluralista y democrático sobre política y políticas latinoamericanas.

 **NUEVA  
SOCIEDAD**

es un proyecto de la

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

Mayo-Junio 2020

## Índice

### COYUNTURA

- 4601 **Sandra Borda G.** Colombia y la crisis venezolana:  
una estrategia fallida ..... 4
- 4602 **Roy Hora.** ¿Qué es y qué quiere el campo argentino? ..... 11

### TRIBUNA GLOBAL

- 4603 **Martín Baña.** «El de Putin es en esencia un proyecto  
conservador». Entrevista a Ilyá Budraitskis ..... 24

### TEMA CENTRAL

- 4604 **Mónica Hirst / Bernabé Malacalza.** ¿Podrá reinventarse  
el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus ..... 35
- 4605 **Pablo Stefanoni.** Brasil: pandemia, guerra cultural y  
precariedad. Entrevista a Lena Lavinas ..... 49
- 4606 **José Natanson.** Argentina, el virus y el presidente ..... 60
- 4607 **Rossana Castiglioni.** La política chilena en tiempos de pandemia.  
Entre la (des)movilización social y la crisis sanitaria ..... 68
- 4608 **Humberto Beck / Carlos Bravo Regidor / Patrick Iber.**  
El primer año del México de AMLO ..... 80
- 4609 **Rosario Queirolo.** ¿Qué significa el «giro a la derecha» uruguayo? ..... 98
- 4610 **María Pilar García-Guadilla.** Venezuela 2020: autoritarismo  
político y pragmatismo económico ..... 108
- 4611 **Daniel Vásquez.** Honduras en el abismo ..... 121

### ENSAYO

- 4612 **Ricardo Dudda.** La Gran Reclusión y el futuro del capitalismo ..... 132

### SUMMARIES

## Segunda página

América Latina se enfrenta a la inesperada pandemia de covid-19 en una complicada situación económica y social y con sistemas sanitarios frágiles para hacer frente a una crisis de la magnitud de la que ha generado el virus. A ello se suma una gran masa de trabajadores y trabajadoras no registrados y serios problemas de hacinamiento en los barrios populares. En ese marco, las respuestas fueron variadas, pero en todos los casos se combinaron formas de aislamiento y distanciamiento social con políticas públicas para sostener los ingresos. En cada país la pandemia declina efectos políticos diversos: suspensión de las protestas, polarización, despolarización, así como el reforzamiento o el debilitamiento de los presidentes. El Tema Central de este número de NUEVA SOCIEDAD se enfoca precisamente en esta coyuntura regional sui géneris: la de América Latina en el mundo del coronavirus.

Para comenzar, una mirada global nos muestra que los mecanismos multilaterales parecen cada vez más debilitados, y a esto no es ajeno el desprecio de Donald Trump por el multilateralismo. Mónica Hirst y Bernabé Malacalza sostienen en su artículo que, en verdad, la pandemia de covid-19 está acelerando transformaciones que ya estaban en curso en la política mundial de las últimas décadas, como la declinación de la hegemonía de Estados Unidos y el ascenso de China como potencia global. La pandemia podría servir, en este contexto, para «reinventar» el multilateralismo. Instituciones como la Organización Mundial de la Salud (OMS) resultan claves para enfrentar pandemias como la actual, pero sus formas de financiamiento y de funcionamiento abren dudas sobre su eficacia.

Brasil es, sin duda, uno de los países en los cuales el negacionismo oficial parece estar haciendo estragos. En una entrevista, Lena Lavinas repasa el ascenso al poder de Jair Messias Bolsonaro, los puntos débiles de las izquierdas y los cambios en un país que giró abruptamente hacia la extrema derecha. Pero también se refiere a la necesidad de pensar nuevos sistemas universales de protección social, tras una fuerte financiarización de las políticas sociales a escala global.

El caso argentino, analizado por José Natanson, parece ser el opuesto al brasileño: comandado por Alberto Fernández, un presidente «inesperado», el país asiste a acuerdos entre gobierno y oposición. Sin mucho margen de maniobra en un contexto económico complejo –y con la renegociación de la deuda como talón de Aquiles–, la pandemia de covid-19 dio al nuevo gobierno la oportunidad para encontrar una suerte de razón de ser y desplegar una iniciativa concertada que ha hecho crecer notablemente la popularidad presidencial.

En Chile, afirma Rossana Castiglioni, la pandemia le ha servido hasta ahora a Sebastián Piñera para frenar el ciclo de protestas que mantuvo en vilo al país, derrumbó su popularidad y allanó el camino para un plebiscito constitucional. No obstante, lo que en principio pareció una estrategia exitosa –evitar una cuarentena dura como la argentina y testear más– mostró sus límites y el país se encaminó al agravamiento de la situación sanitaria y social, con el riesgo de que el conflicto político y social vuelva a la escena antes del fin de la pandemia.

Humberto Beck, Carlos Bravo Regidor y Patrick Iber analizan el primer año de Andrés Manuel López Obrador en México. Como era de esperarse, el entusiasmo que generó la llegada a la Presidencia de «AMLO» choca hoy con dificultades económicas y sociales pero, sobre todo, con la resiliencia del crimen organizado. Bajo la presión de EEUU, el país cedió en temas migratorios. Muchos gestos simbólicos son positivos, pero resultan insuficientes, y a ello se suman los efectos de la pandemia y algunos pasos en falso del presidente mexicano.

Entre los nuevos gobiernos a los que la pandemia les alteró los planes iniciales está el de Uruguay. El país sudamericano hizo un giro ideológico en línea con el «fin del ciclo progresista» en la región, al menos tal como lo conocíamos. Como muestra Rosario Queirolo, el gobierno de centroderecha de Luis Lacalle Pou ganó las elecciones, por escaso margen, con una agenda que puso el acento en la inseguridad pública y en la reducción del déficit fiscal. Obviamente, el covid-19 redefinió las prioridades. Pero, más allá de la coyuntura, la pregunta de fondo es qué significa el giro a la derecha en un país como Uruguay, para muchos asociado casi naturalmente al progresismo por los tres periodos de gobierno del Frente Amplio (FA).

María Pilar García-Guadilla analiza el caso de Venezuela. El país sigue inmerso en su crisis de larga duración pero, no obstante, el gobierno de Nicolás Maduro ha dado un giro pragmático en la economía que le permitió no solo desconcertar a la oposición, sino también lograr que los productos vuelvan a aparecer en los mercados. Para ello, se apeló a una dolarización de hecho que pasó, sin escalas, de «maldición» a «bendición». Entretanto, el coronavirus aparece como una justificación para endurecer los mecanismos de control social.

Finalmente, Daniel Vásquez nos conduce al abismo hondureño. Con un golpe de Estado en 2009, mareas de migrantes que huyen del país, enormes niveles de violencia y de corrupción moldean una situación que parece insostenible. Los vínculos de la política con el crimen organizado se articulan con formas patrimonialistas de ejercicio del poder y con una larga erosión de la democracia en el país.

Resulta difícil imaginar la etapa poscoronavirus en América Latina, aunque se puede anticipar que los costos sociales serán elevadísimos. Podría aspirarse a que los países latinoamericanos redefinan sus sistemas sanitarios y de protección social para una mayor inclusión. Pero es posible que la pandemia agrave, por el momento, tendencias previas, en un momento en el que la región se debate entre la fragmentación, el debilitamiento de su peso internacional y la falta de horizontes políticos y sociales que la proyecten hacia el futuro.

# Colombia y la crisis venezolana: una estrategia fallida

Sandra Borda G.

Pese a los cálculos iniciales, la estrategia de «cerco diplomático» no logró apartar a Nicolás Maduro del poder. La «operación Cúcuta» para introducir ayuda humanitaria, en la que se embarcó personalmente el presidente Iván Duque, resultó un fracaso. A partir de entonces, Colombia va siguiendo de manera errática la no menos incierta estrategia de Washington.

El gobierno de Iván Duque ha transformado profundamente su posición en materia de política exterior frente al gobierno venezolano. En este artículo arguyo dos puntos esenciales: el primero es que esa transformación ha consistido en apoyar inicialmente una salida abrupta y no negociada del régimen de Nicolás Maduro y lograrla a través de la utilización del denominado «cerco diplomático». Esta estrategia fue una aproximación de mano dura que involucró el reconocimiento del gobierno de Juan Guaidó,

la promoción de sanciones en contra del régimen venezolano y diversas formas de presión —unas más radicales que otras—, que estaban destinadas a hacerle inviable al gobierno de Maduro su permanencia en el poder. Ante el fracaso de esta estrategia, la administración Duque primero insistió en mantenerse en su posición a pesar de su soledad y luego, cuando Washington decidió apoyar una transición negociada, dio un giro pragmático y abandonó la mano dura para respaldar la salida pactada.

---

**Sandra Borda G.:** es profesora asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes (Bogotá).

**Palabras claves:** «cerco diplomático», transición, Iván Duque, Nicolás Maduro, Colombia, Venezuela.

**Nota:** este artículo forma parte de la sección Diálogo y Paz, realizada junto con analistas y especialistas para analizar la compleja situación política de América Latina, disponible en <<https://nuso.org/dialogo-y-paz/>>.

El segundo punto se vincula a las razones por las cuales Colombia da un giro tan drástico. La principal causa de este cambio de orientación es que la primera estrategia, la del «cerco diplomático», encuentra sus orígenes en la posición tradicional que han mantenido el partido político del presidente, el Centro Democrático, y su líder natural, Álvaro Uribe. Desde siempre, este sector político ha sido un aliado incondicional del ala más dura de la oposición venezolana y ha compartido con ellos el escepticismo frente a procesos de negociación con el oficialismo y la creencia en la necesidad de propiciar un golpe de Estado con el apoyo de la comunidad internacional. En principio, el gobierno de Donald Trump pareció estar en sintonía con esta propuesta. Pero cuando la apuesta fracasó, sin planes alternativos, Colombia tomó la decisión de alinearse con Estados Unidos en la búsqueda de una transición negociada para Venezuela. El partido político del presidente no cuenta con propuestas alternativas y, como siempre en la historia de la política exterior colombiana, ante la ausencia de un plan concreto, la iniciativa por *default* es alinearse con las preferencias del gobierno estadounidense. En otras palabras, la motivación para impulsar el cerco diplomático es doméstica, mientras que las razones que explican el giro posterior son de carácter internacional y responden a la necesidad de un reacomodamiento frente al cambio de posición de Washington.

El cambio en la racionalidad política del gobierno colombiano se da en

tres tiempos: el primero fue el publicitado «cerco diplomático», el segundo es el de las negociaciones de Barbados y el tercero es el del método de zanahoria/garrote que implementa el gobierno de Trump justo en el momento más álgido de la pandemia de covid-19. A continuación, explico brevemente las características claves de cada uno de estos momentos y describo cómo tiene lugar el cambio de posición del gobierno colombiano.

### **Momento 1: el «cerco diplomático»**

Al inicio de 2019, el gobierno colombiano puso en marcha su estrategia más ambiciosa frente al régimen bolivariano. El denominado «cerco diplomático» buscaba intensificar la presión internacional a través del reconocimiento de un gobierno alternativo presidido por Guaidó. La idea era que si muchos Estados, incluyendo EEUU, reconocían un gobierno alternativo, ello reduciría sustancialmente la legitimidad internacional de Maduro, lo que, sumado a un endurecimiento del régimen de sanciones, pondría al oficialismo contra la pared y no le dejaría salida distinta a dejar el poder. El corolario de esta estrategia fue el intento de introducir ayuda humanitaria desde Cúcuta organizado entre el gobierno colombiano y sectores de la oposición venezolana y del gobierno estadounidense. Se suponía que si la ayuda lograba pasar la frontera, en el marco de una esperada movilización social, iría a sectores seriamente afectados por la

crisis económica en Venezuela, y eso le restaría apoyo interno al gobierno. Adicionalmente, miembros de la oposición también insistieron en que ello debilitaría la relación entre Maduro y los militares y se producirían deserciones importantes.

La expectativa era alta, y en Colombia el gobierno y sectores de la derecha estaban convencidos de que este sería el golpe de gracia contra el gobierno de Maduro. Duque había logrado construir una importante coalición en el Grupo de Lima, que si bien no estaba dispuesta a apoyar ninguna transición de facto en Venezuela, sí se mostraba dispuesta a respaldar la presión creciente en contra del gobierno y en favor de Guaidó. El gobierno colombiano se mostró ambiguo sobre la posibilidad de apoyar un golpe de Estado. En algunas ocasiones el presidente Duque dijo que no respaldaría una salida de facto y en otras insistió —haciéndoles eco a las mismas declaraciones de Trump— en que todas las opciones estaban sobre la mesa. La fe del gobierno colombiano era tan inamovible que Duque declaró en ese momento que el gobierno de Maduro tenía los días contados.

En el marco de este proceso, el territorio fronterizo adoptó en esta coyuntura una gran visibilidad y se observó una avalancha de presencia estatal, probablemente sin precedentes en la historia de la relación binacional entre Colombia y Venezuela. Como es el caso con casi todos los territorios fronterizos colombianos, la presencia del Estado en materia militar y de prestación de servicios también es

insuficiente en esta región. De hecho, del lado colombiano del límite la reducida presencia de la fuerza pública es particularmente preocupante. Ello ha facilitado el surgimiento de múltiples formas de criminalidad organizada, de economías informales, de contrabando y, en general, de caos y ausencia total de autoridad y de Estado de derecho. También en el campo de los grupos ilegales la situación vuelve a ser preocupante: las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) que operan en la zona, los frentes del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las bandas criminales ahora coadyuvadas por miembros de los carteles mexicanos parecen ser problemas mucho más endémicos del lado colombiano de la línea fronteriza. Los principales afectados por este terrible caldo de cultivo son justamente los habitantes de esta zona, que no solo no encuentran autoridades legítimamente constituidas cuando están en situación de vulnerabilidad frente a los numerosos actores ilegales, sino que además no cuentan con formas de satisfacer mínimamente sus necesidades en materia de seguridad, de salud y de educación.

En este escenario y casi de un día para el otro, Cúcuta, la ciudad más importante de esta región fronteriza, se vio inundada de funcionarios de alto nivel del gobierno de EEUU y del gobierno colombiano. La logística de la operación humanitaria convirtió una zona tradicionalmente abandonada e ignorada por todos en un foco de atención

regional e internacional. El mismo secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, acudió a la cita e incluso emitió unas polémicas declaraciones –de las que más tarde se tuvo que retractar– en las que, fruto del entusiasmo del momento, parecía avalar una intervención militar para derrocar a Maduro<sup>1</sup>. Los presidentes Sebastián Piñera de Chile y Mario Abdó de Paraguay y el grueso de la bancada republicana latina del Congreso estadounidense también se hicieron presentes en el lugar; artistas, celebridades y, por supuesto, la avalancha de medios de comunicación y de emisiones en vivo convirtieron el lugar en el epicentro de la atención regional.

El resultado fue muy distinto del esperado. Los camiones con ayuda humanitaria no lograron atravesar la frontera. La fuerza pública venezolana y varios civiles lo impidieron, e incluso uno de los camiones fue incendiado y la autoría del episodio fue objeto de múltiples especulaciones. Adicionalmente, las deserciones que se presentaron en el Ejército venezolano fueron de muy bajo perfil y reducidas en número; en ningún sentido constituyeron una amenaza sustancial para el gobierno. El tiempo pasó, Maduro se quedó y EEUU y varios países de la región empezaron a perderle fe a la alternativa que con tantos bombos y platillos había anunciado el presidente colombiano. El «cerco diplomático» se

diluyó mientras Guaidó seguía intentando mover el ajedrez internacional en su favor y Duque abandonaba el tema gradualmente. Su baja popularidad en el ámbito interno lo obligó a desistir de la grandilocuente empresa en Venezuela y a prestarle un poco más de atención a la construcción de gobernabilidad en su propio país.

## Momento 2: conversaciones en Barbados

A finales de mayo de 2019 y en medio de la gran polarización que resultó de la fallida «operación Cúcuta», representantes de los dos «gobiernos» (el de Maduro y el de Guaidó) iniciaron conversaciones para buscar una salida negociada a la crisis. La delegación de Maduro estaba conformada por el ministro de Comunicación Jorge Rodríguez y el gobernador del estado Miranda Héctor Rodríguez, y por parte de la oposición viajaron el vicepresidente de la Asamblea Nacional Stalin González y los asesores políticos Gerardo Blyde y Fernando Martínez. A pesar de que EEUU declaró en varias ocasiones que no apoyaría ningún tipo de conversación que no trajera como resultado la salida definitiva de Maduro del poder, el enviado especial Elliott Abrams les hizo un par de guiños a los diálogos en Barbados y dio señales de que el gobierno de su país estaría dispuesto a apoyar las conversaciones si

---

1. «No se puede descartar una intervención militar contra Maduro»: Luis Almagro en *France24*, 15/9/2018.

Maduro dejaba en claro que esta vez sí se tomaría en serio la negociación.

Sin embargo, en septiembre de 2019 tanto el gobierno de Maduro como la oposición ya se habían levantado de la mesa y era evidente que los intentos de buscarle una salida institucional a la crisis venezolana habían sido hasta el momento infructuosos. En esta coyuntura, el gobierno colombiano prefirió guardar un silencio elocuente. Después del desvanecimiento del «cerco diplomático», Duque no tenía forma de convencer a su base electoral ni a su partido de virar hacia el apoyo a una negociación. Ello constituiría una suerte de abandono del objetivo central de sacar a Maduro del poder. Por esta razón, para poder moverse estratégicamente y no marginarse del juego de la transición venezolana, el mandatario colombiano debía esperar a que EEUU diera señas más contundentes de respaldar una negociación. Si Washington mostraba su apoyo, Duque podría presentar el cambio en su posición como una forma necesaria e irremediable del tradicional e histórico alineamiento de la política exterior colombiana con los intereses de EEUU. Esa era la única forma de hacer digerible para su base electoral y su propio partido semejante cambio.

### **Momento 3: el garrote y la zanahoria de Washington**

La penúltima semana de marzo de 2020 y después de meses de silencio, interrumpidos solo por el reconocimiento público

de Trump a Guaidó en el discurso del Estado de la Unión, el gobierno estadounidense tomó la decisión de acusar a Maduro y a más de una docena de miembros de su gobierno de «narcoterrorismo», ya con la pandemia de covid-19 declarada y con el clima electoral anticipado por las primarias.

Pero pocas semanas después quedó claro que la estrategia era un poco más complicada. El 31 de marzo, el gobierno estadounidense ofreció levantar las sanciones impuestas a Venezuela a cambio de que la oposición y Maduro acordaran una forma de gobierno interino de transición. En una buena medida, la nueva propuesta de Washington se vincula con el momento de gran presión que soporta el gobierno de Venezuela, presión que, si este cálculo funcionara, debería empujarlo hacia una mesa de negociación. El ofrecimiento de una recompensa por la captura de Maduro anunciado solo una semana antes, el declive de los precios internacionales del petróleo activado por la reciente disputa entre Rusia y Arabia Saudita, la posterior y más definitiva baja de los precios del petróleo hasta los números negativos por cuenta de la pandemia global, la negativa del Fondo Monetario Internacional (FMI) a brindar un alivio a Venezuela y el efecto de las sanciones estadounidenses llevaron al gobierno de Trump a formular una nueva propuesta titulada «Marco para la Transición Democrática y Pacífica en Venezuela», que traza un «camino secuencial de salida» a las sanciones si el gobierno de Maduro coopera.

En esta propuesta, Maduro y Guaidó tendrían que dar un paso a un lado y no podrían ser parte del gobierno de transición. La Asamblea Nacional –controlada por la oposición– elegiría un gobierno de transición que incluiría a todos los sectores políticos y que gobernaría hasta que llegara el momento de las elecciones, algo que tendría que suceder en los siguientes seis o doce meses. Elliot Abrams precisó además que el plan no obligaría al exilio de Maduro y que este, en teoría, podría incluso participar en las elecciones. Adicionalmente, el secretario de Estado Mike Pompeo señaló que la propuesta también incluiría la salida de todas las fuerzas de seguridad extranjeras de territorio venezolano, particularmente las cubanas y rusas, y solo cuando ello ocurriera serían levantadas las sanciones impuestas sobre el sector petrolero y la compañía estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) y sobre integrantes del gobierno de Maduro. El ministro de Relaciones Exteriores Jorge Arreaza la definió como un «esfuerzo para ganar ventaja geopolítica en el contexto de una pandemia global»<sup>2</sup>.

La reacción del gobierno colombiano no se hizo esperar. El mismo día, el presidente Duque señaló que la propuesta de Washington estaba en línea con la política exterior colombiana, que se centra en cuatro aspectos: «el fin de la usurpación, un gobierno de transición con participación amplia,

la convocatoria de elecciones libres y la activación de un plan de recuperación económica». Para Duque, se trata de «una evolución positiva de la consistencia del cerco diplomático» y de ningún modo del resultado del fracaso de Guaidó y de la estrategia de Colombia para respaldarlo<sup>3</sup>. De esta forma, Duque le puso fin a su propia insistencia en encontrar una salida a la crisis venezolana que no implicase un proceso de negociación. Su desacuerdo y falta de apoyo a las negociaciones que se adelantaron en Barbados en 2019 terminó convertido en un apoyo a la transición pactada propuesta por EEUU, que se basa primordialmente en las conversaciones que han tenido lugar previamente y que el gobierno colombiano desaprobó. Es apenas natural que Duque, en su esfuerzo por no quedar marginado del proceso venezolano, presente la iniciativa de Washington como una derivación de la suya propia, pero lo cierto es que tanto el gobierno estadounidense como el colombiano fracasaron en su intento de buscar una salida forzada al régimen de Maduro, y ante ese fracaso, hoy están buscando formas de acercarse a una transición negociada.

### Epílogo: el papel de la OEA

Es poco lo que se sabe sobre lo que ha pasado después de la propuesta de negociación del gobierno de EEUU. El

---

2. «Arreaza acusa a EEUU de dar instrucciones políticas a otros países» en *Telesur*, 1/4/2020.

3. María Fernanda Herrera: «Plan de EEUU para Venezuela es una ‘evolución positiva del cerco diplomático’: Iván Duque» en *RCN Radio*, 31/3/2020.

mundo ha entrado en una suerte de paréntesis por cuenta de la pandemia y es apenas natural que la dinámica de la transición venezolana se haga más lenta y difícil en un mundo a media marcha. En el marco de un manejo equívoco e improvisado, la potencia norteamericana se ha convertido en el epicentro de la pandemia: el número de contagiados y de personas que han perecido debido al covid-19 ya lleva varias semanas en aumento y, al momento de escribir este artículo, 30 millones de personas habían perdido sus empleos por cuenta de la crisis; es muy probable que ello tenga un costo político importante para las aspiraciones de reelección de Trump. Así las cosas, en la medida en que haya un retorno gradual a la normalidad (o a los rezagos de normalidad que nos queden después de esta crisis), es posible que Washington vuelva a poner las luces sobre Venezuela e insista en una transición rápida. En un escenario de esta naturaleza, es igualmente probable que el gobierno de Duque acompañe esa iniciativa.

Un espacio adicional y amplio debe ser dedicado al análisis del papel que jugaron en estos tres momentos las organizaciones multilaterales regionales, y en particular la OEA. Almagro fue un gran entusiasta del «cerco diplomático»

propuesto por Duque y de la estrategia de «mano dura» del momento 1 descrito en este artículo. Almagro, al igual que Duque, no suscribió ni promovió durante este último año y medio la posibilidad de una eventual negociación. Al contrario, desde muy al inicio de la crisis venezolana su posición ha sido la de lograr la salida de Maduro a como dé lugar y con la mayor prontitud. Ello ha producido un efecto difícil de superar para la OEA: al haberse alineado abiertamente con el discurso más radical del ala más extremista de la oposición venezolana, ahora será muy difícil que la organización multilateral pueda contribuir de alguna forma al logro de una salida negociada. La posibilidad de que la OEA sea percibida como neutral por las partes en conflicto no tiene ni la más mínima credibilidad. Esta es precisamente la razón por la cual la participación de la OEA en los momentos 2 y 3 ha quedado desplazada a los márgenes. A menos que Almagro logre recomodarse, como lo ha hecho Duque, a las nuevas preferencias de Washington en favor de una transición dialogada e institucional, es muy poco probable que la OEA se reactive y asuma un papel protagónico en la búsqueda de una salida al atolladero venezolano que puede, eventualmente, significar la actual coyuntura. ☐

# ¿Qué es y qué quiere el campo argentino?

Roy Hora

Argentina, el país del «vértigo horizontal» de las grandes planicies, respira campo. Pero al mismo tiempo es un país apabullantemente urbano, en el que los imaginarios sobre ese campo se construyen a menudo a la distancia. Los conflictos recurrentes por el reparto de la renta agraria, en un contexto de fuertes transformaciones tecnológicas y de cambios en la propiedad de la tierra, dejan ver las discusiones irresueltas y plantean nuevos debates sobre la relación entre campo e industria, el tipo de impuestos deseables y la sostenibilidad del modelo actual.

Tras un segundo aumento de los derechos que gravan las exportaciones agrícolas, impuesto a solo tres meses de que Alberto Fernández asumiera la Presidencia, el malestar viene creciendo entre los empresarios del campo. Por el momento, la pandemia de covid-19 que asola al mundo ha sacado el tema del centro del escenario, dirigiendo la atención hacia problemas más urgentes y, de paso, deshilachando la protesta que las asociaciones ruralistas, reunidas en su Mesa de Enlace, habían programado entre el 9 y el

12 de marzo. El malestar agrario, sin embargo, no ha desaparecido, y más tarde o más temprano volverá a expresarse. Aunque es muy improbable que alcance la virulencia del conflicto del campo del otoño de 2008, el espectro de esa protesta continúa acechando. Doce años atrás, durante cuatro meses de intensa disputa, la Argentina urbana aprendió sobre impuestos a las exportaciones y siembra directa, sobre productores de soja y piquetes agrarios. Visto a la distancia, la principal consecuencia de la mayor protesta agraria de

---

**Roy Hora:** es historiador, doctorado en la Universidad de Oxford. Es investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina y profesor titular en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Su último libro es *¿Cómo pensaron el campo los argentinos? Y cómo pensarlo hoy, cuando ese campo ya no existe* (Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2018).

**Palabras claves:** agroindustria, campo, Estado, tributación, Argentina.

toda la historia argentina fue la constitución del «campo» como una fuerza sociocultural y, sobre esa base, aunque de manera mucho menos exitosa, como un actor dispuesto a alzar su voz en la disputa política. Una década más tarde, mucho de ese legado sigue vigente.

¿Cuánto hay de novedoso en el panorama que se abrió en 2008, tan decisivo para entender el malhumor propietario que vuelve a desplegarse ante nuestros ojos? Quizá no tanto como algunos suponen. Basta una rápida mirada hacia atrás para constatar que, desde muy temprano en la historia argentina, cierto grado de tensión constituyó un rasgo definitorio de la relación entre el empresariado rural y el Estado. No podía ser de otro modo en un país que ya en la última parte del siglo XIX contaba con un sector público de dimensiones considerables cuyo financiamiento, inevitablemente, dependía del agro pampeano, su motor económico y su único generador de divisas.

### **El campo como locomotora**

Contra lo que afirma el mito liberal y reafirma el populista, para 1910 Argentina ya había forjado un Estado que era mucho más que un guardián nocturno. Su tamaño, medido en términos de erogaciones per cápita, se encontraba entre los mayores del mundo. Un sistema educativo que era motivo de orgullo nacional, un presupuesto militar elevado, grandes inversiones en infraestructura (ferrocarriles y puertos, edificios públicos y agua corriente) y

una abultada deuda externa ayudaban a explicar por qué el Estado costaba, ajustado por el tamaño de la población, tanto como en Francia o Alemania. Pero a diferencia de estos países, que poseían economías más diversificadas y menos asimetrías regionales, aquí solo la pujante economía exportadora surgida en las fértiles praderas pampeanas podía saldar esa cuenta. De manera directa o indirecta, el grueso de esos recursos salía del campo.

Considerando la temprana emergencia del Estado más robusto y costoso de América Latina, no sorprende que el problema del tamaño y la calidad del gasto público animaran el debate cívico desde antes de la era democrática. Y que la presión fiscal diese lugar a pujas y disputas y, en ocasiones, también a movilizaciones. En los principales distritos pampeanos (Buenos Aires y Santa Fe) las hubo al menos desde comienzos de la década de 1890, y en ellas participaron tanto agricultores como ganaderos y terratenientes.

Por su significación, conviene detenerse en la rebelión fiscal del verano de 1911-1912, buen ejemplo de las protestas que movilizaron al empresariado del campo a comienzos del siglo XX. En esos meses, un abrupto incremento del impuesto inmobiliario rural en la provincia de Buenos Aires puso en pie de guerra a la clase propietaria. Las empresas agrarias no podrán sostener ese nivel de impuestos e irán a la quiebra, dijeron, palabras más, palabras menos, muchos exaltados. Al calor de esa rebelión fiscal, Defensa Rural, un partido de base terrateniente nacido en los salones de la Sociedad Rural Argentina, se propuso desafiar al gobierno provincial. Animados

por la sanción de la Ley Sáenz Peña, que aseguraba elecciones mucho más transparentes y participativas que las anteriores, los grandes estancieros dijeron presente. Es importante destacar que la constitución del empresariado rural como un actor político no tuvo lugar en el seno, sino contra el gobierno del Partido Conservador. Una prueba más de que la idea de bloque histórico no describe bien la relación entre Estado y clase propietaria en la Argentina oligárquica.

¿Por qué los ruralistas desafiaron a una fuerza política tan poderosa como el oficialismo de entonces? Porque eran la única voz que hablaba en nombre de un sector de actividad que, desde la izquierda hasta la derecha, todos veían como la locomotora del país. Al fin y al cabo, el sector agroexportador había convertido la economía argentina en una de las de más veloz crecimiento del planeta en la «primera globalización». Y porque, pese a la pregnancia del sentimiento antielitista que por entonces ya tenía un lugar en la vida pública, los capitalistas rurales aún no eran tenidos por enemigos de la comunidad salvo por grupos minoritarios, de escasa gravitación en el debate público. En abril de 1912, los estancieros de Defensa Rural aprendieron que no es posible competir en elecciones sin el respaldo de una organización bien implantada en el territorio y mordieron el polvo de la derrota. Aun así, la creencia de que estos actores tenían cierto ascendiente sobre la población de la campaña no parece haber sido del todo equivocada.

De hecho, cuando dos años más tarde la Unión Cívica Radical (UCR) de

Hipólito Yrigoyen fue por primera vez a las urnas en la provincia de Buenos Aires (en 1912 se había abstenido), su lista de diputados estuvo encabezada por Leonardo Pereyra Iraola, uno de los ganaderos más conspicuos del país. La legislación electoral daba entonces a los votantes la posibilidad de tachar nombres en la boleta de su elección (no existía la «lista sábana»), lo que nos permite conocer mejor sus preferencias. El conteo de los votos muestra que el jefe radical no se equivocó al colocar a Pereyra Iraola como mascarón de proa de su programa de renovación de las instituciones: fue el más votado de la lista radical y superó a candidatos de carreras políticas más notorias y nacidos en cunas más populares. La lección parece clara: en el principal distrito agroganadero del país, ser un terrateniente reconocido, más que un baldón, podía constituir un activo. Un personaje como Pereyra Iraola no disminuía, sino que incrementaba el atractivo de una organización política que aspiraba a conquistar el voto popular.

Pero no por mucho tiempo. Fue quizás la última vez que un exponente tan emblemático de la alta burguesía agraria que había liderado el formidable proceso de cambio rural del medio siglo previo estuvo en condiciones de encarnar un ideal inclusivo de comunidad. La era democrática no fue amable con los poderosos, y mucho menos con los poderosos del campo. Y estos, a su vez, le pagaron con la misma moneda. En los años de entreguerras, un foso cada vez más profundo, cavado al calor de la

intensificación del conflicto social y la pérdida de centralidad económica del sector agroexportador, comenzó a dividir ambos mundos. El empresariado del campo fue en una dirección; la sociedad, en otra.

### **Conflicto, industria y democratización**

Comencemos por la disputa social. En el curso de la década de 1910, los conflictos entre terratenientes y agricultores arrendatarios cobraron intensidad, lo que desprestigió a los propietarios y los empujó hacia el lado negativo de la ecuación política. Para la década de 1920, esta impugnación, nacida tímidamente con la huelga de Alcorta, Santa Fe, de 1912, se extendió a toda la región pampeana. También se impuso en la ciudad, tal como lo muestra la simpatía con que fue recibida por la población porteña la marcha al Congreso con que, en agosto de 1921, los chacareros de la Federación Agraria reclamaron una ley de arrendamientos que acotara el poder propietario. Ganaderos pequeños y medianos también elevaron sus quejas contra los grandes estancieros, diferenciándose y por momentos enfrentando a aquellos cuyo liderazgo hasta entonces habían aceptado.

La Gran Depresión de comienzos de la década de 1930, que golpeó con dureza al campo, reafirmó este humor antielitista: de allí en adelante, la imagen pública del gran estanciero quedó asociada, cada vez más, al egoísmo y el atraso productivo. Desprestigiados y corroidos por la crítica popular, el terrateniente y su mundo terminaron

de consagrarse como un obstáculo al progreso de la comunidad.

La sociedad rural no solo expuso sus divisiones a la luz del día. La crisis del 30 marcó el comienzo de una etapa de declinación ya no del ascendente de las elites rurales, sino del patrón de desarrollo centrado en las exportaciones pampeanas. En esos años, el motor económico del país se fue quedando sin energía. El cierre del mercado mundial hizo que la capacidad de integración social del país agroexportador se dañara de manera irremediable. La desocupación comenzó a ceder hacia 1933, pero los salarios permanecieron estancados por una década. Para trabajadores que se habían acostumbrado a que el progreso era el orden natural de las cosas, fue la señal de que vivían en un país distinto al de 1900 o 1920. Ese retroceso despejó el camino para la formulación de un nuevo horizonte a partir de la cual desplegar las aspiraciones de bienestar de las mayorías: la nueva nación crecida al calor de la sustitución de importaciones y el proteccionismo industrial. El peronismo y el desarrollismo encarnaron, cada uno a su manera, las promesas de esta nueva era.

Dividido internamente e impedido de formular una propuesta capaz de interpelar a los actores y protagonistas de un país cada vez más industrial, y en el que la población urbana ya superaba ampliamente a la rural (la tasa de urbanización en 1947 era de 62%, y se elevaba a 72% en la región pampeana), el agro quedó confinado a la irrelevancia, como un mero proveedor de recursos con que apuntalar la expansión de la ciudad. Allí, en las grandes urbes litorales, en torno de

la manufactura y los servicios, se calmaban la sed de justicia social y las demandas de incorporación de las mayorías. Allí se labraba el futuro del país y hacia allí migraron, desde las provincias pampeanas y pronto también desde el interior profundo, los que anhelaban mejorar su condición. El campo era el pasado y, a juicio de muchos, un pasado en el que no había nada valioso para rescatar.

Los descendientes de Leonardo Pereyra Iraola lo experimentaron en carne propia: su estancia más deslumbrante, San Juan, ubicada a las puertas de La Plata, fue expropiada en 1949, y en esas tierras nació el parque Derechos de la Ancianidad. Es indudable, sin embargo, que Juan D. Perón fue avaro con los que, desde su izquierda, le reclamaron una reforma agraria comprensiva y sistemática. El presidente justicialista se contentó con poner los recursos del sector exportador al servicio del proyecto que en verdad le importaba: una reforma de la sociedad urbana centrada en salarios elevados, pleno empleo y sindicalización, todo ello apoyado por la expansión del sector industrial. Para los arrendatarios, sin embargo, el nuevo país que había renegado del campo como motor de desarrollo no fue nada mezquino: gracias al congelamiento de los arrendamientos decretado durante la Segunda Guerra Mundial y convertido en ley en 1948, y desde entonces prolongado por más de 20 años, muchos de ellos se fueron sumando, poco a poco, al universo de los propietarios. Con un escenario sesgado a favor de los agricultores de menor escala, la línea de fractura nacida en Alcorta continuó dividiendo a la población de la campaña.

En esta etapa de veloz diversificación del tejido productivo, el Estado pudo ampliar sus fuentes de recursos fiscales. Este programa fue tomando cuerpo desde la década de 1930, con la sanción del impuesto a la renta, que volvió a la administración pública menos dependiente de los avatares del comercio exterior. Luego fueron cobrando volumen otros impuestos dependientes de la actividad interna. Pero en la medida en que la manufactura crecida al calor de la sustitución de importaciones nunca logró generar sus propias divisas, los impuestos a las exportaciones agrarias siguieron desempeñando un papel primordial en el esquema tributario. La administración de las ventas externas por el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio durante el periodo 1946-1955 y luego los impuestos a las ventas externas, conocidos como retenciones, fueron sus principales manifestaciones.

Pese a que ni sus recursos naturales, ni su capital humano, ni el tamaño de sus mercados de bienes y servicios podían augurarle un futuro promisorio para el crecimiento industrial, Argentina continuó progresando. Ya no brillaba en América Latina, pero siguió avanzando e incrementando el bienestar de sus mayorías. En la década de 1970, sin embargo, la sustitución de importaciones alcanzó su techo, y paralelamente el producto y el empleo manufacturero iniciaron un retroceso que hasta el día de hoy no se ha detenido. La notable inestabilidad macroeconómica que signa al país desde entonces agravó los problemas. Todo esto coincidió con una sed de divisas cada vez

más intensa, producto ya no solo de las necesidades de la manufactura sino de las demandas de consumo de una sociedad que reclama más bienes y servicios que los que su economía puede generar.

Las limitaciones del patrón de crecimiento centrado en la industrialización por sustitución de importaciones no conmovieron la visión negativa sobre el sector rural y su empresariado forjada en el curso del medio siglo previo. La principal protesta rural de la década de 1980 lo pone de relieve. El rechazo suscitado por el «camionetazo» que una importante asociación propietaria, la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (Carbap), organizó en marzo de 1985 contra un alza de las retenciones a las exportaciones decidida por el gobierno del presidente Raúl Alfonsín revela que, todavía entonces, los voceros del campo no podían asociarse a ningún proyecto de futuro. Esa protesta fue percibida como la expresión del egoísmo de un empresariado que no podía ver más allá de su propio interés, casi siempre opuesto al del resto de los argentinos. Aupadas por un amplio respaldo ciudadano, predominante en las clases medias urbanas, las fuerzas de seguridad sacaron a los ruralistas de la calle y las rutas sin miramientos. Nadie osó salir en su defensa. Todo esto nos recuerda que, en el renacer de nuestra democracia, expresiones como «empresa agraria» y «modernidad productiva» seguían perteneciendo a universos retóricos enfrentados.

Para entonces, sin embargo, la pampa comenzaba a despertarse de la larga siesta que anestesió su potencial expansivo desde la Gran Depresión. Atenazadas

entre un mercado mundial que osciló entre la atonía y el proteccionismo, y una política pública más orientada a extraer recursos que a promover el crecimiento, las exportaciones agrícolas se mantuvieron literalmente estancadas entre 1930 y 1960. En ese lapso, Argentina perdió cerca de dos terceras partes de su participación en los mercados mundiales de productos agrícolas. En la década de 1960, tractores y semillas híbridas comenzaron a revertir la caída. Por otros 30 años, sin embargo, la recuperación fue lenta. El terreno perdido comenzó a recuperarse a mayor velocidad desde la década de 1990. El principal factor fue una importante reducción en los costos del capital, que acercó a la agricultura pampeana a la frontera tecnológica internacional. Desde 2002, una fuerte expansión de la demanda asiática, que llevó los precios a las nubes, le dio bríos a este ciclo de crecimiento.

Fue entonces cuando cobró envergadura una agricultura más dinámica y más plenamente capitalista, cuya punta de lanza fue el sistema de cultivo conservacionista de mínimo laboreo del suelo conocido como siembra directa (es decir, sin arado ni labranza). En comparación con otras regiones productoras de bienes agrícolas de clima templado en América del Norte, Europa central o Asia, la calidad y baratura del suelo siguen constituyendo un rasgo diferencial de la agricultura granífera argentina, que llevan a un uso intensivo de este factor. Desde la década de 1990, sin embargo, la inversión en tecnología desempeña un papel más central en el proceso productivo que en cualquier otra etapa del desarrollo

agrícola pampeano del último siglo. Y esto, a su vez, estimula las economías de escala y premia a las empresas de espaldas financieras más anchas y gestión más profesionalizada.

## El salto tecnológico

Convertidas en la vanguardia tecnológica del campo, las firmas de mayor tamaño constituyen el más importante impulsor de un proceso de concentración productiva todavía en curso. Estas empresas son las principales responsables del auge productivo que, con la soja como nave insignia, llevó la cosecha de granos de 40 millones a casi 150 millones de toneladas en los últimos 30 años. Aunque menos espectaculares, otros procesos de transformación se observan en la ganadería vacuna, impulsada por la tecnología del confinamiento o *feed-lot* y, sobre todo, en la expansiva «industria» aviar, responsable hoy de más de 40% del consumo de carne en el país.

Este nuevo escenario signado por el cambio tecnológico ha incrementado la presión sobre las chacras familiares. En el curso de las últimas tres décadas cerca de un tercio de estas empresas desapareció. Diversos elementos sugieren que ese porcentaje es superior en los distritos dominados por la agricultura exportable. Desplazados del proceso productivo, muchos agricultores cedieron sus tierras a empresas de mayor envergadura y pasaron a convertirse en rentistas. Al calor de este

proceso de concentración productiva, el mundo agrícola actual se perfila como la contracara del forjado en la «primera globalización». A comienzos del siglo xx, los terratenientes imponían su voluntad sobre un vasto universo de chacras familiares, cuyo trabajo explotaban. Hoy son los grandes empresarios los que, en su condición de arrendatarios, labran la tierra de numerosos pequeños y medianos rentistas. Cuando a mediados de la década de 2000 el más famoso de estos nuevos potentados rurales se describía como un «sin tierra» —para entonces su firma explotaba casi 100.000 hectáreas ajenas—, cometía algo más que una *boutade*<sup>1</sup>. Arrinconada la explotación familiar, acotado el papel de la propiedad del suelo como factor determinante del patrón de desarrollo, el capital extiende su dominio sobre el campo.

En un punto, sin embargo, el expansivo capitalismo agrario de nuestro tiempo no es el ciego expropiador que en su momento creyó ver Karl Kautsky. Las empresas de enorme tamaño, esas que controlan decenas e incluso cientos de miles de hectáreas, han demostrado ser criaturas frágiles: abruptos cambios en los mercados y en la política pública penalizan las estrategias de expansión muy veloces. La producción de *commodities* con una tecnología cuyo manejo está al alcance de muchas empresas hace del campo un ámbito poco favorable para la emergencia de unicornios del maíz o de la soja. Y si dirigimos la atención hacia el otro extremo del

---

1. Alejandro Bercovich: «Yo soy un sin tierra», entrevista a Gustavo Grobocopatel en suplemento *Cash*, *Página/12*, 25/4/2004.

universo propietario, podemos constatar que muchos pequeños productores sufrieron el rigor de los nuevos tiempos, pero no al punto de verse obligados a desprenderse de su patrimonio. Las liquidaciones forzadas de tierra fueron un fenómeno limitado a la década de 1990, de poca significación relativa.

En resumen: parcialmente acotada en la cumbre, la concentración productiva convive con una estructura de propiedad en la que todavía existen grandes propiedades pero que aun así tiene una impronta mesocrática, hija de la partición hereditaria y de las leyes de congelamiento de los arrendamientos de la década de 1940, y sostenida desde hace un par de décadas por la metamorfosis de muchos agricultores en rentistas. A su vez, esta agricultura se apoya sobre un vasto universo de empresas proveedoras de servicios, algunas de ellas con cientos de empleados pero otras de escala familiar, cuya prosperidad depende del éxito de la economía de la siembra directa.

Estos procesos empujaron la constitución de un bloque agrario heterogéneo pero que, desde el punto de vista de la política de los intereses, carece de fisuras internas de importancia<sup>2</sup>. Allí convive una variedad de empresas de servicios –productores y proveedores de insumos, contratistas de maquinaria, AgTech que ofrecen servicios especializados, agrónomos y transportistas– junto con los agricultores que tanto la Federación Agraria como

la Sociedad Rural aspiran a representar. Por primera vez en tres cuartos de siglo, este conjunto diverso pero con intereses confluyentes no solo puede exhibir una unidad que, si bien sometida a tensiones, no se ha quebrado en más de una década. También encarna la voz de un campo que ha logrado volver a hablar el lenguaje de la modernidad productiva. En el compost cultural que alimenta la imaginación de esta comunidad empresaria hay mucho más de futuro que de pasado.

Este nuevo mundo agrícola comenzó a hacerse visible en la primera década del siglo XXI. La ocasión para ello fue la veloz recuperación económica que tuvo tras la crisis de 1998-2002. Junto con la construcción, el agro fue el sector que más contribuyó a impulsar el crecimiento tras el derrumbe de la convertibilidad impulsada por el gobierno de Carlos Menem en los primeros años 90 y, sobre todo, el que más beneficios simbólicos cosechó gracias a ese auge productivo. Fueron tiempos de intensificación de la ganadería y de expansión de la frontera agrícola, de difusión de la siembra directa, de incremento del volumen cosechado y, por supuesto, de precios excepcionales para la soja. Pero fueron también los años en que, en la visión de sus agentes, «el campo se puso el país al hombro» para liderar la recuperación económica que coincidió con la presidencia de Néstor Kirchner. Allí nació ese «nuevo campo» que, además de obtener altas ganancias, podía volver a

---

2. Existe una línea de tensión entre los gigantes de la biotecnología (Monsanto, Nidera, Cargill, Syngenta), proveedores de insumos críticos como semillas genéticamente modificadas y herbicidas, y el resto de los actores de la cadena productiva. Por el momento, sin embargo, y como suele suceder en los ciclos de crecimiento y expansión de un sistema productivo, la relación ha tenido más dimensiones colaborativas que antagónicas.

proclamar con orgullo no solo su modernidad productiva sino también su papel de locomotora económica del país.

El nuevo agro terminó de imponerse en la consideración pública durante el «conflicto del campo» de 2008. La renuencia del Estado a reprimir los piquetes surgidos en toda la geografía de la soja en rechazo al alza de los impuestos a las exportaciones —una inesperada imitación de los repertorios de movilización de pobres y desocupados de la década de 1990 por los activistas del campo— fue decisiva para arraigar la protesta en las rutas y concitar la atención ciudadana sobre la demanda agraria. Pero el vuelco de amplios sectores de las clases medias urbanas en favor de la movilización agraria que se extendió a lo largo del otoño de 2008 no puede entenderse sin tomar en cuenta el cambio en la valoración del campo. Ese apoyo ciudadano habría sido inimaginable en tiempos de Perón o Alfonsín.

Y es que, amén de la hostilidad hacia el gobierno de Cristina Fernández, para 2008 se volvió creíble la idea de que la dinámica agricultura que «se había puesto el país al hombro» había dejado de integrar el catálogo de los problemas argentinos para convertirse en parte de su solución. Al igual que en 1912, sin embargo, ello no fue suficiente para que el ruralismo lograra pararse políticamente sobre sus propios pies. Las elecciones de 2009 y 2011 dejaron en claro que ese proyecto no era más que una quimera, y ese veredicto no ha perdido valor hoy en día. Un país que cuenta con fuerzas partidarias bien implantadas en todo el territorio nacional y que gozan de vastos apoyos ciudadanos,

y que posee una tasa de urbanización cercana a 95%, no ofrece condiciones favorables ni para la emergencia de un partido agrarista ni para dar a los voceros de la nueva agricultura mayor influjo sobre las organizaciones partidarias. Mucho menos en una cultura política que siempre se mostró hostil a los partidos *single-issue*. El campo cuenta con mayor visibilidad e incluso legitimidad. Pero si algo no tiene es futuro político.

### ¿Un modelo sostenible?

Tres tipos de objeciones se han elevado contra el capitalismo agrario de nuestros días. Algunos lo descalifican poniendo el acento en el efecto socialmente destructivo de la agricultura en gran escala sobre las pequeñas comunidades rurales locales. Otros, en cambio, plantean interrogantes respecto a su sustentabilidad ambiental. Finalmente, una tercera línea impugna su contribución, vía la «sojización», a una supuesta reprimarización de la estructura productiva. Todas estas críticas deben ser analizadas con atención, ya que refieren a cuestiones relevantes y sensibles. Sería extraño que un proceso de expansión productiva no tuviera aristas negativas. Para acercarse a su verdadera significación, empero, es preciso colocarlas en una perspectiva más amplia, no siempre presente en los estudios sobre el tema.

Así, por ejemplo, quienes enfatizan los efectos negativos del auge agrícola en el nivel local rara vez tienen en cuenta que, lejos de constituir un fenómeno inédito, estamos en todo caso ante una nueva

etapa del secular proceso de urbanización, motorizado por la migración hacia la ciudad, que desde muy temprano signó a la región. En nuestro país, la utopía comunitaria rural (con frecuencia de inspiración reaccionaria) resultó siempre más seductora para las elites intelectuales que para los sujetos a los que supuestamente debía beneficiar. Por otra parte, dictaminar sobre las virtudes y los defectos económicos de un determinado orden productivo obliga, ante todo, a considerar su impacto a escala regional o nacional.

Sin desconocer todo lo dañino que puede resultar el «progreso» para una pequeña comunidad local, el punto más relevante es si, al margen de procesos de relocalización productiva que se revelan dramáticos para los sujetos afectados, las actividades en cuestión compensan esa pérdida generando más empleo, estimulando la creación de nuevas firmas y aumentando el producto. En un país tan urbanizado como Argentina, ello invita a evaluar con especial atención los efectos del desarrollo agrario sobre la estructura productiva y el mercado de trabajo en las aglomeraciones urbanas. Lo pequeño puede ser hermoso, pero no siempre es lo más relevante.

El avance de la nueva agricultura ha sido acompañado por fenómenos de deforestación, reducción de la diversidad biológica, contracción de pastizales y humedales, pérdida de nutrientes del suelo y ascenso de las napas freáticas. La expansión de la frontera agrícola

empujada por la agricultura de la siembra directa tiene costos medioambientales, aun cuando es claro que muchos de ellos anteceden a este periodo.

Con todo, hay que recordar que, de acuerdo con la evidencia científica disponible, esta tecnología preserva mejor el suelo que los métodos tradicionales de cultivo. Empero, un tema particularmente urticante es el empleo de fitosanitarios, en particular herbicidas, que la siembra directa utiliza de manera mucho más intensiva que las formas tradicionales de cultivo, y que con frecuencia se consideran dañinos para la salud humana. Sobre esta cuestión aún no se ha dicho la última palabra. Es importante reparar en que los herbicidas de amplio espectro (en primer lugar, el glifosato) que están en el centro de la polémica son de uso corriente en países donde la agenda verde es muy relevante y que además cuentan con instituciones de regulación muy poderosas y eficientes, como los de la Unión Europea<sup>3</sup>.

En cualquier caso, estas cuestiones deben ser objeto de investigación cuidadosa y regulaciones más estrictas, diseñadas e implementadas con la colaboración de una burocracia más competente y más autónoma de los intereses creados que la hoy existente. Argentina tiene por delante la difícil tarea de adoptar políticas que refuercen la armonía entre sociedad y medio ambiente pero que, al mismo tiempo, reconozcan la importancia de expandir la producción

---

3. Como en otras partes del mundo, la toxicidad de toda la gama de agroquímicos utilizados en la región ha venido disminuyendo gradualmente en las últimas décadas. Sin embargo, el uso intensivo de glifosato y sus sustancias derivadas ha suscitado amplia preocupación.

del sector rural. Una política insensible al problema del crecimiento es un lujo que no puede darse.

Este punto nos lleva a la tercera objeción, la que concibe el crecimiento agrícola como contradictorio con el desarrollo de procesos de diversificación de la economía. Quienes adoptan este punto de vista suelen concebir la estructura económica argentina como un juego de suma cero, en el que la ganancia de un sector supone pérdida para otros. Esta visión no permite enfocar la atención en los problemas de fondo que enfrenta un país con una estructura productiva y fiscal tan endeble como la argentina, que una agricultura exportadora pujante puede contribuir a aliviar.

Para empezar, no incorpora a su horizonte analítico el hecho de que, en muchas ramas de actividad, el agro y la industria están integrados en cadenas de valor (insumos, actividad primaria e industrialización más servicios) que generan uno de cada seis puestos de trabajo del sector privado. Tal vez más importante es recordar que, al margen de la agricultura exportadora, Argentina no cuenta con otras actividades productivas que le permitan generar un superávit comercial suficiente como para a) obtener las divisas que demandan sus compromisos financieros y b) satisfacer la creciente necesidad de divisas que acompaña todo proceso de expansión del consumo privado y de las actividades volcadas sobre el mercado interno (estas últimas, sabemos, fundamentales para expandir el empleo). En particular, el sector manufacturero solo puede

expandirse y generar más empleo si cuenta con una oferta de divisas que las fábricas argentinas no están en condiciones de generar por sí mismas y que, inevitablemente, en su mayor parte deben venir del campo. Lo mismo vale para el sector de servicios, mucho más relevante que la industria manufacturera en términos de generación de empleo.

Este tipo de dinámica positiva se observó, a grandes rasgos, en el quinquenio de recuperación que siguió a la crisis de 1998-2002. La relación virtuosa entre expansión exportadora y diversificación de la estructura productiva (industria y servicios) se fue opacando hacia el fin de la década de 2000, cuando la caída de los términos de intercambio y la atonía de las exportaciones terminaron creando dificultades en muchos otros sectores, sobre todo por la vía de la falta de dólares. En 2011, la economía ya no podía funcionar sin control de cambios. La consecuencia fue una larga recesión, con fuerte impacto sobre la industria y los servicios, el empleo y el bienestar, a la que desde 2018 se sumó una crisis de deuda. Las ventajas de un agro pujante no se limitan al campo. Sin los dólares que genera el sector, no habrá expansión económica sustentable ni alivio duradero en las cuentas públicas.

### ¿Otra vez la locomotora?

El panorama que hoy tenemos ante nosotros es el producto de esta historia. Para terminar de perfilar sus rasgos actuales, tres factores deben agregarse al cuadro trazado en los párrafos

precedentes. Por una parte, el contexto excepcionalmente favorable que el *boom* de los precios de las materias primas le ofreció a la agricultura argentina de la primera década del siglo XXI ya no está vigente. En nuestros días, además, las necesidades fiscales del sector público son mucho más apremiantes que en 2008 o 2015. Argentina no solo enfrenta una economía mundial más hostil sino que debe hacerlo con un Estado sin reservas y sin acceso a financiamiento, sometido a fuertes pujas distributivas y forzado a atender un sinnúmero de demandas urgentes. Por último, la pandemia de covid-19, cuya duración y consecuencias a esta altura son impredecibles, agrava este cuadro.

Al cabo de un decenio sin crecimiento ni logros económicos perdurables, no son muchos los sectores sobre los que el fisco puede volverse en busca de recursos. Cuando el futuro de la explotación petrolera no convencional –sobre el que tantas expectativas se habían depositado desde el descubrimiento del yacimiento de Vaca Muerta en 2011– se revela incierto, el más importante de todos esos recursos es, nuevamente, el agroexportador. En las presentes circunstancias, su contribución fiscal es irremplazable. Esto es tan cierto como que, en el mediano plazo, no habrá posibilidades de crecimiento sustentable para el conjunto de la economía sin el empuje de la agricultura, cuyo potencial productivo debe estimularse.

Las ventajas comparativas que posee el suelo pampeano, que se traducen en costos de producción más bajos que los que predominan en otras regiones

agrícolas del mundo, justifican que el campo tribute en mayor proporción que otros sectores sin que sus empresas vean afectada su viabilidad. El nivel de impuestos «razonable» es materia de un debate que debe tramitarse no en las rutas sino en las instituciones de la república democrática. En todo caso, después de largos años de parálisis en la discusión sobre impuestos, es tiempo de que estas instituciones empujen ese debate más allá de la cuestión de la magnitud relativa del tributo, para comprender también su forma y objetivos.

Es preciso alzar la vista por sobre las urgencias del momento para diseñar y acordar qué tipos de impuestos sirven mejor el triple propósito de contribuir a sostener el Estado, estimular la actividad productiva y promover una mayor equidad (y de hacerlo, además, cuidando la salud de la población y preservando el medio ambiente). Es bien sabido que las retenciones, desde hace mucho tiempo la clave de bóveda de los tributos sobre la producción exportable, son un instrumento muy imperfecto para ello. Son infrecuentes en otros países exportadores de alimentos y sus deficiencias son conocidas en cualquiera de los tres planos recién mencionados. Por una parte, benefician a los consumidores de bienes agroexportables en su conjunto, independientemente de su capacidad adquisitiva (es decir, están sesgados a favor de los más ricos). Además, castigan proporcionalmente más a los agricultores y ganaderos más eficientes, así como a los que producen en tierras más alejadas o menos fértiles.

Finalmente, no sirven para estimular el aumento de la producción<sup>4</sup>.

Quizás aceptables hace tres o cuatro décadas, cuando todavía resultaba imposible discriminar fiscalmente entre consumidores de distinto nivel de ingreso, y cuando la política pública partía de la premisa de que la producción agroganadera era poco sensible a los estímulos de precios y descreía del potencial de crecimiento de la agricultura exportable, las retenciones hoy resultan anacrónicas. La idea de proteger la mesa de todos los argentinos tiene que ser reemplazada por la exigencia, perentoria, de proteger la de los ciudadanos de menores ingresos; para ello, nada mejor que incrementar y concentrar los subsidios a la compra de alimentos de manera exclusiva en esos segmentos de la población (afortunadamente, el actual gobierno ha dado algunos pasos, todavía tímidos, en esta dirección). Y objetivos como promover la inversión y la mejora de la productividad y premiar a los agricultores más dinámicos se alcanzan mejor con impuestos sobre el valor venal del suelo que con impuestos sobre las ventas externas.

Este es, quizás, el punto crucial. Los impuestos sobre el valor de mercado de la tierra son sinónimo de tributación progresista. Aun cuando es sabido que no hay impuestos perfectos, este tipo de contribuciones tienen la ventaja de que pesan más sobre el patrimonio y la

renta que sobre los frutos del esfuerzo productivo. Pesan sobre los contribuyentes en relación directa con la magnitud de su patrimonio inmobiliario. Por este motivo, los impuestos progresivos sobre el suelo sirven para contrarrestar el influjo de ese gran productor de desigualdad que es la propiedad de la tierra, muchas veces expresión del privilegio heredado, muy ligeramente gravado en Argentina. Una política dirigida a disminuir gradualmente las retenciones, reemplazándolas por contribuciones sobre el suelo con un sesgo más progresivo que el vigente, constituye la mejor alternativa para compatibilizar los distintos objetivos que reclama el momento actual. Ayudará a liberar las energías productivas del nuevo agro y, a la vez, servirá para colocar la tributación rural en consonancia con los valores de una sociedad más amiga de la innovación, más solidaria y más democrática.

Este camino no puede recorrerse de la noche a la mañana. Requiere, entre otras cosas, forjar acuerdos entre actores del mundo productivo y entre distintos niveles de gobierno. Pero la dirección en que debe moverse la fiscalidad agraria no admite dudas. Menos retenciones y más impuestos progresivos sobre la tierra son esenciales para dejar atrás el espectro del año 2008 y terminar de reconciliar al nuevo campo con una Argentina que necesita reafirmar su compromiso tanto con el crecimiento como con la equidad. ☐

---

4. V. un buen estudio de sus méritos y limitaciones en Lucio Castro y Luciana Díaz Frers: «Las retenciones sobre la mesa. Del conflicto a una estrategia de desarrollo», Documento de Trabajo N° 14, CIPPEC, 2008.

# «El de Putin es en esencia un proyecto conservador»

*Entrevista a Ilyá Budraitskis*

Martín Baña

Ilyá Budraitskis es uno de los jóvenes pensadores rusos más originales y sofisticados de la actualidad. Vive en Moscú y combina su profesión de historiador con el activismo cultural y la militancia política. Es profesor en la Escuela de Ciencias Económicas y Sociales de Moscú y en el Instituto de Arte Contemporáneo, y editor de publicaciones como *Moscow Art Magazine* y *LeftEast*. Es además un prolífico autor, aunque gran parte de su obra permanece aún desconocida en español. Escribe habitualmente para sitios como *Jacobin*, *OpenLeft* y *open-Democracy*, donde reflexiona sobre la sociedad, la política y las derivas del arte contemporáneo de su país. Durante el

Centenario de la Revolución Rusa publicó *Dissidenty sredi dissidentov* [Disidentes entre disidentes]<sup>1</sup>, una breve pero contundente colección de ensayos en los que investigó los efectos del legado soviético sobre la política, la sociedad y la cultura rusas de la última década. En 2013 editó, junto con Ekaterina Degot y Marta Dziewanska, *Post-Post Soviet?: Art, Politics, and Society in Russia at the Turn of the Decade* [Post-post soviético: Arte, política y sociedad en Rusia en el cambio de década]<sup>2</sup> y en 2014, junto con Arseny Zhilyaev, *Pedagogical Poem* [Poema pedagógico]<sup>3</sup>, texto donde volcó los resultados de un proyecto interdisciplinario que reunió reflexiones de pedagogos, historiadores

---

**Martín Baña:** es doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente se desempeña como profesor adjunto a cargo de la cátedra de Historia de Rusia en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, como docente en la Licenciatura en Historia de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y como investigador adjunto en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Es autor de *Una intelligentsia musical. Modernidad, política e historia de Rusia en las óperas de Musorgsky y Rimsky-Korsakov (1856-1883)* (Gourmet Musical, Buenos Aires, 2017) y coautor de *Todo lo que necesitás saber sobre la Revolución Rusa* (Paidós, Buenos Aires, 2017).

**Palabras claves:** conservadurismo, *homo sovieticus*, Vladímir Putin, Rusia.

1. Svobodnoe marksistskoe izdatelstvo, Moscú, 2017.

2. University of Chicago Press, Chicago, 2013.

3. Marsilio Editori, Venecia, 2014.

y artistas respecto del futuro de los museos. En febrero pasado salió su último libro, *Mir, kotory postroil Huntington i v kotorom zhiviom use my. Paradoksy konservativnovo povorota v Rossii* [El mundo que construyó Huntington y en el cual vivimos. Paradojas del giro conservador en Rusia]<sup>4</sup>, donde analiza con gran clarividencia los rasgos que definen el régimen de Vladímir Putin desde la doble perspectiva de las coyunturas locales y las tendencias globales.

*Una de las cuestiones centrales que aborda en su último libro, El mundo que construyó Huntington y en el cual vivimos, son los valores y la ideología que están detrás del sistema Putin. ¿Cómo podría definirlos?*

Efectivamente, uno de los argumentos centrales del libro es que lo que define el núcleo del régimen de Putin es el conservadurismo, esos son sus valores y esa es su ideología. Pero también es importante decir, y es lo que intento demostrar, que, si bien este conservadurismo puede estar enraizado en la tradición conservadora rusa, está bastante más relacionado con el conservadurismo global, con las tendencias conservadoras de nuevo tipo que vemos actualmente surgir en todo el mundo. De esta manera, para analizar la composición ideológica del régimen debemos estar atentos, simultáneamente, a dos perspectivas: por un lado, a la del conservadurismo ruso, y por el otro, a la del conservadurismo global.

*¿Y cómo se inserta este conservadurismo en el contexto ideológico ruso actual?*

Un elemento importante de cualquier estructura ideológica conservadora es la brecha que existe entre el conservadurismo como una filosofía política, digamos, y el conservadurismo como una praxis política. Básicamente, si se mira la historia global del conservadurismo, lo que se observa es que siempre se presenta como algo que no es consistente, como algo que cambia, que está vinculado a las coyunturas políticas. De este modo, siempre hay contradicciones entre los pensadores conservadores y la práctica conservadora real de los regímenes políticos. Esto se observa muy claramente para la situación rusa. Por un lado, tenemos un régimen que promueve una visión conservadora del Estado, de la ciudadanía, que promueve valores conservadores, etc. y, al mismo tiempo, observamos que el pensamiento conservador en Rusia es marginal, que no es tan importante para el régimen reproducirlo en un sentido ideológico. Dentro de este marco, el caso de Alexander Dugin es muy sintomático porque él es, desde mi punto de vista, la figura más interesante del pensamiento conservador actual en Rusia, pero sus ideas no son demasiado necesarias para el régimen. Si se mira la trayectoria de sus últimos años, se puede ver que Dugin tuvo alguna esperanza en el régimen. El punto más alto fue 2014, cuando Rusia anexionó Crimea y él comenzó a creer que Putin es una persona que puede desafiar el orden neoliberal

4. Izdatelstvo khizhnovo magazina «Tsiolkovsky», Moscú, 2020.

global desde un punto de vista «conservador-radical». Sin embargo, su posición actual es un poco más escéptica. Si se miran sus últimas conferencias o comentarios, Duguin básicamente explica su visión del régimen y lo llama «cesarismo», es decir, un mecanismo puramente estatal que es neutral respecto de cualquier tipo de valores, y que no tiene un desarrollo importante en el sentido ideológico. Para él, la mayor contradicción todavía ocurre entre dos campos ideológicos: el patriótico/conservador y el liberal. Él cree que siendo el Estado de Putin una forma puramente vacía, el conflicto real se da de esta manera, entre esos dos grupos dentro de la sociedad y de la elite, y Duguin pretende ser el líder intelectual del campo patriótico/conservador. Esto significa que para él la composición ideológica de la elite dominante en Rusia todavía es una composición dual: considera que hay liberales que creen en la comunidad global, en el libre mercado, etc. y que hay un campo conservador que quiere desafiar el orden liberal global. Lo mismo ocurre con la mayoría de los pensadores conservadores, pero por supuesto no son tan importantes ni tan visibles como Duguin.

*Como por ejemplo sucede con Eduard Limónov...*

Exacto. Su posición ha sido siempre políticamente bastante impresionista, de modo que no podemos decir que haya sido una persona conservadora o de

izquierda, pero desde hace un tiempo su trayectoria ha tomado la misma vía que la de Duguin, de modo que apoyó con fuerza al gobierno de Putin en el momento de la anexión de Crimea y el comienzo del conflicto con Ucrania, pero ahora está un poco más escéptico<sup>5</sup>.

*¿Y qué sucede con el campo liberal?*

Creo que los liberales son la más importante y la más influyente corriente ideológica, no tanto en la sociedad sino en la prensa, en las clases educadas, en la oposición política, etc. En ese sentido, son una especie de pivote, ya que tanto los conservadores como la izquierda tienen que lidiar con esta situación y tienen que discutir y exponer sus argumentos dentro de un debate que se estructura a partir de las ideas diseminadas por el liberalismo. Es decir, la esfera pública rusa es todavía mayormente liberal.

*¿Y cómo se estructura la dinámica de esos debates en la actualidad?*

Creo que por momentos hay una combinación de medidas neoliberales y de cultura política conservadora dentro del régimen ruso. La prensa a favor del Kremlin y los propagandistas por lo general defienden el régimen desde un punto de vista conservador, pero también usan una racionalidad neoliberal para defender sus políticas sociales y económicas, las cuales son extremadamente neoliberales. Por ejemplo, la reforma

---

5. Limónov murió el 17 de marzo de 2020. Para una versión parcialmente novelada de su vida, v. Emmanuel Carrère: *Limónov*, Anagrama, Barcelona, 2012.

jubilatoria de hace dos años fue defendida por la prensa conservadora favorable a Putin con argumentos neoliberales. Entonces creo que podemos hablar de una mixtura. Es decir, la creencia en la competencia de los individuos, la creencia en desigualdades orgánicas, etc., pero también la existencia de argumentos en favor de una sociedad tradicional. Claro que este tipo de contradicción es típica de los proyectos neoconservadores desde el principio. Por ejemplo, del thatcherismo en Gran Bretaña en los años 80. Creo que aquí tenemos algo parecido pero, por supuesto, dentro del contexto particular ruso. Para el caso ruso debemos tener en cuenta también otra cuestión: los debates entre los políticos liberales y los conservadores. Esto es otra cosa, porque los políticos liberales aquí no solo creen en la libertad de mercado sino también en la democracia liberal, y desde esa posición critican el régimen. Por un lado, para los conservadores lo más importante son los valores y ven a los liberales como sus oponentes, ya que son personas que creen en el individuo, que creen en valores universales y que creen que el atraso ruso debe ser resuelto por medio de alguna forma de integración a Occidente. De esta manera, por supuesto, el campo conservador se define como antagonista del liberalismo. Pero por el otro lado, para los críticos conservadores, algunos puntos que son sostenidos por la izquierda democrática aparecen también como valores liberales. Por ejemplo, las posturas a favor del feminismo, la defensa de los derechos de los refugiados o una posición fuerte respecto del cambio climático, inmedia-

tamente son catalogadas como liberales. Y ese es un problema para la izquierda democrática, ya que ella trata de distanciarse de cualquier posición en favor del mercado, y en ese sentido se opone al campo liberal. Pero en cuestiones culturales pueden mezclarse los papeles.

*En este marco que usted describe, ¿cómo entendemos el caso del periodista Iván Golunov, detenido en junio de 2019 por la policía con pruebas falsas, cuando iba a publicar un informe que comprometía a los servicios de seguridad? ¿Qué es lo que lo diferencia de otros casos de presión política?*

Creo que esto está relacionado con la pregunta anterior. El caso Golunov no estuvo únicamente vinculado a lo que podríamos considerar un caso de presión política sobre una persona, sino más bien a una presión sobre la prensa en general y sobre la prensa liberal en particular. Golunov es un periodista que trabaja en *Meduza*, que es uno de los sitios de noticias de internet liberales más importantes, y por ello la solidaridad con Golunov fue una cuestión que no tuvo que ver tanto con una reacción política sino más bien con una reacción corporativa. Es por ello que la prensa, más o menos dominada por los liberales, se vio absolutamente tocada por este caso, y su levantamiento en defensa de Golunov fue también por ellos, porque al mismo tiempo tenemos otros casos de persecución política, como sucedió por ejemplo cuando fueron condenados los miembros de una agrupación llamada Set [Red]; y es un caso terrible porque ellos fueron

torturados, se fabricaron evidencias, etc., y el resultado del juicio es realmente tremendo ya que algunos fueron condenados a 18 años de prisión, pero allí no se vio el mismo tipo de solidaridad o la misma reacción inmediata de la prensa liberal como en el caso de Golunov<sup>6</sup>. No quiero decir que no dijeron nada al respecto, pero para ellos se trató de un asunto diferente: personas de una ciudad de provincia, anarquistas, con ideas «extrañas», tal vez con algún grado de militancia, con lo cual al menos «había algo»; con Golunov la situación era un poco más «clara» para ellos.

*Sabemos que las posibilidades de protesta y de manifestación en Rusia son bastante difíciles. ¿Cómo podemos entender dentro de este marco el surgimiento de los «piquetes solitarios»?*

Se trata de una elección política muy pragmática. La libertad de encuentro aquí está muy regulada, hay que pedir permiso, hay pocos lugares en la ciudad donde es posible manifestarse legalmente, etc. El piquete solitario es una de las maneras que encontraron los activistas para escapar de esta situación, ya que es legal y no hay necesidad de pedir permiso. Sin embargo, puede haber problemas: si alguien se coloca detrás de quien manifiesta, entonces sí pueden considerarla una manifestación «masiva», ya que hay dos personas protestando a menos de 50 metros entre sí, con lo cual hay que ser muy cuidadoso respecto del

piquete solitario para no ser arrestado. No obstante, es una práctica que está bastante difundida en las grandes ciudades de Rusia porque se puede hacer en cualquier lugar, de inmediato, etc. El mayor problema es que si a uno lo detienen repetidamente por no cumplir con las normas que restringen las protestas, el arresto puede derivar en un caso criminal. Por ejemplo, ahora hay dos casos que están siendo investigados. De modo que se puede hacer, pero no muy seguido y no de manera totalmente solitaria. Debería haber siempre otras personas cerca que estén atentas e impidan que se sumen otras personas y que la policía lo confunda con una movilización.

*¿Cómo podemos entender los cambios en el gabinete que realizó Putin en enero pasado, que incluyeron la renuncia de su primer ministro, Dmitry Medvédev, y el anuncio de cambios en la Constitución?*

Creo que todavía no tenemos el cuadro general ni está claro el modo en el cual se quiere cambiar la Constitución. Por ejemplo, una de sus mayores propuestas fue la creación de un nuevo cuerpo, el Consejo de Estado, pero sus funciones no estarán escritas en la Constitución, sino en una ley especial que probablemente será redactada y adoptada mucho más tarde. Lo que está claro es que todos estos cambios están relacionados con la reproducción de este régimen para después de 2024, cuando Putin debiera terminar su mandato, pero

---

6. María R. Sahuquillo: «La justicia rusa condena a duras penas a un grupo antifascista por terrorismo» en *El País*, 10/2/2020.

creo que esto no está del todo claro y no podemos predecir lo que sucederá. En principio, estaría de acuerdo con el punto de vista que dice que estos cambios son, por el momento, una señal para la elite de que Putin va a seguir estando presente. Pero que todavía no hay listo un plan de cómo va a estar. Creo que Putin comenzó un proceso que probablemente muestre que luego de él van a seguir las mismas ideas y el mismo curso de gobierno. Lo hemos visto aquí: tenemos ministros se convierten en asesores y asesores que se convierten en ministros.

*¿Podemos decir que la elite quiere la continuidad de Putin en el poder?*

La elite que está vinculada personalmente a Putin y la que es dueña de las grandes corporaciones que manejan una estructura semiestatal están muy interesadas en algún tipo de estabilidad del régimen y es por eso que están de acuerdo con estas señales.

*En su anterior libro Disidentes entre disidentes propone un análisis del legado soviético en la sociedad rusa que se aleja de las visiones liberales, pero también de los nostálgicos de la Unión Soviética. En ese sentido, es interesante la crítica que allí realiza al concepto de homo sovieticus...*

La idea de *homo sovieticus* es un poco antigua, se puede remontar incluso a algunos disidentes de la época soviética. La idea principal que está detrás de ese concepto es que durante el régimen soviético se construyó un nuevo tipo de ser humano, que incluso sobrevivió a la caída de la

URSS y es el que impide que seamos modernos, que formemos parte de la realidad global, etc. Este concepto se convirtió en algo muy útil para explicar cualquier tipo de problema social o económico actual. ¿Por qué todavía tenemos corrupción? Porque tenemos el pasado soviético, este *homo sovieticus*, que aún no fue superado del todo. Esa idea estuvo detrás de la transición al capitalismo en la mayoría de los países postsoviéticos. El último ejemplo fue Ucrania, donde el proceso de «decomunización» estuvo basado en esta idea. Dejar de lado estatuas, cambiar nombres de calles, destruir cualquier tipo de fenómeno relacionado con ese *homo sovieticus*. Hay algo de momento exorcista en eso, cuando se destruyen los monumentos o se cambian los nombres de las calles para dejar de lado el pasado y hacer consistente el presente. Esta idea está bastante difundida en la oposición liberal en Rusia, que cree que la verdadera naturaleza del régimen actual responde a algún tipo de legado soviético que no se superó y, básicamente, que bajo el régimen de Putin hay un *revival* de lo soviético. A su vez, se convirtió en algo bastante útil para el régimen mismo, porque desde el principio trató de estimular la nostalgia soviética ya presente en parte de la población. Pero esta integración de elementos del pasado soviético fue desde el principio solamente simbólica, ya que no hay nada en común con esa sociedad, en el plano económico o incluso en la forma en que se organiza la elite política. Sin embargo, esta falsa continuidad fue un elemento importante para la hegemonía ideológica del régimen desde 2000 e incluso ahora los putinistas tratan de mostrarse como continuadores

orgánicos del régimen soviético. Pero es interesante que esta continuidad se presenta de una manera muy conservadora: para que funcione esta reivindicación, no se piensa la geometría variable de la época soviética como ruptura sino que, por el contrario, se la debe integrar en la larga historia del Estado ruso. Es decir, la consigna es respetar todas las épocas de nuestro pasado y todos los elementos de nuestra tradición estatal. Bajo la URSS, incluso bajo el imperio de los Romanov, se trataba de *la misma* Rusia. Tratan de presentar la URSS como una serie de símbolos y como una forma estatal que debe ser respetada, y si bien ahora debemos entender que vivimos en otra situación y que algunos elementos de la realidad cambiaron, se trata del mismo país. Para el gobierno, la transición de una forma a la otra es orgánica porque estaría enraizada en nuestras tradiciones.

*Es interesante porque la elite rusa actual es la misma que desmanteló la URSS y ahora llama a la nostalgia...*

Exacto. Por ejemplo, eso se ve bien en el modo en que se conmemoraron los 100 años de la Revolución Rusa, con un mensaje y un sentido extremadamente antirrevolucionarios y anticomunistas. Pero al mismo tiempo hay un respeto por esta parte de la historia como una «forma vacía»; por ejemplo, se respetan los monumentos de Lenin solo porque «es parte de nuestra historia», como un legado. Pero no se tiene un respeto por Lenin como personaje,

ya que se lo ve como un revolucionario sanguinario y un fanático que destruyó la continuidad estatal de Rusia.

*En ese sentido, ¿cómo podemos entender la activa política cultural de Vladímir Medinsky, ministro de Cultura de Putin desde 2012 hasta 2020?*

Es interesante porque apenas renunció<sup>7</sup>, Medinsky se convirtió en asesor cultural y sobre temas históricos de Putin. Su figura y sus políticas fueron muy interesantes desde mi punto de vista porque él mismo es un ejemplo notable de esta combinación entre racionalidad neoliberal y pensamiento conservador. Por un lado, se trata de una persona que defiende la historia rusa como un todo orgánico, que defiende los valores tradicionales, etc., pero al mismo tiempo considera que la cultura debe ser algo rentable, algo que no debe dar déficit. Esta es una idea que está muy enraizada en su concepción de lo que debe ser la cultura popular: aquella adoptada por las masas, que además es rentable, por un lado, y por el otro la cultura que confronta los valores tradicionales, experimental, «sexualmente pervertida» y que además es deficitaria. Esta es la razón por la cual el Estado no debería apoyar las experimentaciones culturales, ya que no solo confrontan los «valores rusos» sino que también son financieramente riesgosas. Esto incluye museos, cine, etc. Medinsky no está totalmente en contra del arte contemporáneo, más bien de lo que está en contra es

7. Renunció en enero de 2020, junto con otros integrantes destacados del gabinete.

del apoyo estatal al arte contemporáneo. Si hay alguien que quiere apoyarlo, no hay problema, es su dinero y su cultura. De alguna manera es un pragmático, como Putin. Es interesante, porque Medinsky viene del campo de la publicidad. Escribió un libro que va desde Vladímir el Santo<sup>8</sup> a Vladímir Putin, y la idea principal de este libro es que los 1.000 años de historia rusa son una historia de éxitos, de modo que todas las creencias tradicionales son buenas en gran parte porque son efectivas, resultan, de modo que hay un enfoque pragmático allí también. Esto es significativo porque una vez el patriarca Kirill, máxima autoridad de la Iglesia ortodoxa rusa, también dijo que la decisión de tomar la cristiandad ortodoxa fue la más acertada porque fue efectiva, y su efectividad se prueba en la continuidad de los cientos de años de historia rusa. De modo que la historia y cierto entendimiento de esta continuidad se integran dentro del pragmatismo de la lógica neoliberal.

*¿Y cómo entendemos en este marco el auge de ciertas filosofías «alternativas»? Actualmente el Museo de Arte Moderno Garage está llevando a cabo con gran éxito una muestra sobre el esoterismo ruso, y en los últimos años ha habido una revalorización del cosmismo<sup>9</sup>...*

Personalmente no soy un gran fan del cosmismo, especialmente en la manera en que se lo presenta actualmente, como por ejemplo lo hizo Boris Groys en la antología de 2016<sup>10</sup>. Creo que Groys es un pensador interesante pero la manera en que presenta el cosmismo dentro del arte contemporáneo ruso desafortunadamente lleva a cierto tipo de orientalización de Rusia, a cierta filosofía «nacional» o a cierta manera «rusa» de entender la realidad. Creo que ese es el resultado de mirar el cosmismo más allá del contexto en el cual surge, es decir la tradición intelectual rusa del siglo XIX. Ciertos elementos de esta tradición son tomados y presentados como materiales frescos y novedosos e insertados en una filosofía *cool* y creo que eso, de hecho, debilita el real legado del cosmismo. Por supuesto que todavía hoy hay grandes discusiones respecto de quiénes fueron verdaderos cosmistas y quiénes no en la tradición rusa, si hablamos de Nikolay Fiódorov o de una tradición mayor, pero creo que el cosmismo fue importante como parte de un pensamiento utópico del movimiento emancipatorio ruso, a pesar del hecho de que el propio Fiódorov no era en sí mismo izquierdista, al contrario, era monárquico. Pero por supuesto su visión de alguna manera fue muy importante para la generación

8. Vladimiro I de Kiev (956 o 958-1015). Se convirtió al cristianismo en 988 e inició la cristianización de la Rus de Kiev [N. del E.].

9. Se trata de una corriente filosófica que se desarrolló entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX a partir de las ideas de Nikolay Fiódorov, muchas de ellas compiladas en *Filosofía de la causa común*, publicada en 1906 luego de la muerte del autor. El cosmismo aspiraba, entre otras cosas, a una superación no solo espiritual sino también material de la muerte y a resaltar los efectos de los fenómenos cósmicos en la vida social. La aspiración última debía ser la construcción del reino de Dios en la tierra.

10. *Russian Cosmism*, e-flux, Nueva York, 2018.

posterior de revolucionarios, como Alexander Bogdánov<sup>11</sup>. Creo que el interés en la tradición intelectual utópica y radical rusa es muy importante en general. En ese sentido, creo también que es bastante positivo que Bogdánov haya sido recientemente traducido al inglés, aunque debe ser entendido dentro de su contexto, no solo el ruso sino el internacional, ya que el pensamiento ruso del siglo XIX no estaba aislado del mundo y absorbió el impacto de la filosofía alemana, del idealismo, etc. y, por supuesto, no se puede simplificar y confrontar el cosmismo con la tradición intelectual europea, al contrario.

*Esta visión se confronta con aquellos discursos que destacan la presencia de un «alma rusa» y que ven Rusia como una isla, discurso del cual se desprenden otras ideas, como la predisposición del pueblo ruso hacia los poderes autoritarios, pero que también es reapropiado actualmente por el régimen como parte de una línea «antioccidental», ¿no es así?*

Por supuesto. Rusia no es una isla, pero es muy importante destacar que este sentimiento antioccidental no fue inventado por Putin, sino que está bien enraizado en la tradición conservadora rusa y está muy enraizado en la tradición imperial del siglo XIX. Básicamente, gran parte del pensamiento ruso del siglo XIX y del XX estuvo estimulado por esta idea, por este desafío entre la

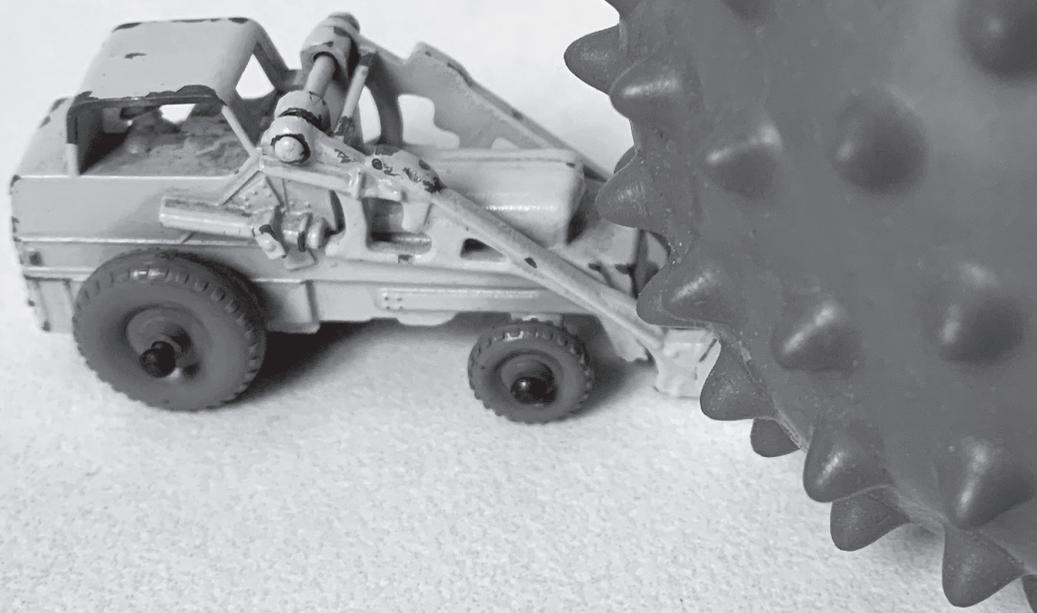
occidentalización y mercantilización de Rusia o la necesidad de tomar un estilo de vida orgánico como oposición a esto. Esto fue descrito así no solo por los conservadores sino incluso por los socialistas, ya que la Revolución Rusa y la posición bolchevique estuvieron basadas en la mixtura de cierto internacionalismo con la oposición al desarrollo del capitalismo global. Creo que esta discusión está enraizada en la tradición intelectual rusa y es importante. Por eso estoy en total desacuerdo con los liberales prooccidentales que se evaden de estas discusiones y dicen que Rusia es un «país normal», ya que como usted sabe tenemos nuestros problemas, nuestros asuntos que distan de lo que ellos llaman un «país normal». Pero al mismo tiempo creo que las narrativas conservadoras respecto del camino ruso no occidental deben ser criticadas fuertemente en el sentido de los derechos humanos o las libertades civiles, porque una cosa importante que dicen es que tal vez estas libertades civiles son parte de la tradición europea y nosotros vivimos en otra realidad, en otra tradición donde el pueblo tiene un entendimiento totalmente diferente de la realidad. Eso no es verdad. Si uno dirige la mirada hacia la tradición del movimiento emancipatorio ruso durante los siglos pasados, observará la fuerte influencia que tuvo esta idea de libertad en él, de modo que la idea occidental de libertad no fue totalmente irrelevante para el contexto ruso. ☐

---

11. Médico y filósofo, Bogdánov (1873-1928) fue un destacado militante bolchevique cuyas ideas sobre la cultura proletaria inspiraron a la organización cultural Proletkult durante los primeros años de la Revolución Rusa.

| TEMA CENTRAL

# América Latina en el mundo del coronavirus





# ¿Podrá reinventarse el multilateralismo?

*El orden internacional  
y el coronavirus*

Mónica Hirst / Bernabé Malacalza

La pandemia de covid-19 está acelerando transformaciones que ya estaban en curso en la política mundial en las últimas décadas, como la declinación de la hegemonía de Estados Unidos y el ascenso de China como potencia global. Pero, al mismo tiempo, está teniendo efectos sobre las organizaciones multilaterales mundiales y regionales, en un contexto de deterioro y parálisis de la arquitectura multilateral mundial, especialmente del Sistema de las Naciones Unidas. Por eso es necesario pensar cómo reinventar el multilateralismo.

El orden internacional se encuentra en plena reconfiguración, mientras la comunidad internacional enfrenta realidades marcadas por la severa emergencia humanitaria, económica y social. Una reflexión sobre el porvenir político internacional en el escenario pospandemia conduce a dos grandes laberintos y sus entramados: uno es la cuestión del epicentro del poder y el orden internacional; otro lo constituyen las interacciones entre Estados y sociedades y las transmutaciones institucionales que fecundan la arquitectura multilateral. El nexo entre

---

**Mónica Hirst:** es doctora en Estudios Estratégicos, profesora visitante del Instituto de Estudios Políticos y Sociales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (IESP) y docente de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT, Buenos Aires).

**Bernabé Malacalza:** es doctor en Ciencias Sociales, investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina y docente de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

**Palabras claves:** coronavirus, multilateralismo, orden internacional, Sistema de las Naciones Unidas.

ambos nodos sufre redefiniciones, tanto por el impacto de la pandemia de covid-19 como por la aceleración de transformaciones ya en curso en la política mundial en las últimas décadas<sup>1</sup>. El foco del presente artículo está puesto en los efectos producidos por estos cambios de ritmo en las organizaciones multilaterales mundiales y regionales.

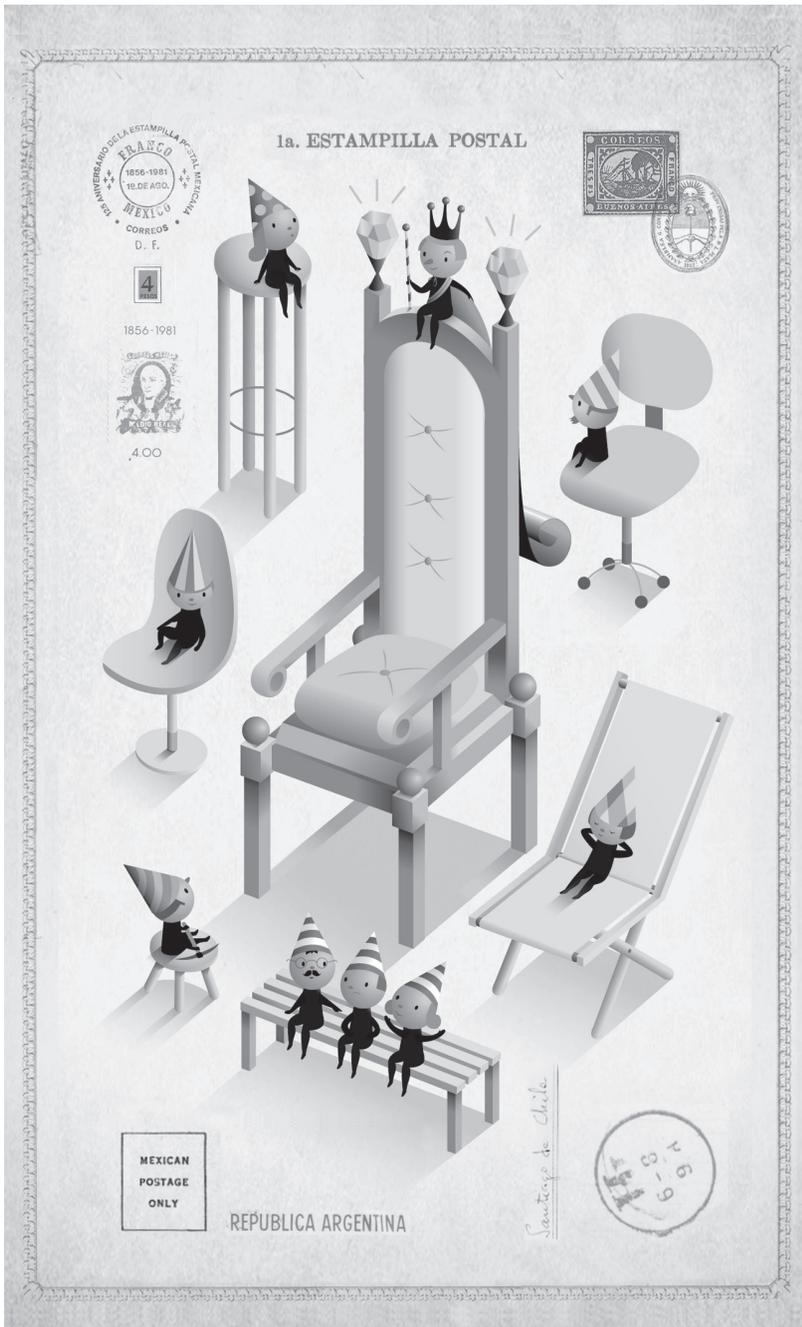
## El escenario mundial de la pandemia

La pérdida de capacidad de liderazgo de Estados Unidos se ha revelado como una de las características más salientes de la «vida cotidiana» del sistema mundial en los tiempos de pandemia. Como contracara de este proceso, se observa el ascenso de China como potencia global, posición anclada en esfuerzos cooperativos de combate al nuevo coronavirus que se suma a la presencia económica y tecnológica conquistada en los años anteriores. Las iniciativas solidarias de Beijing ocupan los vacíos dejados por Washington, incluso con socios históricos del arco transatlántico. La internacionalización del combate al covid-19 ha exacerbado una politización que contrapone proyectos de poder con implicancias económicas, políticas y militar-estratégicas. Este constituye un punto central de contraste con crisis epidémicas previas con alcances globales, como las experiencias del HIV/sida en 1996, el SARS en 2003, la gripe A en 2009 y el ébola en 2014.

Las tensiones entre EEUU y China obedecen a una estrategia de confrontación buscada por Washington desde la victoria presidencial de Donald Trump en 2016. Repitiendo patrones y prácticas de otros ciclos de bipolaridad, el relacionamiento entre las dos potencias tiende simultáneamente hacia el conflicto y el equilibrio. Al mismo tiempo, son claramente diferentes las prioridades de cada potencia; para EEUU, se trata de defender un sistema económico asociado a una forma de vida articulada alrededor del mercado, cuyo pilar monetario es el dólar; para China, lo que prevalece es la protección del poder del Estado, anudada a la preservación del bienestar colectivo y de eficientes mecanismos de cohesión social, que depende de su capacidad de integración territorial. Para las dos potencias, la crisis pandémica se ha transformado en un tema de seguridad interna que requiere plena soberanía en su gestión, por lo que sería contrario a sus intereses la identificación de la pandemia como una amenaza a la paz y a la seguridad global. Esta división ha estimulado un embate político-ideológico con efectos paralizantes para el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

---

1. Richard Haass: «The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It» en *Foreign Affairs*, 7/4/2020.



## La luz roja se prendió en marzo pasado cuando el covid-19 avanzó velozmente hacia Occidente

La luz roja de la comunidad internacional se prendió en marzo pasado cuando el covid-19 avanzó velozmente hacia Occidente. En este contexto, diversos representantes políticos y autoridades científicas tanto del Norte como del Sur globales reivindicaron el rol del multilateralismo para afrontar las carencias de los sistemas sanitarios, frenar el virus y enfrentar las graves consecuencias sociales y económicas causadas por una inevitable depresión económica mundial<sup>2</sup>. Sin embargo, las instituciones multilaterales de carácter mundial y regional venían ya sumergidas en problemas que comprometían sus niveles de eficacia y de eficiencia, así como la transparencia de sus acciones.

Es innegable que la retracción del multilateralismo ha estado asociada a la crisis del internacionalismo liberal y a la crisis de hegemonía de EEUU, que arrastra consigo la postración y fatiga del ideario wilsoniano<sup>3</sup>. En las últimas tres décadas, EEUU abdicó progresivamente de un liderazgo político mundial, optando primero por la reluctancia y más tarde por la negligencia y el desinterés, frente a los avances de una agenda de gobernanza global que debería robustecer regímenes normativos y estructuras institucionales colectivas<sup>4</sup>.

En los tiempos que corren, la prueba de fuego para afrontar la crisis pospandémica estará concentrada en las repercusiones económico-monetarias y en la capacidad de conducción y de liderazgo de organismos medulares del sistema de Bretton Woods, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Para enfrentar la urgencia de la recesión económica mundial que acompaña a la pandemia, ambos organismos deben mostrar capacidad de dar respuestas que superen las que ofrecieron para lidiar con los efectos de la crisis de 2008. Las condiciones políticas para lograr ese desafío se ven agravadas por los impulsos aislacionistas de Washington.

Durante la crisis de 2008, el G-20 asumió un rol proactivo en la coordinación y vinculación intergubernamental entre las principales economías y los poderes emergentes<sup>5</sup>. En la última reunión de emergencia convocada por

2. «Líderes de todo el mundo piden una respuesta común contra el virus» en *El País*, 7/4/2020.

3. El liberalismo en las relaciones internacionales tiene su origen en la formulación lanzada por Woodrow Wilson con el final de la Primera Guerra Mundial, donde articula la defensa de la democracia a la edificación de una estructura multilateral mundial. Michael W. Doyle: «Liberalism and World Politics» en *American Political Science Review* vol. 80 N° 4, 1986.

4. José Antonio Sanahuja: «¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización» en *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 20 N° 2, 2020.

5. Andrew Cooper: «The G20 as an Improvised Crisis Committee and/or a Contested 'Steering Committee' for the World» en *International Affairs* vol. 86 N° 3, 2010.

Arabia Saudita en marzo, la declaración del grupo más bien postergó, para la cumbre anual de jefes de Estado agendada para fines de noviembre, la definición de su respuesta. La realidad deprimida de los poderes emergentes, sumada a la recesión que experimentan las economías desarrolladas, no contribuye a la activación del *animus societatis* que, en 2008, dio luz a una actuación política decisiva del G-20. La decisión coordinada con el G-7 para la concesión de moratorias a los países de menores ingresos puede significar un primer paso, junto con la demanda de mayor coordinación de los bancos centrales. Sin embargo, las consecuencias de la pandemia ya apuntan a un dramático aumento mundial de la desigualdad y la pobreza que impone respuestas colectivas con empuje político, acompañadas por una sustantiva inyección de recursos para el fortalecimiento de la capacidad de provisión de bienes públicos en todo el planeta. Esas acciones dependen de un esfuerzo hercúleo de revitalización del multilateralismo y de la cooperación internacional<sup>6</sup>.

### El multilateralismo en cuestión

Una evaluación de la capacidad de respuesta del multilateralismo conduce al Sistema de las Naciones Unidas, empezando por el Consejo de Seguridad. Es evidente la flagrante resistencia de este órgano a reconocer que la pandemia actual requiere respuestas similares a las de anteriores situaciones, como las resoluciones 1.308 (2000) para enfrentar el HIV-sida y la 2.177 (2014) para lidiar con el ébola en África. En los primeros meses de 2020, la ausencia de un consenso entre los miembros permanentes –con la excepción de Francia– para considerar la pandemia del covid-19 una amenaza global a la seguridad y la paz mundial limitó el protagonismo del secretario general António Guterres. Además de debilitar su propuesta de un cese del fuego planetario, tal inacción impidió la posibilidad de un debate amplio sobre el sentido humanitario de la suspensión de las sanciones que agravan las condiciones de combate contra el nuevo coronavirus en varios países afectados como Irán, Cuba, Venezuela, Rusia o Siria. Como plan B, a Guterres le quedó la potestad de apelar al artículo 99, capítulo xv, que le reconoce el derecho de «llamar la atención del Consejo de Seguridad para cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales».

Esta parálisis política no impidió un conjunto de esfuerzos del Sistema de Naciones Unidas y sus organismos especializados, como el Plan de Respuesta

---

6. Mariano Aguirre: «The Impact of COVID-19 is All Down to Inequality» en *Open Democracy*, 7/4/2020.

Humanitaria Global y la dinamización del Fondo Central de Respuesta a Emergencia de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA, por sus siglas en inglés), luego acompañados por el *pool* de agencias que redactaron diagnósticos sombríos sobre los efectos sanitarios, económicos y sociales de corto y mediano plazo del covid-19<sup>7</sup>. De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), los costos para la economía global en 2020 se estiman en dos billones de dólares; mientras que ya fueron superadas las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) según las cuales entre 5,3 y 24,7 millones de personas perderían su plaza de trabajo, con un impacto dramático para las remesas Norte-Sur de las diásporas de origen africano y latinoamericano. En EEUU, para mediados de mayo, ya habían solicitado subsidio de desempleo más de 36 millones de personas. Siguiendo el mismo impulso, las comisiones regionales han elaborado estudios que comparten expectativas recesivas; para América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) no descarta que la pandemia lleve a contracciones de la economía regional de entre 3% y 4%; para África, la Comisión Económica para África (UNECA) espera una contracción de 2,6% de las economías y una caída en la pobreza extrema de 29 millones de personas en el peor de los escenarios. Entre los efectos de estos y otros pronósticos se subraya la probable implosión de la Agenda 2030, cuyos objetivos de desarrollo sostenible serán aún más difíciles de alcanzar<sup>8</sup>.

En la gran familia multilateral, el lugar estelar ha sido ocupado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Su protagonismo ha contribuido a colocar en un lugar inaudito la narrativa científica-humanitaria sobre el nuevo coronavirus, tanto para la definición de políticas sanitarias nacionales como para las expectativas mundiales en cuanto a los procesos de contagio, la vigilancia de los procesos epidémicos y del alcance de su propagación y las opciones de su contención. El rol medular de la OMS se apoya en la red de vínculos que mantiene con los centros de excelencia de la investigación científica y las organizaciones sanitarias, que nutren la correa de transmisión de conocimientos y la cooperación médica internacional. Este es el territorio de la diplomacia de la salud, que se mueve con relativa independencia política, esquivando las presiones de los intereses privados y las crecientes condicionales impuestas por la agenda de la securitización.

---

7. UNOCHA: «Global Humanitarian Response Plan Covid-19», 3/2020, disponible en <[www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf](http://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf)>.

8. Cepal: «América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales», Naciones Unidas, Santiago de Chile, 4/2020; UNECA: «COVID-19 in Africa: Protecting Lives and Economies», Naciones Unidas, Addis Ababa, 4/2020.

La OMS sufre las consecuencias de la confrontación entre EEUU y China, que afecta sus condiciones financieras y compromete la autonomía de sus deliberaciones. Este tipo de presión se entrecruza con el conflicto de China con Taiwán, que fuera excluido como miembro observador de la organización en 2017 y ha vinculado sus reclamos de mayor transparencia informativa al gobierno chino con su denuncia de los problemas políticos en la propia OMS<sup>9</sup>. Tampoco han sido menores los percances para depurar su burocratismo cotidiano, lidiar con limitaciones presupuestarias, resistir presiones de la industria farmacéutica transnacional y mantener cierto margen de maniobra frente a las agendas que le imponen las organizaciones filantrópicas (por ejemplo, la Fundación Bill y Melinda Gates es el segundo financiador después de EEUU, que recientemente amenazó con suspender el financiamiento)<sup>10</sup>. La preservación de su autoridad normativa tampoco ha sido tarea fácil frente al espacio de poder que conserva el Banco Mundial para prescribir y moldear los programas de salud en el amplio abanico de países que dependen de su apoyo.

**La oms sufre las consecuencias de la confrontación entre EEUU y China, que afecta sus condiciones financieras**

### Las respuestas regionales en la emergencia

Las respuestas regionales al covid-19 siguen la trayectoria de la propagación del virus por diferentes latitudes, de Asia a Europa, hasta América Latina y África. Se consideran tres procesos articulados. El primero es la incidencia diferenciada de las tensiones producidas por la disputa entre EEUU y China. El segundo se refiere a la coordinación entre Estados sobre políticas y acciones colectivas, que pueden ir desde el diálogo intergubernamental hasta prácticas de intercambio de información, negociaciones de financiamiento y activación de plataformas *ad hoc*. Finalmente, el tercero corresponde a la cooperación bilateral de gobiernos y empresas a través de la asistencia humanitaria o del financiamiento internacional.

La concertación política asiática acumula un registro histórico de colaboración contra epidemias desde el SARS en 2003. Sin embargo, una combinación de silencio y reacciones dilatadas caracterizó la etapa inicial de

9. «La OMS confirma la exclusión de Taiwán como observador en su reunión anual» en *La Vanguardia*, 22/5/2017.

10. Marieke Louis: «¿Para que sirve la Organización Mundial de la Salud? Entrevista a Auriane Guilbaud» en *Nueva Sociedad*, edición digital, 4/2020, disponible en <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

propagación del nuevo coronavirus en Asia. La pandemia resultó ser un factor que acentuó la desconfianza y las tensiones territoriales entre China y sus vecinos, al tiempo que reforzó la disputa entre EEUU y China en esa región.

Un mes después de registrado el brote en Wuhan, China puso en marcha acciones de cooperación internacional bilateral, motivada por la necesidad de revertir la desconfianza creciente de los países vecinos, que la identificaban como país irresponsable. La llamada «diplomacia de la mascarilla» tuvo su bautismo con el envío de mascarillas y kits de testeo a Corea del Sur e Irán, que inicialmente fueron los países más afectados. Fueron pocas las iniciativas de cooperación bilateral que prosperaron en Asia, mientras que las actuaciones de cooperación regional, que caracterizaron antaño a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), mantuvieron un bajo perfil. Se buscó reactivar, en abril, la concertación ampliada de ASEAN con China, Japón y Corea del Sur, que luego enfrentó dos esfuerzos de obstrucción desde EEUU. Taiwán se convirtió, en tanto, en el ariete con que Washington atacó a Beijing y a la OMS, reproduciendo la denuncia fundada de Taipéi acerca de que la OMS no había respondido a los tempranos pedidos de información desde Taiwán sobre la transmisión de un nuevo virus entre personas en Wuhan y, por lo tanto, había avalado el ocultamiento de información por parte del gobierno chino. La India, por su parte, convocó a una cumbre extraordinaria de la Asociación Surasiática para la Cooperación Regional (SAARC) como reacción a la carrera desatada entre EEUU y China por dar ayuda humanitaria a Pakistán, Sri Lanka, Afganistán y Nepal.

En Europa, el avance del coronavirus sacó a relucir cuatro tendencias que ya venían manifestándose: la crisis de la Unión Europea como paradigma de la integración regional –tambaleante desde la concreción del Brexit–; la emergencia de los nacionalismos de extrema derecha y la deriva autoritaria en algunos países del Este; la división entre el norte y el sur europeos; y, finalmente, la creciente influencia económica y tecnológica de China en la región, a la par de una retirada de los compromisos de EEUU con sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). La crisis del covid-19 y la exacerbación de la disputa entre China y EEUU profundizaron previas divisiones de las aguas europeas<sup>11</sup>.

Fueron ilustrativos de los caminos cuesta arriba del regionalismo europeo los pedidos de salvataje, sobre todo de los Estados del sur europeo, con propuestas como la emisión de deuda conjunta en *coronabonos*, que fueron frenadas por la oposición de países del norte como Alemania, Países Bajos, Finlandia y Austria; la tímida reacción de la Comisión Europea a los exitosos avances autoritarios de Hungría y Polonia; la falta de respuesta a la crisis

---

11. Camilo López Burian: «Pandemia, incertidumbres y posibles cambios globales» en *La Diaria*, 18/4/2020.

de refugiados en Turquía; y la ausencia de una diplomacia coordinada frente al covid-19, más allá de algunas medidas fiscales bajo la iniciativa del Banco Central Europeo (BCE). La intensificación de las tensiones entre los países del norte y el sur, y del este y el oeste del continente abrió el espacio para respuestas individuales y contribuyó a que ganaran peso las disputas franco-alemanas en torno de la respuesta financiera a la emergencia. El covid-19 hizo además más notorio el vacío dejado por EEUU y aprovechado por sus competidores estratégicos, China y Rusia, en tándem. Dos ejemplos fueron ilustrativos: la ayuda prestada a Italia y España por Beijing y los 14 vuelos militares rusos que transportaron material sanitario hacia el norte de Italia<sup>12</sup>.

El avance del virus también abrió fracturas entre los aliados occidentales transatlánticos, lo que contribuyó a desvanecer el legado del viejo Plan Marshall. Se acentuaron las grietas intra-OTAN cuando en marzo un pedido de ayuda de España recibió una respuesta bilateral de solo siete de los 29 países miembros: Lituania, Estonia, Turquía, Polonia, República Checa, Luxemburgo y Alemania<sup>13</sup>. En paralelo, crecieron las rispideces entre Alemania y EEUU, a partir del intento de Donald Trump de tener acceso directo a los derechos de producción de una eventual vacuna contra el coronavirus.

En América Latina, la tensión sino-estadounidense se hizo sentir en simultáneo con la expansión del coronavirus en la región. Las primeras iniciativas bilaterales de asistencia humanitaria vinieron desde el gobierno chino y las empresas privadas digitales Alibaba y Tencent. Estas resultaron en el intercambio de expertos, ventas y donaciones de insumos médicos a Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, México, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Ecuador, Perú, Chile, Panamá e, incluso, Guatemala, pese a sus vínculos con Taiwán. Luego, las agresivas acusaciones contra el Partido Comunista chino pusieron en evidencia el alineamiento de Brasil con el hostigamiento anti-China de la Casa Blanca. EEUU, por su parte, direccionó su diplomacia humanitaria hacia objetivos estratégicos previamente definidos, como Colombia, a la vez que el despliegue de una fuerza naval militar para la lucha contra el narcotráfico hacia el Caribe, cerca de aguas de Venezuela, reavivó la amenaza militar sobre el régimen de Nicolás Maduro.

Entre las organizaciones regionales que reaccionaron de manera temprana se destaca la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que funciona como oficina regional de la OMS. La red de vínculos de esta institución con

## **El avance del virus también abrió fracturas entre los aliados occidentales transatlánticos**

---

12. Miguel González: «España retira su petición de ayuda a la OTAN contra el coronavirus» en *El País*, 26/4/2020.

13. *Ibíd.*

otros centros de excelencia de investigación científica de salud la posicionaron como un referente regional en el intercambio técnico de la respuesta sanitaria, la intermediación en la compra de insumos y la gestión de los testeos. A la par de la ops, sobresalieron las respuestas de instituciones de Centroamérica y Caribe, con demostraciones de preparación y coordinación

**Sobresalieron  
las respuestas  
de instituciones de  
Centroamérica y Caribe,  
con demostraciones  
de preparación  
y coordinación  
intrarregional**

intrarregional. Pesan a favor las experiencias previas de acción colectiva en situaciones de emergencia humanitaria y de gestión del riesgo en desastres naturales. El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) contó con la cooperación de Japón, Suiza, Taiwán y los países de la UE para hacer causa común en la lucha contra la pandemia. Se activaron de manera conjunta planes de contingencia para testeo, compras públicas y mejoras de capacidades, intercambio de información y coordinación de políticas, además de un Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria (CLARH). En la Comunidad del Caribe (Caricom), en tanto, capitaneó las iniciativas la Agencia Caribeña de Salud Pública (CARPHA), con experiencia previa en la vigilancia de epidemias.

Frente al avance del covid-19, se buscó reactivar la cooperación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) con China. Tras el anuncio, a fines de enero, de la creación de una red de virólogos, la primera reunión de alto nivel, convocada a mediados de marzo por la Presidencia *pro tempore* de México, contó con la participación de la ops, la Cepal, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Caricom, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Organización de Estados del Caribe Oriental y la Comisión Nacional de Salud de China<sup>14</sup>. En tanto, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), desactivada en abril de 2019 cuando Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Perú y Paraguay anunciaron su retiro de la organización, brilló por su ausencia. En un pasado no lejano, ese organismo había tenido una destacada actuación frente al avance de otra pandemia de influenza, la gripe A, con prácticas de vigilancia y coordinación de políticas de salud, a partir del trabajo del Consejo Suramericano de Salud y del Instituto Suramericano de Gobernanza de la Salud. Sin compensar este vacío, el Mercado Común del Sur (Mercosur) buscó activar sus redes de interacción en materia sanitaria, educativa y de derechos humanos. Con este propósito, el gobierno argentino propuso destinar 16 millones de dólares del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) para un proyecto de colaboración científica en biomedicina y testeo del virus. Además, Argentina convocó al Programa Iberoamericano de Fortalecimiento

---

14. Efraín Guadarrama Pérez y Helietta González Hernández: «Celac: la unidad regional ante la crisis del covid-19» en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 16/4/2020.

de la Cooperación Sur-Sur (PIFCS) a servir como plataforma para coordinar acciones colectivas en la región. La modesta iniciativa del Mercosur contrasta con la mera respuesta declaratoria del sobreideologizado Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) y la nula acción de la Alianza del Pacífico (AP)<sup>15</sup>.

A escala regional, sobresalen los posicionamientos de la Cepal, que pidió levantar las sanciones económicas impuestas a Cuba y Venezuela e hizo un llamado al FMI para que otorgue un alivio de deuda a los países de renta media. La respuesta a la emergencia sanitaria y la revitalización de las economías fueron también las prioridades de los bancos multilaterales de desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) activó un fondo de 12.000 millones de dólares, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) aportó 1.900 millones para un plan de contingencia regional del SICA y la Corporación Andina de Fomento (CAF) puso a disposición una línea de crédito de emergencia de 2.500 millones de dólares. La Comisión Europea, en tanto, comprometió una contribución de 918 millones de dólares, acompañada por préstamos del Banco Europeo de Inversiones de 325 millones; y el bloque de países BRICS pidió la suspensión de sanciones internacionales y anunció un desembolso de 15.000 millones en préstamos del Nuevo Banco de los BRICS<sup>16</sup>.

Los países latinoamericanos mostraron una presencia regional junto a la comunidad médica y científica mundial. Se destacan organismos de la región con alto grado de especialización e integración a redes de conocimiento global de la OMS, como la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) en Brasil, que fue seleccionada por la OMS como centro de excelencia y referencia en la región para los tests. El Ministerio de Salud de Argentina, junto con los de otros nueve países, fue invitado a formar parte del estudio *Solidarity*, que explora los fármacos para tratar el covid-19. La cooperación bilateral de Cuba recibió los elogios del director de la OMS, tras el envío de brigadas médicas a 11 países del Caribe, Italia y Andorra en Europa, y otros ocho países situados en América Latina, África y Oriente Medio.

Finalmente, el panorama que se percibe para la región africana sería desolador y estaría marcado por cuadros de severos desastres humanitarios que podrían presentarse a partir del avance del contagio de covid-19. Las mayores dificultades económico-sociales, la presencia de más de seis millones de refugiados, las situaciones de hacinamiento y la falta de acceso a agua potable hacen difícil aplicar sostenidamente una cuarentena. Además, los llamamientos del secretario general de la ONU a un cese del fuego no han

---

15. Pía Riggirozzi: «Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina», *Análisis Carolina* N° 12/2020, 30/3/2020.

16. Cepal: ob. cit.; BID: «Grupo BID anuncia áreas prioritarias de su apoyo a países afectados por el COVID-19», comunicado de prensa, 26/3/2020; «Lanza UE salvavidas para ayudar a América Latina» en *El Informador*, 9/4/2020.

## Los llamamientos del secretario general de la ONU a un cese del fuego no han sido acatados

sidio acatados en una región que cuenta con siete de las 14 operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en el mundo<sup>17</sup>. En el plano del multilateralismo regional, se destaca la respuesta de la Unión Africana y sus cuatro Centros Regionales para el Control y Prevención de Enfermedades (Africa CDC), los cuales guardan registro de la experiencia de lucha contra el ébola. China otorgó preferencia a esos centros logísticos y dispuso una donación de mascarillas, kits de testeo, ventiladores y otros insumos médicos a través de las Fundaciones Jack Ma y Alibaba, además de acciones de cooperación técnica. En contraste, EEUU envió ayuda bilateral humanitaria hacia las principales zonas de conflicto (Sudán del Sur, Sudán, República Democrática del Congo, República Centroafricana y Somalia), conjuntamente con asistencia bilateral en salud a Nigeria, Mozambique, Sudáfrica y Burkina Faso, entre otros.

### ¿Podrá reinventarse el multilateralismo?

Este artículo se propuso reflexionar sobre el impacto del covid-19 para el multilateralismo en sus expresiones mundiales y regionales. Se buscó analizar la articulación de tal impacto con procesos de cambio de la política internacional que, si bien ya venían ocurriendo, se enlazan con mayor intensidad y ganan nuevo significado a partir de la crisis pandémica.

Primeramente, se señala que este impacto se articula con una aceleración de tiempos en la configuración de un orden bipolar, en el cual la confrontación entre EEUU y China atraviesa el andamiaje del sistema mundial. Hoy por hoy, los contenidos de ese bipolarismo están concentrados en las rivalidades económico-comerciales y científico-tecnológicas antes que en las de fondo geopolítico. No se repite, por lo tanto, el patrón de disputa entre EEUU y la Unión Soviética de la Guerra Fría del siglo XX, motorizado por embates estratégicos con el riesgo de confrontación militar. Esta diferencia, en cuanto pone a un costado la opción de destrucción mutua, no desestima la idea de que podrían llegar a reproducirse dinámicas conflictivas con sentido estratégico que obedezcan a lógicas *aggiornadas* de equilibrio de poder. Tampoco puede ignorarse que, en el día de mañana, agendas postergadas—entre Washington y Moscú— de negociaciones de desarme se entrecrucen con la rivalidad EEUU-China<sup>18</sup>.

17. «UN Chief Advocates for a Strengthening of Peacekeeping in Africa» en *UN News*, 20/11/2018.

18. Juan Gabriel Tokatlian: «Pandemia: los conflictos del día después» en *La Nación*, 14/4/2020.

En segundo lugar, subrayamos el proceso de deterioro y parálisis de la arquitectura multilateral mundial, especialmente del Sistema de Naciones Unidas. En el caso de la pandemia del nuevo coronavirus, una respuesta colectiva efectiva depende de que se dé un salto cualitativo en el ámbito de la gobernanza global. La reacción de la comunidad internacional al covid-19 ha demostrado una capacidad de respuesta individualizada de los países a partir de la identificación de una amenaza común. La OMS ha prestado un servicio crucial como agencia normativa e informativa. Al mismo tiempo, su labor ha puesto en evidencia que el sistema multilateral carece de medios institucionales para la gobernanza de bienes públicos globales. Es imprescindible pasar de la identificación de un virus como un mal público global hacia la producción de bienes públicos globales (por ejemplo, la coordinación de las medidas farmacéuticas como vacunas y drogas antivirales) como instrumentos de combate y prevención del mismo virus. Para ello, es esencial asegurar que la salud pública no solo sea percibida, sino también procesada, como un bien público global. La OMS no dispone del poder político o financiero para cumplir esta misión. En los tiempos actuales, el sistema multilateral no dispone de recursos políticos e institucionales para ejercer autoridad y asumir tareas funcionales propias de una gobernanza global. De hecho, las frustraciones acumuladas en las décadas recientes con respecto al tema ambiental y a la lucha contra el cambio climático ya vienen señalando los costos de esta limitación. Una nueva ola de desencanto está en camino con las anticipaciones sobre el porvenir pospandemia del covid-19 y su impacto económico y social mundial, que prevé la multiplicación de realidades enfrentadas con severas crisis humanitarias<sup>19</sup>.

Las iniciativas colectivas deben vincularse a un multilateralismo con márgenes de maniobra disociados de los embates de la alta política. La confrontación EEUU-China actúa como un corrosivo que reduce este margen y condiciona la capacidad de respuesta de la gobernanza global. Además, el efecto de arrastre que pesa sobre el deterioro del multilateralismo está imbricado con la crisis del orden internacional liberal. Concebido en la segunda posguerra y anclado en la hegemonía de EEUU, ese multilateralismo tendrá que reinventarse, repotenciarse e incluso reconfigurarse. Esa posibilidad dependerá, por un lado, de las chances de que el orden internacional se mueva más allá de un internacionalismo liberal fatigado y desorientado y, por otro lado, de un mayor blindaje vis a vis con las tensiones producidas por la rivalidad entre las dos potencias. El hecho de que después de cuatro meses de propagado el virus prevalezcan respuestas nacionales frente a la pandemia, junto con grandes silencios de ámbitos de gobernanza global, como el Consejo de Seguridad de la ONU, es un contundente indicador de un efecto paralizante

---

19. Antonio Donini: «Post-Pandemic Change? Humanitarian Action and Multilateralism in Transnational Times» en *(In)Humanity. United Against Inhumanity*, 20/4/2020.

que impide un mayor impulso hacia reconfiguraciones y reinventiones. Romper esta tendencia supone voluntad política, convocatoria y lógicas inclusivas. Para esto es clave que se exploren oportunidades de coordinación entre China, la UE, los países emergentes, organizaciones regionales y actores no gubernamentales que participan del engranaje multilateral mundial.

Para actuar como un factor de estabilidad en un contexto de cambio, el multilateralismo debe desvincularse de lógicas que lo subordinan a condicionalidades, prácticas coercitivas y prescripciones supeditadas a intereses preestablecidos que provienen de polos de poder. En la presente coyuntura, la agenda positiva de Beijing contrasta con la negligencia y el aislacionismo de Washington. China, como segundo contribuyente financiero de la ONU, ha dado muestras de interés en potenciar el multilateralismo a través de la dirección de organismos especializados como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Esta presencia ganó mayor importancia con el compromiso chino, hecho público en la 73<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud de mayo de 2020, de otorgar un apoyo de 2.000 millones de dólares a países en desarrollo en sus respuestas al covid-19, de poner en marcha cadenas de valor antiepidémicas y de tornar accesible globalmente su desarrollo de una vacuna contra el nuevo coronavirus.

Como se refleja en el texto, los multilateralismos regionales no son ajenos a las tensiones que impone el bipolarismo en configuración. Los esfuerzos de EEUU por obstruir los regionalismos asiáticos y latinoamericanos, así como las acciones destinadas a dividir las aguas con los aliados de la UE, profundizan la erosión de la integración regional y estimulan respuestas de tipo nacionalista y xenófobo. En América Latina, la crisis del regionalismo es un escollo para que se avance hacia una agenda regional de bienestar e inclusión necesaria e imprescindible para encontrar la puerta de salida del laberinto pandémico.

El multilateralismo latinoamericano de bienestar e inclusión social, el multilateralismo normativo europeo de regulación y sostenibilidad ambiental, el multilateralismo asiático de no alineamiento y concertación política ampliada y el multilateralismo africano de sesgo poscolonial de paz pueden ofrecer normativas y narrativas que se sumen a la reinención del multilateralismo mundial. Sin embargo, para que así sea, habrá que evitar que estas consignas queden atrapadas en procesos estériles de ideologización. Como enseña Raúl Prebisch, «las ideologías suelen seguir con retraso a los acontecimientos o bien sobrevivirles demasiado»<sup>20</sup>. 

---

20. R. Prebisch: *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Cepal, Santiago de Chile, 2012, disponible en <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/prebisch\\_desarrollo\\_problemas.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/prebisch_desarrollo_problemas.pdf)>.

# Brasil: pandemia, guerra cultural y precariedad

*Entrevista a Lena Lavinás*

Pablo Stefanoni

En estos años, Brasil experimentó profundos cambios políticos e ideológicos. De un ciclo de centroizquierda que había atraído simpatías más allá de sus fronteras y que fue considerado socialmente exitoso, pasó a un gobierno ubicado en la extrema derecha que sumó al negacionismo climático un negacionismo sobre la gravedad del covid-19 y que dio la espalda a las recomendaciones internacionales. ¿Qué explica este giro, qué cambios está provocando y cómo se ubica la oposición para enfrentarlo? Al mismo tiempo, la pandemia pone sobre la mesa la necesidad de repensar la política social y discutir formas universales y desmercantilizadas de protección social.

En esta entrevista, Lena Lavinás dialogó con NUEVA SOCIEDAD sobre la situación de Brasil, pero también sobre los efectos de la financiarización de la protección social y sobre cómo reponer respuestas de tipo universalista por sobre la fragmentación actual. Lena Lavinás es profesora en el Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro y miembro de la Escuela de Ciencias Sociales del Instituto de Estudios Avanzados de Princeton y del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) de Argentina.

*El giro ideológico de Brasil fue muy profundo, de la centroizquierda a la extrema derecha. ¿Qué cambió en la política y también en la sociedad en este casi año y medio de gobierno de Jair Bolsonaro?*

Querría hacer una contextualización de cómo ocurrió una radicalización de estas dimensiones. Puede ser difícil de entender una polarización

---

**Pablo Stefanoni:** es jefe de redacción de NUEVA SOCIEDAD.

**Palabras claves:** coronavirus, democracia, radicalización, Jair Bolsonaro, Brasil.

política y social de la envergadura que vive Brasil. Hay que retroceder al gobierno de Dilma Rousseff, cuya presidencia coincidió con el fin del ciclo de los *commodities*. El país conoció cambios importantes durante las presidencias de [Luiz Inácio] Lula da Silva, como un mayor consumo de masas, un crecimiento de los ingresos de las familias; todo el mundo parecía feliz, inclusive los empresarios. No hay que olvidar que Lula fue elegido tanto por las clases populares como por las clases medias. Pero en la gestión de Dilma muchas cosas empezaron a cambiar. Con la organización de la Copa del Mundo de 2014 y de los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro de 2016 se impulsó una serie de inversiones para poder llevar a cabo los dos megaeventos. Fue un momento de inflexión en el apoyo de las clases medias y las clases populares al Partido de los Trabajadores (PT). En 2013, en las llamadas Jornadas de Junio, miles de personas salieron espontáneamente a las calles, principalmente con reclamos por las tarifas del transporte, pero sobre todo en demanda de un mejor transporte público y también de salud y educación pública de calidad. Existió malestar porque se comparaban las inversiones para el Mundial con la insuficiente inversión social. El problema es que, tras un momento de acercamiento a los sectores que protestaban, la presidenta se acercó a los sectores conservadores e impulsó una ley antiterrorista; incluso el proyecto fue presentado por un diputado del PT, lo que era una contradicción profunda. Los movimientos progresistas abandonaron las calles y el espacio fue ocupado por los grupos de derecha, que se organizaron rápidamente contra el gobierno. Fue

**Una vez pasados el ciclo de los *commodities* y el aumento del consumo, emerge a la superficie una insatisfacción profunda**

como si la protesta en el campo democrático hubiera sido secuestrada por las fuerzas conservadoras que fueron ganando músculo desde entonces.

Comienza a verse que una vez pasados el ciclo de los *commodities* y el aumento del consumo, emergen a la superficie una insatisfacción profunda y una ruptura de las bases de apoyo del gobierno petista. Ese aumento del consumo se basó en importaciones baratas, muchas de ellas provenientes de China, gracias a un real entonces sobrevaluado, mientras la estructura productiva brasileña se desindustrializaba todavía más. Y a esto se agregó, durante el gobierno de Dilma,

el aumento de la inflación y del endeudamiento de las familias, sobre todo de los sectores populares. Al deterioro económico se sumaron las primeras denuncias de corrupción en el marco de la megacausa del Lava Jato, que muestra que existe una red de corrupción conformada por partidos políticos, empresarios y empresas estatales, que consistía en el cobro de 1% a 3% de comisiones sobre los contratos de obras públicas. Ese dinero era luego redistribuido entre los diferentes partidos. No se limitaba al PT. Solo que esto afectó más

al PT en el marco del empeoramiento económico. Entre tanto, la derecha se fue apropiando de las protestas callejeras que, en un comienzo, tenían un público amplio, que incluía también a votantes del PT.

En este marco se producen las elecciones de 2014, que Dilma consigue ganar pero enfrentada a una derecha con una capacidad de movilización y de acción mucho más grande. Incluso el Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB, centroderecha) impulsa un proceso para investigar si las elecciones habían sido limpias. En 2015 la caída del PIB fue de 3,8% y ahí es cuando Dilma nombra un ministro de Economía ortodoxo, Joaquim Levy, que llegó para implementar una política de austeridad fiscal aún más profunda. Las protestas anticorrupción siguen en las calles y, como sabemos, esta conjunción de factores derivó en el proceso de impeachment contra ella. En Brasil, las crisis económicas siempre llevaron a cambios en las mayorías políticas.

El movimiento de protesta alimentó una dinámica antipetista que se transformó en una narrativa antisistema. Entre 2015 y 2016, la caída llegó a 7,4%, la peor recesión que Brasil conoció en 100 años. Dilma perdió el respaldo de sectores productivos que habían apoyado al PT, la izquierda estaba dividida y desmovilizada —una parte exigía una autocrítica que nunca llegó— y la derecha se escudó detrás de un discurso moralista contra la corrupción. La grave crisis económica fue rápidamente aprovechada por la derecha, como consecuencia directa de la corrupción. Pero cuando esta derecha hablaba de acabar con todo lo que estaba mal, se refería a acabar con una izquierda que había tomado el poder y que tendría valores antifamilia, antirreligiosos, etc. Este tipo de discurso antisistema iba en la misma dirección que había tomado en Turquía, en Hungría y en Estados Unidos. Se abrió el proceso de impeachment contra Dilma Rousseff y ahí surge Jair Bolsonaro como un *outsider* —pese a haber estado casi tres décadas como diputado irrelevante y menospreciado por la clase política—. Dilma fue destituida en agosto de 2016 y poco después Lula fue detenido en el marco de la operación Lava Jato con pruebas muy cuestionadas. Estos dos hechos constituyeron dos golpes durísimos para la izquierda, que fue incapaz de organizarse para apoyar a un candidato democrático en las elecciones presidenciales de 2018. El PT intentó mantener a Lula como candidato desde la prisión, pero asociar la lucha contra la extrema derecha con la liberación de Lula fue un error, porque nadie quiere votar a un candidato preso y Fernando Haddad fue postulado demasiado tarde. Finalmente, Bolsonaro fue elegido con más de 57 millones de votos válidos contra 47 millones de Haddad y 31 millones de votos en blanco, nulos y abstenciones.

Apenas gana, Bolsonaro lanza una verdadera guerra cultural contra el marxismo, contra el comunismo. Tras su ventaja en la primera vuelta, Bolsonaro dijo que los «rojos van a ser expulsados de Brasil» y que Lula iba a

«podrirse en la cárcel»...<sup>1</sup> Su gobierno viene poniendo en jaque una serie de principios democráticos y de derechos reconocidos en la propia Constitución. Tiene un fuerte apoyo entre los grupos evangélicos –los evangélicos son más de 30% de la población y hay proyecciones de que podrían llegar a ser mayoritarios en 2030–, y estos han ido radicalizándose en estos años (hay que recordar que muchos de ellos apoyaron en su momento a Lula y a Dilma). Un cambio adicional que trajo el triunfo de Bolsonaro fue la vuelta de los militares al Poder Ejecutivo. De los 22 ministros, nueve son militares. Y hay más de 2.100 en el gobierno federal, tanto activos como retirados. Al mismo tiempo, Bolsonaro entregó el Ministerio de Economía al ultraliberal Paulo Guedes, quien trabajó con los *Chicago boys* del gobierno de Augusto Pinochet en la década de 1970 y que lo único que dice es que hay que reducir al mínimo el Estado para acabar con la corrupción y con los «privilegios» de los empleados públicos. El giro ideológico es muy profundo y comenzó antes del triunfo de Bolsonaro.

*¿Qué cambios está introduciendo la pandemia? Bolsonaro parece uno de los últimos negacionistas e incluso activa a sus bases contra el confinamiento social.*

Como Donald Trump, Bolsonaro está en contra del multilateralismo. En la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha alineado a Brasil con EEUU y países como Arabia Saudita, y contribuyó a debilitar del todo el sistema multilateral, inclusive votando contra las políticas de género y de reconocimiento de los derechos reproductivos. La bandera antiaborto y antiderechos reproductivos y de los grupos LGBTI+ es central en la estrategia de movilización bolsonarista. La pandemia de covid-19 surge en un momento en el que la polarización política ya era extremadamente alta. Después de dos años de recesión (2015 y 2016), vinieron tres años de estancamiento, y eso daba pie a pensar que algo podía pasar. No hay que olvidar que en 2019, en su primer año de gobierno, Bolsonaro solo consiguió aprobar la reforma previsional, menos radical de lo que se había propuesto. Para eso utilizó el discurso del «fin de los privilegios». Cuando llegó el coronavirus, el gobierno estaba en un *impasse* y con un discurso en favor de más reformas liberales. Quería profundizar aún más las dos reformas laborales aprobadas en 2017, que ya habían flexibilizado y desregulado ampliamente el mercado de trabajo. Cuando llega la crisis sanitaria, tenemos un crecimiento mediocre de 1,1%, 12 millones

**La pandemia de covid-19 surge en un momento en el que la polarización política ya era extremadamente alta**

1. «Esses marginais vermelhos serão banidos de nossa pátria», diz Bolsonaro» en *Extra*, 21/10/2018.

de desempleados y unos 49 millones de trabajadores en la informalidad —una informalidad que crece en una curva vertiginosa— y 50 millones de personas bajo la línea de pobreza, según datos del Banco Mundial. El ingreso per cápita del 20% más pobre cayó entre 2015 y 2019 11,5% y el 20% más rico tuvo un aumento de 6% en términos reales. Es una situación explosiva. De los 12 millones de desempleados, solo 500.000 eran beneficiarios del seguro de desempleo, lo que muestra que el sistema de protección social ya no era capaz de atender a esa población. Los criterios de acceso son cada vez más restrictivos. Lo mismo ocurre con la pobreza. En un momento de crisis, Bolsonaro comenzó a reducir la cobertura del programa Bolsa Família, con el argumento de que había mucha gente haciendo fraude en un programa que paga en promedio a cada familia 200 reales por mes (unos 35 dólares al valor actual).

Entonces, cuando llegó la pandemia, ¿qué dijo Bolsonaro? Que todo el mundo tiene que trabajar, porque si la pandemia va a costar vidas, también va a costar muertes de empresas. Pero además dice que si la gente cree en Dios va a estar protegida, nuestra fe va a protegernos. Cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el covid-19 como pandemia y aconsejó observar una serie de criterios como el distanciamiento social, él fue en sentido contrario, diciendo que era un absurdo, que no hay evidencia científica, que las cuarentenas van a arruinar el país.

En los comienzos de la pandemia había dicho que el coronavirus era una *gripezinha* y llegó a afirmar que los brasileños «no se contagian», pues son capaces de «bucear en una alcantarilla sin que les pase nada». Su lema es «Dios encima de todos». Hoy Brasil tiene más de 16.000 muertos por covid-19. Si bien la mayoría de las muertes son de mayores de 60 años, las cifras muestran que en Brasil se «rejuveneció» el coronavirus, producto de su estructura demográfica y de la falta de distanciamiento social. Más de 60% de los casos confirmados afectan a personas de entre 20 y 49 años, y Brasil tiene un récord mundial de muertes por debajo de 50 años.

La realidad es que en Brasil, como en otros países de la región, el confinamiento no es un derecho para gran parte de la población que vive hacinada en viviendas precarias. Hay aproximadamente 15 millones de personas que viven en *favelas*, 25 millones no tienen acceso a agua potable, 40 millones no tienen acceso a saneamiento adecuado. Estas son también fallas de los 14 años de gobierno del PT, que en lugar de invertir en una red de protección real, en la mejora de la infraestructura urbana, en políticas habitacionales de calidad y en mejorar los servicios públicos, puso el acento en políticas como el acceso al crédito, el consumo de masas, el programa Bolsa Família, etc. Entonces hay gente que se torna presa fácil de este gobierno negacionista que manipula necesidades sociales en favor de una radicalización conservadora. A esto se suma que el gobierno aprobó un ingreso de 600 reales

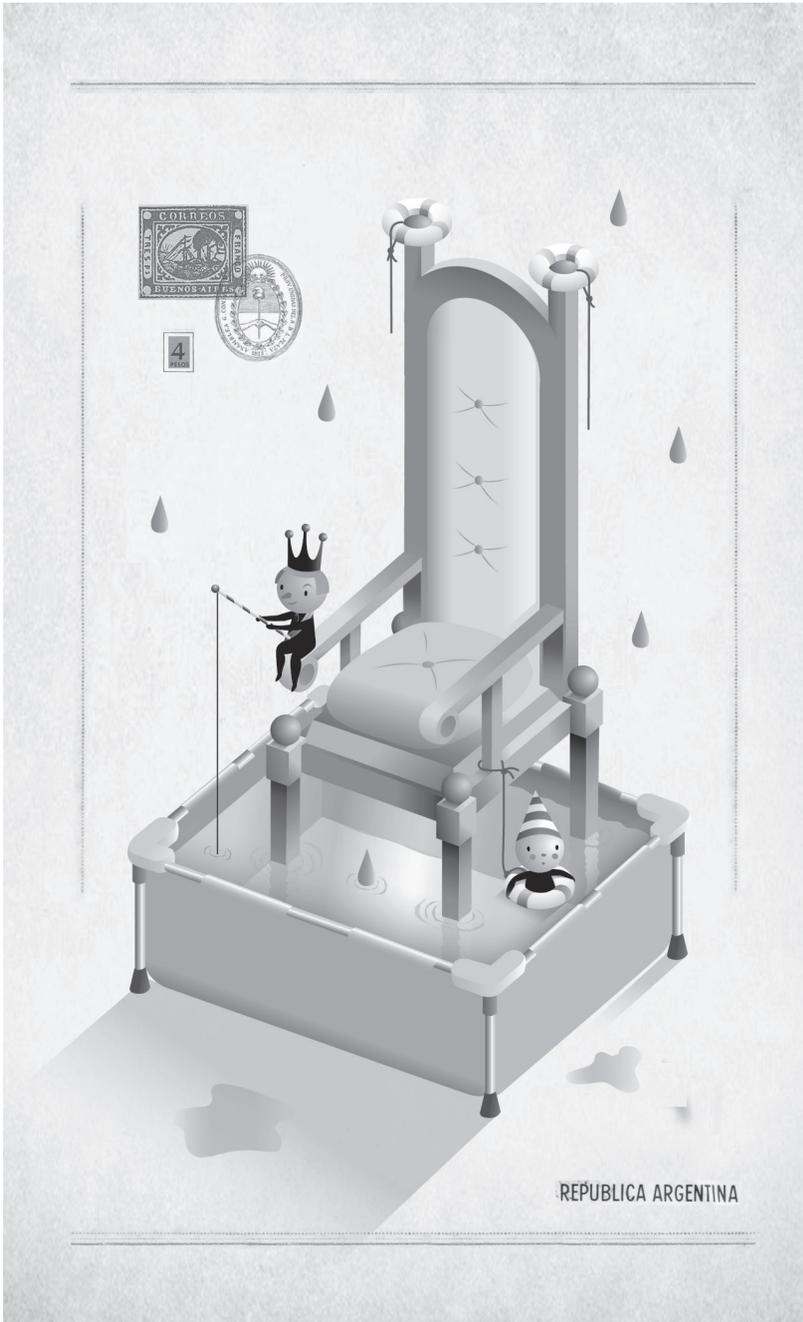
(algo más de 100 dólares) mensuales, durante tres meses, para los trabajadores informales y personas que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza. Hubo más de 50 millones de inscriptos. Pero un número significativo de personas hasta ahora no han recibido el beneficio. Ni siquiera la primera entrega. Esto ha llevado a que miles de trabajadores pobres hagan cola diariamente en las puertas de los bancos en un intento de recibir el beneficio temporal. Una situación que vuelve a agravar las medidas de distanciamiento social y favorece la propagación del virus.

Bolsonaro viene boicoteando las políticas de distanciamiento de los gobernadores, lo que creó una nueva crisis política. La lógica de Bolsonaro es una lógica de reproducción de la crisis y de enfrentamiento continuo; él busca una radicalización permanente porque eso es lo que moviliza a sus bases. Quiso prohibir a los estados y municipios que legislaran en favor del distanciamiento social. Algunos gobernadores están aplicando incluso la cuarentena. Fue necesario que el Supremo Tribunal Federal (STF) señalara que la Constitución brasileña reconoce la autonomía de estados y municipios y que tienen la potestad para adoptar ese tipo de medidas.

Pero Bolsonaro no se quedó ahí. Convocó una reunión en Brasilia con los representantes de alrededor del 46% del PIB industrial de Brasil, unos 20 empresarios, para discutir medidas económicas de salida de la crisis y, una vez en Brasilia, cambió la agenda y los invitó a marchar juntos al tribunal para pedir cambios en las reglas constitucionales; una escena dantesca y vergonzosa<sup>2</sup>. Fue una invasión a un poder independiente. Tuvieron que abrir las puertas para escuchar las presiones y la falta de respeto liderada por el presidente, que viene diciendo en la calle «No aguanto más», «Yo soy la Constitución». Parece un hombre completamente desequilibrado, insano, tratando de impedir el *lock-down*. Hasta ahora no tuvo una frase para las miles de familias que perdieron a sus seres queridos. «Qué quieren que haga», respondió en una ocasión. «No soy sepulturero para saber cuántas personas murieron», dijo. El ministro de Salud Nelson Teich se dedicaba más al negocio de la salud que a su actividad como médico. Poco después de asumir el cargo, el nuevo ministro despidió a funcionarios de carrera y nombró a siete oficiales militares para puestos estratégicos en la cartera. Ese mismo ministro se enteró en una conferencia de prensa de que el presidente había firmado un decreto, sin consultarlo, haciendo esenciales no solo las actividades industriales y de construcción, sino también las de barbería, peluquería y gimnasio. En otras palabras, el ministro no administraba la pandemia. Teich duró menos de un mes en el cargo. Hay actualmente 12 militares en funciones en el Ministerio de Salud y está previsto

---

2. Guilherme Mazui y Márcio Falcão: «Bolsonaro vai a pé com ministros e empresários ao STF e apela por redução de medidas restritivas» en *O Globo*, 7/5/2020.



nombrar a otros ocho; el general Eduardo Pazuello, un militar sin experiencia en el área, asumió como ministro interino. Bolsonaro moviliza a sus falanges para boicotear las políticas de los gobernadores, con el argumento de que Brasil «tiene que crecer», interviene en las redes sociales, cada día organiza sus mítines, la mayoría de las veces sin mascarilla y sin respetar el distanciamiento social, insulta a la prensa y les grita a los periodistas que se callen la boca. Hay un proceso de desestabilización constante de la institucionalidad democrática en el país. Nunca se había visto tanta vulgaridad, grosería y agresividad.

Al mismo tiempo, Bolsonaro se alejó del partido que lo llevó al Planalto, el Partido Social Liberal, e intenta terminar de organizar un nuevo partido. Como no tiene mayoría propia en el Congreso, se alió a los sectores más corruptos del denominado *centrão*, que son la gente que él siempre denunció como el sector más «podrido» del Legislativo brasileño. Ahora negocia cargos con políticos que estaban presos hasta hace poco tiempo. Pero él puede hacer eso en la medida en que Sérgio Moro dejó el gobierno en abril de este año. La renuncia del ex-juez del Lava Jato llevó a una investigación a Bolsonaro realizada por el STF: Moro dice que el presidente cambió al jefe de la Policía Federal para poder acceder a casos que involucran a su entorno. Ahora el futuro de Bolsonaro está en manos del Poder Judicial y del Legislativo, por lo que posiblemente vamos a ver una polarización de Bolsonaro con estos dos poderes. Todos los días, en Brasilia, falanges bolsonaristas organizan pequeñas manifestaciones, que aumentan los domingos, pidiendo el cierre del Congreso y la Corte Suprema.

*¿Cómo ve a la izquierda brasileña? Lula da Silva está libre provisoriamente, no emergieron nuevos liderazgos...*

La izquierda está muy dividida ya desde hace mucho tiempo. Incluso podríamos decir que el campo democrático está dividido. Eso se manifestó en la segunda vuelta, cuando Bolsonaro enfrentó a Haddad. Varios candidatos que no lograron llegar, como Ciro Gomes, del Partido Democrático Laborista [PDT, por sus siglas en portugués], que no apoyó a Haddad. O Fernando Henrique Cardoso. Desde ese momento, la izquierda no consigue encontrar un camino. Están los partidos ubicados más a la izquierda, como el Partido Socialismo y Libertad (PSOL), que tiene una muy buena actuación parlamentaria, y también el Partido Socialista Brasileño, que se está reorganizando a escala nacional. Entre los mejores diputados hoy están Marcelo Freixo, del PSOL, que combate las milicias en Río de Janeiro<sup>3</sup>, y Alessandro Molon, que

---

3. Se trata de grupos parapoliciales que operan por fuera de la ley. Ver Mariana Kalil y Thiago Rodrigues: «Las relaciones peligrosas de Bolsonaro» en *Nueva Sociedad*, edición digital, 4/2020, disponible en <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

abandonó el PT por su falta de autocrítica. La izquierda sigue muy dividida. Por ejemplo, hoy existen 36 pedidos de impeachment contra Bolsonaro por crímenes de responsabilidad y obstrucción de justicia; ninguno de ellos fue presentado por el PT. Al mismo tiempo es verdad, como dicen muchos analistas y parlamentarios, que hoy no existen condiciones para apartar del poder a Bolsonaro. No obstante, la salida de Moro y sus denuncias contra el presidente favorecen un pedido de impeachment que podría tener progresivamente más apoyo. Dicho esto, hoy Brasil tiene una división en tres tercios: un tercio que es bolsonarista, un tercio que es lulista y un tercio que no se identifica con ninguno de los dos de manera estable. Lula, en este momento, debe ser precavido con sus declaraciones, pero es claro que no está apoyando la unidad de la izquierda. Recientemente, salió a decir que Bolsonaro «no está calificado como ser humano para presidir un país», aunque antes había tenido una declaración poco feliz diciendo que tenía derecho a cambiar al jefe de Policía e interferir en la Policía, que eso es una prerrogativa constitucional del presidente de la República.

*¿Cómo queda Bolsonaro en medio de la crisis por la renuncia de Sérgio Moro?*

Bolsonaro se desgastó con la salida de Moro. Perdió el apoyo de los sectores más educados y acomodados. Dicho esto, conserva un electorado totalmente fiel de 20% a 25%, dispuesto a salir a la calle a defenderlo «contra el comunismo». Y además, hay que recordar el apoyo de las Fuerzas Armadas. En estas semanas, Bolsonaro salió varias veces a la calle diciendo que «hay que cerrar el Congreso», que hay que «cerrar el STF», «las Fuerzas Armadas nos apoyan», «están con el pueblo», etc. En la primera semana de mayo, el ministro de Defensa publicó una nota diciendo que «las Fuerzas Armadas defienden el Estado de derecho y la Constitución». Pero en la medida en que los militares forman parte del gobierno, o en algún momento dejan el gobierno o comienzan a defenderlo. A pesar de las múltiples propuestas de impeachment, Bolsonaro continúa teniendo una base sólida en los medios populares y entre los miembros de bajo rango de las Fuerzas Armadas y de seguridad. Una gran parte de la base de estas fuerzas son evangélicos. En febrero de este año hubo un amotinamiento policial en el estado de Ceará y los bolsonaristas apoyaron la huelga policial. Eso enciende una luz de alerta sobre el papel de las bases del Ejército y la Policía en caso de que el presidente se radicalice.

Hoy hay varios escenarios posibles: que avance el juicio político; que Bolsonaro termine diciendo que es perseguido por el sistema y trate de radicalizarse,

**Bolsonaro continúa teniendo una base sólida en los medios populares y entre los miembros de bajo rango de las Fuerzas Armadas y de seguridad**

y ahí no sabemos cómo pueden actuar diferentes grupos armados; que se debilite y sea sucedido por el vicepresidente y general Hamilton Mourão. Hoy hay muchas protestas fragmentadas: ex-ministros de Medio Ambiente contra las políticas ambientales negacionistas del cambio climático; ex-ministros de Relaciones Exteriores contra la posición antimultilateralista y los alineamientos internacionales; ex-ministros de Educación contra las vergonzosas políticas educativas; pero no hay una estrategia unitaria contra Bolsonaro. Hay muchas posturas vehementemente críticas contra las acciones del gobierno de Bolsonaro, pero nada de esto ha llevado hasta ahora a la formación de un frente sólido y efectivo en favor de la democracia.

*¿Qué nos dice la pandemia sobre el futuro de la protección social?*

Es importante entender lo que fue el desmantelamiento de los sistemas de protección social en América Latina, ya incompletos e inadecuados. Nunca se logró implantar un sistema único de salud que comprenda a los trabajadores informales. Al generalizarse las políticas de austeridad fiscal, ha empeorado la falta de financiación de los servicios públicos, lo que ha dado lugar a un deterioro de su cobertura y calidad. En los últimos años hubo una convergencia entre órganos multilaterales –desde el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el sistema de las Naciones Unidas hasta el Banco Mundial–, además de figuras como la ex-presidenta de Chile Michelle Bachelet, en señalar que lo importante son los «pisos de protección social». Pero estos son un retroceso en países como Argentina, Costa Rica, incluso Brasil, que consiguieron avanzar en un sistema de protección social, todavía segmentado y que muchas veces deja un sector público de baja calidad para los pobres, pero con vocación universal. Los «pisos de protección social» consisten sobre todo en transferencias de renta de poco valor para los grupos vulnerables y lo que es provisión pública desmercantilizada se reduce a un mínimo: educación básica y algunos servicios de salud destinados a proteger a las madres y los niños pequeños, como programas de vacunación. Quienes deseen más que eso deben buscar cobertura en el sector privado, a través de préstamos o la compra de seguros, cuya cobertura depende de la capacidad de pago. Hoy el sistema financiero domina el sistema de protección social a escala global (jubilaciones, sistema de salud, educación). Es dramático. En el caso de Brasil, la política social sirvió para consolidar el modelo de consumo socialdesarrollista, que consistió en promover la transición hacia una sociedad de consumo de masas, a través del acceso al sistema financiero. La novedad del modelo socialdesarrollista es la de haber instituido la lógica de la financierización en todo el sistema de protección social, ya sea mediante el acceso al mercado de crédito, ya sea vía la expansión de los planes de salud privada,

crédito educativo, etc. Fueron años de promoción de una agresiva estrategia de inclusión financiera. Asistimos de este modo a un proceso de financiarización acelerada, que se sirve del sistema de protección social para vencer la barrera de la «heterogeneidad estructural», que frenaba en América Latina la expansión de la sociedad de mercado.

Lo que nos enseña la pandemia es que no se debería seguir aceptando la fragmentación y la segmentación por ingreso en el acceso a la salud, la educación y la seguridad pública de acuerdo con los ingresos. Hay que reinventar mecanismos de financiamiento de sistemas universales sufragados por los más ricos y por el sistema financiero, que siguen teniendo enormes beneficios incluso en periodos de crisis. Ahora mismo, mientras el virus mata, las empresas privadas de salud prácticamente recuperaron desde mediados de abril lo que habían perdido al inicio de la pandemia, en marzo, en la Bolsa de Valores. Se intentó centralizar y redistribuir las camas de hospital, pero el sector privado se opuso y eso seguramente contribuyó a mejorar su posición en las bolsas. Sus acciones recuperaron 60% o 70% de su valor, en un momento en que hay miles de muertos.

Esta pandemia nos enseña que no hay futuro sin derechos universales. El covid-19 enterró de una vez por todas la idea de que podemos vivir indiferentes a lo que les pasa a nuestros vecinos. Demostró que no se puede seguir posponiendo una solución digna para proporcionar una vivienda decente a los millones de trabajadores de todo el mundo que viven en condiciones infrahumanas. Esto implica repensar nuestras prioridades ante la plena evidencia de que somos interdependientes a escala mundial. Hay algo que nos une más allá de la banda ancha de internet. Por el momento, las medidas de emergencia adoptadas en numerosos países para garantizar la liquidez del sistema capitalista están demostrando ser bastante generosas. Pero la reanudación será difícil, larga y dolorosa. Con la crisis sanitaria temporalmente bajo control, y con el fin de las prestaciones que a menudo se han aplicado fuera de los sistemas de protección social, de manera *ad hoc*, ¿qué se espera? ¿El regreso a un pasado que ya no nos sirve y solo reproduce el sufrimiento, la exclusión y la discriminación? Tenemos una certeza: queremos más lo público. Repensemos y reformemos la esfera pública, el espacio colectivo que alberga y acoge porque se basa en valores universales. Fortalezcamos la democracia participativa, la creencia en la ciencia y la necesidad urgente de redefinir nuestros modelos de desarrollo, enfrentando con posibilidades de éxito a mediano y largo plazo la crisis ambiental. Debemos reinventar la izquierda y construir un discurso que articule y cree nuevas identidades políticas que tanto necesitamos. Ha llegado el momento de construir utopías para superar la distopía. El camino será tortuoso, atravesado por escollos y trampas. Y será largo. Requerirá tiempo, energía y soluciones a escala mundial. Por ahora, la única certeza que nos puede acercar es la conciencia de la dirección a tomar. Ya es un comienzo que conlleva promesas transformadoras. ☐

# Argentina, el virus y el presidente

José Natanson

Alberto Fernández llegó al poder a la cabeza de una coalición pan-peronista y con Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta. Agobiado por las negociaciones por la deuda externa y por las restricciones financieras heredadas, se había obligado a una gestión fiscalista y concentrada en dar respuestas reparatorias a los sectores más afectados por el ajuste del gobierno anterior. Pero la pandemia de covid-19 dio la oportunidad para encontrar una suerte de razón de ser y desplegar una iniciativa concertada que ha subido notablemente la popularidad presidencial.

El primer capítulo del improbable manual *El peronismo explicado a un europeo* definiría el movimiento creado por Juan Domingo Perón en la década de 1940 por su capacidad para adaptarse a la época que le toca vivir y por su voluntad de modelarla: el peronismo es un signo de los tiempos tanto como la intención de fabricar un clima. Fue populista en los 40, revolucionario en los 70, neoliberal en los 90 y progresista en los 2000, y por eso los estudiosos del peronismo prefieren utilizar el plural –«peronismos»– y contarlos: tres peronismos, según algunos, cuatro, según otros<sup>1</sup>.

Hasta la irrupción del covid-19 y su veloz expansión como pandemia global, el gobierno de Alberto Fernández era un peronismo lento, limitado por las severas restricciones heredadas de la gestión neoliberal de Mauricio Macri. Atrapado en la renegociación con el Fondo

---

**José Natanson:** es periodista y politólogo. Es director de *Le Monde diplomatique* edición Cono Sur, de *Review. Revista de Libros* y de la editorial Capital Intelectual.

**Palabras claves:** coronavirus, crisis, deuda externa, Alberto Fernández, Cristina Fernández de Kirchner, Argentina.

1. Alejandro Horowitz: *Los cuatro peronismos*, Planeta, Buenos Aires, 1990; Ricardo Sidicaro: *Los tres peronismos*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2002; v. tb. Alejandro Grimson: *¿Qué es el peronismo?*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2019.

Monetario Internacional (FMI) y los acreedores privados de deuda, que capturaba prácticamente toda su atención, se había obligado a una gestión fiscalista que hiciera creíble el nuevo acuerdo de deuda. Con pocos recursos disponibles para grandes iniciativas, se concentraba en dar respuestas reparatorias a los sectores más afectados por el ajuste del gobierno anterior. Aunque había explorado algunos temas interesantes, como la legalización del aborto y una reforma judicial, todavía no había encontrado una batalla como la que en su momento libró el kirchnerismo en favor de los derechos humanos: ¿cuál sería su símbolo? ¿Qué ESMA convertirá Alberto en qué museo?, nos preguntábamos en relación con la decisión de Néstor Kirchner de transformar un centro de tortura de la dictadura, la Escuela Superior de Mecánica de la Armada, en «espacio de la memoria» y de afirmar su identidad a partir de ello<sup>2</sup>.

Recordemos que la postulación de Alberto Fernández como candidato único del peronismo para las elecciones presidenciales de 2015 no fue resultado de su popularidad arrasadora ni de una interna entre diferentes sectores sino de una decisión de... Cristina Fernández de Kirchner. Capaz de concitar más votos que cualquier otro de los candidatos peronistas, la ex-presidenta despertaba al mismo tiempo el rechazo cerrado de un amplio sector de la sociedad, lo que habría puesto en peligro sus posibilidades de imponerse en un eventual balotaje contra Macri. Consciente de este juego de pisos y techos («sin Cristina no se puede, con Cristina sola no alcanza», según la fórmula del propio Fernández), la ex-presidenta anunció sorprendentemente su intención de dar un paso al costado, cederle la candidatura presidencial y acompañarlo como vice. La fórmula «sensatez y sentimientos», que unía la moderación de Alberto Fernández con el influjo emocional de Cristina Fernández de Kirchner alterando decisivamente el orden natural de los factores, permitió desanudar la interna peronista, alinear a los demás candidatos detrás de una sola lista y derrotar cómodamente a Macri en la primera vuelta.

Pero esto no impidió que Fernández dejara de ser lo que había sido toda su vida: un integrante, cierto que particularmente brillante, del sistema político argentino, un profesional de la política que había desempeñado altos cargos en el Estado (fue jefe de gabinete de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner) pero que nunca había disputado una elección. Su desempeño en la campaña fue impecable y su transformación de político en las sombras a candidato fue rápida, pero estaba lejos aún de construir un lazo emocional con el electorado a la altura del de la ex-presidenta. Su gabinete, integrado por dirigentes con experiencia de gestión y sin acusaciones de corrupción en su contra (uno de los déficits del kirchnerismo), elegidos respetando los complejos equilibrios internos de la coalición, no cometía grandes errores

---

2. V. *Le Monde diplomatique* edición Cono Sur N° 244, 10/2019.

pero tampoco mostraba grandes triunfos. La intención deliberada de no caer en la sobrenarración que caracterizó el último tramo del gobierno de Fernández de Kirchner, una especie de «literatura del yo» de la Presidencia, impedía al mismo tiempo instalar una nueva épica. Un gobierno, en suma, bienintencionado, honesto y que avanzaba en la dirección correcta, pero que aún buscaba una síntesis, un sentido.

**El coronavirus  
cambió radicalmente  
el contexto y  
obligó a Fernández  
a reaccionar**

El coronavirus cambió radicalmente el contexto y obligó a Fernández a reaccionar. La cronología es elocuente: el 11 de marzo, atento a la dramática evolución de la situación en Europa, el presidente anunció la suspensión de espectáculos masivos y la cuarentena obligatoria para quienes arribaban de los países afectados; al día siguiente utilizó la cadena nacional de radio y televisión para alertar a la población sobre el peligro del virus, declaró la emergencia sanitaria y suspendió todos los vuelos de los países con más casos; tres días más tarde, el 15 de marzo, decretó el cierre total de las fronteras, la licencia obligatoria para todos los trabajadores mayores de 60 años, límites al transporte público y la suspensión de las clases en todos los niveles. Finalmente, el 19 de marzo decretó una rigurosa cuarentena total, de la que quedaron exceptuadas unas pocas actividades —alimentación, energía, telecomunicaciones— consideradas esenciales. El objetivo declarado era ralentizar la propagación del virus mientras se preparaba el sistema de salud para la inevitable sobredemanda generada por la pandemia.

En otras palabras, Fernández reaccionó velozmente y eligió un camino. Aunque ahora el rápido *crescendo* de las medidas parece el único trayecto posible, en aquel momento había otras opciones: de hecho, por esos mismos días y con más casos comprobados, los países más importantes del hemisferio optaban por estrategias diferentes y sus presidentes articulaban la breve pero ruidosa «internacional negacionista»: Donald Trump todavía prometía a los estadounidenses unas Pascuas de puro consumo, Andrés Manuel López Obrador recomendaba a los mexicanos concurrir a los restaurantes y abrazarse y él mismo besaba a niños en actos públicos, y Jair Bolsonaro instaba a los brasileños a salir a las calles (el 16 de marzo, cuando los argentinos ya llevaban una semana confinados, Bolsonaro dijo que el coronavirus pasaría como una «gripecita» o un «resfriadito»). El día en que se declaró la cuarentena total de la población, Argentina registraba 97 casos y dos muertos. Cuando España tomó la misma medida, apenas seis días antes a pesar de que el virus había llegado hacía al menos dos semanas, llevaba contabilizados 5.232 casos, en tanto el gobierno italiano esperó a que los infectados superaran los 9.000, con 463 muertos.

Todavía los gobiernos dudaban entre salud y economía, todavía circulaba la tesis de que el costo económico de suspender la actividad por un tiempo sería mayor que el impacto sanitario; otros incluso postulaban la idea de que era necesario permitir que la sociedad adquiriera una «inmunidad de rebaño» lo más rápidamente posible (en una primera instancia, en el Reino Unido, Boris Johnson se negó a declarar la cuarentena y explicó que desgraciadamente algunos habrían de morir mientras el resto se inmunizaba; al cabo de unos días el mismo Johnson, infectado de coronavirus, tuvo que ser internado en terapia intensiva).

En el caso de Argentina, además, como en otros países en desarrollo, las dudas se acrecentaban por el temor al impacto social derivado de una interrupción de la actividad económica. Con una economía informal de alrededor de 40% y 35% de los trabajadores y las trabajadoras sin contrato ni acceso a la seguridad social, la cuarentena implicaba un golpe durísimo para quienes no perciben un salario fijo ni disponen de ahorros: pequeña construcción, venta ambulante, servicio doméstico, transporte, entre otras actividades, dependen de su reproducción en el día a día. Y sus operaciones, decisivamente, se concretan en efectivo. El temor era que la súbita disminución de la circulación de dinero en efectivo en los conurbanos de las grandes ciudades, en particular en Buenos Aires, derivara en protestas e incluso en episodios de violencia social, como de hecho ocurrió durante el último estallido masivo, en 2001, cuando el gobierno decidió limitar la extracción de dinero de las cuentas bancarias. Al mismo tiempo, la suspensión de las clases suponía la interrupción de la asistencia alimentaria en un país en el que millones de chicos comen diariamente en los comedores que funcionan en las escuelas. Atentos a este cuadro complejo, los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social y los gobernadores e intendentes en contacto directo con los sectores más postergados advertían sobre el riesgo de imponer una cuarentena dura.

En otras palabras, la decisión de Alberto Fernández fue exactamente eso: una decisión, entre otras posibles, en un momento en el que las alternativas no estaban tan claras y había que navegar a ciegas. Como explicó el politólogo Julio Burdman, el célebre gráfico de curvas que muestra la evolución de los infectados si no se adoptan medidas y el achatamiento si se restringe la circulación no refleja una ley newtoniana sino que es un modelo estadístico opinable<sup>3</sup>. Aunque al final prácticamente todos los países terminarían adoptando algún tipo de esquema de cierre de fronteras, suspensión de la actividad económica y confinamiento, el gobierno argentino podría haber optado por

---

3. «Burdman: 'Alberto Fernández está condenado a ser un estadista durante todo su mandato'» en *El Economista*, 24/3/2020.

otro camino. Eligió la estrategia de cuarentena total en lugar de diseñar un plan más blando y escalonado, como el que intentaron los países europeos antes de que la realidad los arrasara.

### *The end of the grieta*

Consciente de los riesgos que implicaba su decisión, el gobierno fue desplegando una serie de medidas complementarias orientadas a legitimar socialmente la cuarentena y garantizar su cumplimiento. Convocó, en primer lugar, a un comité de expertos, integrado por los principales epidemiólogos del país, para que lo asesorara en las diferentes decisiones; sus integrantes cumplieron un rol fundamental explicando las medidas en los medios de comunicación: no era el gobierno el que hablaba, era «la ciencia».

Al mismo tiempo, desplegó un amplio esfuerzo de asistencia social: anunció un bono extraordinario para los jubilados de menores ingresos (tres millones de personas) y para quienes perciben la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo (un plan de transferencia de renta a las madres de bajos recursos que llega a casi cuatro millones de personas), reforzó la llegada de alimentos a los comedores escolares, que comenzaron a entregar la comida en porciones para que los niños las llevaran a sus casas, y creó un nuevo programa de ayuda, el Ingreso Familiar de Emergencia, destinado al amplio y heterogéneo universo de los trabajadores informales (ocho millones de personas). El objetivo de este despliegue, que incluye otras medidas hasta alcanzar alrededor de 1,3% del PIB, era asegurar el cumplimiento del confinamiento en los barrios populares, cuyos habitantes necesitan salir a trabajar para conseguir el mínimo sustento y no pueden recurrir al teletrabajo, un lujo de clases medias. En un país en el que tres millones de personas padecen déficits habitacionales porque viven hacinadas, sin los servicios esenciales, en alguna de las 5.000 urbanizaciones precarias (villas de emergencia) la consigna «quedate en casa» resultaba quimérica: imposible quedarse en casa cuando una familia entera convive en 20 metros cuadrados o el acceso al agua se encuentra a 200 metros de distancia. Por eso el gobierno apostó a un «aislamiento comunitario», versión tercermundista de la cuarentena, incitando a la gente a no salir del barrio, para lo cual se hacía indispensable proveer al menos de alimentos.

Con estas medidas, el confinamiento se cumplió sin necesidad de apelar a una política excesivamente coercitiva, solo con comunicación y controles, a punto tal que la mayor parte de la población la aprueba. Aunque hubo tropiezos, como las largas filas que se formaron en los bancos el día de cobro de jubilaciones, el consenso conseguido, según coinciden las encuestas, fue

altísimo. La administración se movió rápido. Hasta el momento sofrenadas por la orientación fiscalista impuesta desde el Ministerio de Economía, las diferentes áreas de gobierno se articularon en pos de un mismo objetivo, como si finalmente hubieran encontrado un sentido.

Contribuyó al éxito de la estrategia la decisión del mismo Fernández de centralizar la voz oficial. Con conferencias de prensa y entrevistas prácticamente diarias, el presidente desplegó un esfuerzo de pedagogía para explicar una y otra vez el alcance de las medidas, mostrar gráficos de evolución de la curva de contagiados, trazar comparaciones con otros países. En el pasado, tanto Macri como Cristina Fernández de Kirchner solían recurrir a un tono áspero para amonestar a la sociedad por su comportamiento, retándola por la supuesta propensión a los atajos y las avivadas (Macri) o por el egoísmo de quienes no quieren ceder sus privilegios (Cristina). En contraste, Alberto se manifestó «orgullosa» y agradecido por la reacción social ante la pandemia.

Pero la eficacia no se explica solo por la agilidad administrativa ni la buena comunicación; tuvo también un componente específicamente político. Para entenderlo, es necesario recordar que en los últimos años la política argentina se había configurado en torno de dos «minorías intensas», de alrededor de 30% de la población, una fervientemente kirchnerista y otra ferozmente opositora, que lograban sumar de manera contingente a un electorado flotante pero se mostraban incapaces de estabilizar una representación mayoritaria<sup>4</sup>. Podían ganar elecciones, como Fernández de Kirchner en 2011 o Macri en 2015, pero encontraban dificultades para reunir una base de apoyos más amplia que les permitiera producir transformaciones profundas. La grieta, como se denominó en Argentina esta configuración esterilizante de la política, este empate inmovilizador, comenzó a cerrarse cuando la ex-presidenta anunció su renuncia a la candidatura a la primera magistratura y eligió a Alberto Fernández, quien en los años previos había criticado duramente sus iniciativas más polarizantes, al frente de una coalición opositora amplia. Fue un giro al centro, una promesa de moderación y apertura que traficaba una autocrítica implícita al tramo más conflictivo del kirchnerismo: una de las propuestas de campaña de Alberto Fernández fue dejar atrás la grieta y construir un nuevo modelo de gobernabilidad, que no descansa ya en la confrontación maximalista con el otro sino en la articulación de una base social, política y territorial más ancha. Como señaló Sol Montero<sup>5</sup>,

**Contribuyó al éxito de la estrategia la decisión del mismo Fernández de centralizar la voz oficial**

4. Martín Rodríguez y Pablo Touzon: *La grieta desnuda*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2019.

5. *Le Monde diplomatique* edición Cono Sur, edición especial 11/2019.

del «Vamos por todo» (consigna que guió la última etapa del kirchnerismo) al «Frente de Todos» (denominación electoral de la coalición que encabezó Alberto Fernández).

El problema era encontrar un programa concreto para esta postulación abstracta. En sus primeros meses en el poder, Alberto Fernández había ensayado un estilo de gestión alejado del confrontacionismo del kirchnerismo, había evocado la figura de Raúl Alfonsín (el presidente radical que lideró la recuperación de la democracia con una propuesta socialdemócrata que quedó trunca) y se había esforzado por mantener unido al frente que lo llevó al poder, pero no terminaba de encontrar la forma de transformar esta propuesta en realidad. El fin de la grieta no implicaba cancelar el conflicto ni podía ser un promedio reactivo a dos opciones igualmente rechazadas, no podía ser kirchnerismo más macrismo dividido dos. Había que encontrar un nuevo centro, inventar un tiempo. La inesperada llegada de la pandemia le permitió dar este paso. En el marco de un mundo trastocado, en el que el progresismo defiende un enfoque punitivo para castigar a quienes violan las disposiciones oficiales y los liberales reclaman una acción más enérgica del Estado, el gobierno mostró una gestión de la crisis inclusiva y abierta, pero no débil. El presidente escuchó a los expertos y convocó a los actores económicos y sociales y a los gobernadores de todos los partidos. Y concretó una foto impactante: el 18 de marzo, cuando anunció la coordinación de una serie de medidas para enfrentar la pandemia, apareció acompañado por los dos jefes territoriales más importantes del país: Axel Kicillof, gobernador de la provincia de Buenos Aires, ex-ministro de Economía y expresión del kirchnerismo puro, y Horacio Rodríguez Larreta, ex-mano derecha de Macri y su sucesor en la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

La estrategia resultó exitosa. Empujado por el «efecto estadista», el presidente alcanzaba, al cierre de esta nota, una popularidad cercana a 90%<sup>6</sup>. Kicillof y Rodríguez Larreta no solo cooperaron con decisiones y medidas, algo fundamental en un área metropolitana funcionalmente integrada, sino que emitieron nítidas señales de concordia: Kicillof replicó textualmente la escena con Alberto Fernández organizando una foto con alcaldes opositores, y Rodríguez Larreta evitó criticar al gobierno nacional en los dos o tres errores cometidos durante la cuarentena (las colas de ancianos que se formaron en los bancos y los sobrepuestos detectados en la compra de alimentos por el Estado). Impensable bajo Macri o Fernández de Kirchner, la foto resultó decisiva para dotar de legitimidad la gestión de la crisis y produjo un efecto tranquilizador sobre una sociedad asustada. Era también, como apuntó Pablo

---

6. «Encuesta: crece la imagen positiva de Alberto Fernández en medio de la pandemia» en *Perfil*, 26/3/2020.

Touzon, la revelación de un déficit: desprovisto del sistema de vigilancia del gobierno chino y la disciplina de su sociedad, sin los recursos para realizar test masivos como Alemania o Corea y atento a un sistema de salud fragmentado y frágil, el gobierno argentino no tuvo otra opción que apelar a la política para contener el virus mediante una temprana, rígida y larga cuarentena, la solución analógica que se viene aplicando ante las pandemias más o menos desde la Edad Media<sup>7</sup>.

### Escenario posvirus

Origen de un cambio sistémico que recién estamos empezando a imaginar, el coronavirus produjo una alteración también en la política argentina. El momento es excepcional y, como tal, pasará. Tarde o temprano recuperaremos una normalidad, que será diferente de la anterior pero se estabilizará en un nuevo horizonte (lo más difícil en un acontecimiento como este es intuir un futuro que no sea una prolongación —mejorada, deteriorada, idealizada— del pasado, sino algo totalmente diferente). Cuando el «momento virus» quede atrás, el presidente deberá decidir qué hace con la enorme popularidad lograda en el contexto de un mundo radicalmente nuevo. Y aunque es pronto para afirmarlo, se insinúan ya algunas líneas. En primer lugar, la decisión de encarar una renegociación de la deuda agresiva, que incluye la suspensión total de los pagos al FMI por un tiempo (algo que el mismo organismo parece dispuesto a aceptar) y una fuerte quita a los bonistas, sin temor a un *default* más o menos general. Esto permitiría flexibilizar las metas fiscales, dado que ya no es necesario mostrar «buena conducta» con vistas a una negociación amistosa, y abriría un espacio de política pública antes vedado: medidas de estímulo a la demanda más activas, con obra pública, subsidios y créditos, y la posibilidad de que decisiones improvisadas para la crisis, como el Ingreso Familiar de Emergencia a los trabajadores del sector informal, se transformen en políticas permanentes, un protoingreso universal como el que se está discutiendo globalmente adaptado a Argentina. Más que una radicalización, se trata de convertir el consenso logrado en una «épica de la reconstrucción» social y económica que sintonice con el mundo posvirus y confirme una vez más la capacidad del peronismo para intuir la dirección del viento. ☐

---

7. «La política no puede fallar, el consenso sobre la cuarentena es lo único que tenemos» en *La Capital*, 13/4/2020.

# La política chilena en tiempos de pandemia

*Entre la (des)movilización social y la crisis sanitaria*

Rossana Castiglioni

La irrupción de la pandemia de coronavirus tuvo lugar en Chile en el marco de un fuerte estallido social. Un gobierno y una clase política desprestigiados han debido hacerse cargo de una de las crisis sanitarias más importantes de la historia moderna. Por el momento, la ciudadanía movilizada depuso la protesta y el plebiscito constitucional ha sido pospuesto.

El 3 de marzo de 2019 se diagnosticó en Chile el primer caso de covid-19. La irrupción del virus en territorio nacional no estuvo exenta de tensiones de carácter político. En efecto, en momentos en que el país se preparaba para una de las emergencias sanitarias más desafiantes de la historia moderna, la sociedad chilena estaba sumida en un marcado proceso de protesta social. Más aún, un gobierno con escasos niveles de legitimidad ha debido liderar el manejo de una crisis de proporciones.

Este artículo analiza la política chilena en tiempos de pandemia. Para ello, primero ofrece una discusión del contexto político en el que aparece y se expande el coronavirus. Luego presenta las principales medidas sanitarias y económicas que el gobierno de Sebastián Piñera adoptó para hacer frente a la pandemia. Después, examina algunos de los principales problemas, críticas y desafíos que el gobierno chileno ha debido enfrentar. Por último, discute algunos de los posibles escenarios poscoronavirus.

---

**Rossana Castiglioni:** es doctora en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame y profesora asociada de la Universidad Diego Portales (UDP, Santiago de Chile).

**Palabras claves:** coronavirus, política social, protestas, Sebastián Piñera, Chile.

## De la protesta a la desmovilización

El contexto político chileno en el que la emergencia sanitaria ha tenido lugar es de tremenda complejidad. En octubre de 2019, el gobierno de Sebastián Piñera debió enfrentar una ola de protestas masivas que se extendió durante meses. Si bien el detonante fue el incremento del precio del pasaje de metro, las demandas sociales de los manifestantes tuvieron un carácter heterogéneo y abarcaron asuntos tan variados como el acceso a la salud, la reducción de las disparidades de género, el monto insuficiente de los ingresos y el fin del sistema privado de pensiones, entre otros. La sociedad movilizaba y buena parte de los actores políticos de oposición comenzaron a estructurar dos principales argumentos. En primer lugar, las inequidades socioeconómicas no son sostenibles y deben ser reducidas. Segundo, las reglas del juego institucionales rígidas, consagradas fundamentalmente en la Constitución Política de Chile de 1980, diseñada en dictadura, protegen el *statu quo* y obstaculizan la adopción de cambios que promuevan una mayor equidad<sup>1</sup>.

Como resultado, la idea de producir un nuevo texto constitucional fue tomando fuerza, a punto tal que los principales partidos políticos de gobierno y oposición terminaron por sellar un acuerdo a partir del cual la ciudadanía chilena decidirá, mediante un plebiscito, su apoyo o rechazo a la idea de tener una nueva Constitución. En la misma instancia electoral, se pronunciará sobre el mecanismo de redacción del texto, a saber, a través de una convención constitucional compuesta por ciudadanos elegidos para ese propósito o por una convención mixta que también incluya 50% de legisladores.

El acuerdo no logró revertir los escasos niveles de legitimidad del gobierno chileno, los actores políticos y las instituciones. En efecto, al cierre de 2019 tan solo 14% de los chilenos se identificaba con algún partido político, al tiempo que los niveles de confianza en el gobierno, el Congreso y los partidos continuaban por el suelo (5%, 3% y 2%, respectivamente)<sup>2</sup>. Si bien los niveles de movilización social experimentaron una reducción en enero y febrero, en el contexto de las vacaciones de verano, a inicios de marzo se reanudaron con marcado dinamismo. El 1 de marzo se llevó a cabo una masiva movilización de ciclistas a favor de una nueva Constitución; en diversas ocasiones, el metro de Santiago debió cerrar varias estaciones ante la presencia de protestas y disturbios, y el 8 de marzo tuvo lugar una marcha multitudinaria en el marco del Día Internacional de la Mujer.

---

1. R. Castiglioni: «¿El ocaso del ‘modelo chileno’?» en *Nueva Sociedad* N° 284, 11-12/2019, disponible en <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

2. Encuesta CEP. Estudio Nacional de Opinión Pública N° 84, 12/2019.

La emergencia sanitaria asociada al covid-19 irrumpió en Chile, entonces, en un contexto político enormemente complejo. El estallido social dejó en claro que los actores y las instituciones políticas chilenas presentan niveles de apoyo inusualmente bajos. Así, un presidente impopular, una clase política deslegitimada y un conjunto de instituciones asediadas por el descontento debieron asumir la difícil tarea de conducir una de las emergencias sanitarias más complejas de la historia moderna. Probablemente por esa razón, el gobierno de Piñera optó, en un principio, por limitarse a anunciar diversas medidas sanitarias para, en primer lugar, evitar el ingreso del virus, luego contener su propagación y, por último, tratar a los afectados, para finalmente adoptar medidas económicas con el propósito de mitigar el efecto de la crisis.

### La respuesta del gobierno

Hacia fines de febrero de este año, coincidiendo con el término de las vacaciones estivales, el gobierno anticipaba el ingreso masivo de viajeros provenientes de países con focos activos de covid-19. Por tanto, para contener el ingreso del virus, se implementó una declaración jurada de salud y controles de temperatura a quienes arribaran a Chile, medidas que apuntaban a identificar a posibles portadores con el fin de testearlos, asilarlos y tratarlos, en caso de ser necesario.

A inicios de marzo, conforme los primeros casos «importados» de covid-19 comenzaron a ser diagnosticados en territorio nacional, el gobierno orientó sus esfuerzos a evitar la propagación del virus adoptando medidas de higiene, testeo y aislamiento de los casos sospechosos y diagnosticados. Cuando a mediados de marzo empezaron a detectarse «casos secundarios», es decir, contagios ocurridos dentro del territorio nacional, se implementaron nuevas medidas, tales como la adopción de una aduana sanitaria para facilitar el testeo de los viajeros que la autoridad determinase pertinente, la prohibición de actividades extraordinarias masivas y la interrupción de clases presenciales en los colegios de todo el territorio nacional, entre otras.

### **El 19 de marzo comenzó a regir, durante 90 días, un Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe**

Progresivamente, las medidas sanitarias comenzaron a extremarse. Así, el 19 de marzo, con 238 casos diagnosticados, junto con el cierre de fronteras, comenzó a regir, durante 90 días, un Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe. La medida pretendió dar más

seguridad a los centros de atención sanitaria, resguardar la cadena logística y el traslado de insumos médicos, propender al cumplimiento de cuarentenas y otras medidas de aislamiento social, asegurar el normal abastecimiento y proteger las

fronteras nacionales<sup>3</sup>. Posteriormente, el gobierno impuso el toque de queda nocturno en todo el territorio, ordenó el cierre de cines, gimnasios y establecimientos de los centros comerciales (salvo supermercados, estaciones de servicio y farmacias) e impuso la cuarentena obligatoria a todos los mayores de 80 años<sup>4</sup>. Asimismo, se comenzó a adoptar un sistema de controles sanitarios y cuarentenas progresivas en algunos puntos críticos del país, incluyendo varias comunas de la Región Metropolitana.

El gobierno procuró incrementar progresivamente el número de test realizados y ampliar su capacidad de diagnóstico y tratamiento, conforme el número de contagios fue aumentando. Se estableció la gratuidad de los costos del examen para beneficiarios del sistema público de salud y se fijó un cobro máximo de 25.000 pesos (unos 30 dólares) para los afiliados al sistema privado. Al 9 de mayo, Chile ha llevado a cabo casi 268.000 exámenes diagnósticos<sup>5</sup>. Se tomaron medidas para aumentar el número de respiradores mecánicos y de camas hospitalarias disponibles, por lo que se postergaron todos los procedimientos quirúrgicos de carácter electivo.

Concomitantemente, el 19 de marzo, el ministro de Hacienda, Ignacio Briones, anunció la adopción de un Plan Económico de Emergencia con el propósito de contener el efecto de la crisis sanitaria. Así, el gobierno se comprometió a elaborar un proyecto de ley para resguardar los ingresos de quienes debiendo permanecer en sus hogares no pudieran desempeñarse mediante teletrabajo, la entrega de un bono para personas sin trabajo formal y la postergación de pagos tributarios, previsionales y deudas para aliviar la carga de las empresas y evitar la pérdida de empleos<sup>6</sup>.

Posteriormente, el 8 de abril, el gobierno anunció la segunda parte de su plan, destinada a proteger la actividad económica, garantizando una mayor liquidez para las empresas. Esto a través del uso de líneas de financiamiento avaladas por el Estado para ofrecer créditos a las empresas que lo requieran. También se anunció la creación de un fondo para resguardar los ingresos de los trabajadores informales<sup>7</sup>. Algunas de estas medidas fueron progresivamente ampliadas y precisadas. Así, el 12 de abril Piñera anunció que se

---

3. Plan de Acción por Coronavirus, disponible en <[www.gob.cl/coronavirus/plandeaccion/](http://www.gob.cl/coronavirus/plandeaccion/)>.

4. «Reporte Coronavirus 30 de marzo», disponible en <[https://cdn.digital.gob.cl/public\\_files/Campa%C3%B1as/Corona-Virus/Reportes/30.03.2020\\_Reporte\\_Coronavirus.pdf](https://cdn.digital.gob.cl/public_files/Campa%C3%B1as/Corona-Virus/Reportes/30.03.2020_Reporte_Coronavirus.pdf)>.

5. «Reporte Coronavirus 9 de mayo», disponible en <[https://cdn.digital.gob.cl/public\\_files/Campa%C3%B1as/Corona-Virus/Reportes/09.05.2020\\_Reporte\\_Covid19.pdf](https://cdn.digital.gob.cl/public_files/Campa%C3%B1as/Corona-Virus/Reportes/09.05.2020_Reporte_Covid19.pdf)>.

6. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, División de Estudios: «Medidas económicas para proteger a las familias de Chile por el impacto del Covid-19», disponible en <[www.cacodet.cl/documentos/200319\\_medidas\\_%20economicas\\_Coronavirus.pdf](http://www.cacodet.cl/documentos/200319_medidas_%20economicas_Coronavirus.pdf)>.

7. «Presidente Piñera anuncia segunda etapa de plan económico de emergencia: 'Nuestra principal prioridad es cuidar la salud, la vida, los ingresos y los trabajos de las familias'», Prensa Presidencia, 8/4/2020.

interrumpirían las amortizaciones para créditos y que se establecerían tasas máximas reales iguales a cero o negativas<sup>8</sup>.

En el contexto internacional, Chile ha mantenido una tasa de letalidad controlada y se ha destacado por la cantidad de exámenes diagnósticos que realiza<sup>9</sup>. Sin embargo, al 18 de mayo de 2020, 76 días después de diagnosticar el primer enfermo, Chile cuenta con 46.059 casos confirmados y 478 fallecidos<sup>10</sup>. Como lo han advertido muchos expertos, el virus se encuentra aún en crecimiento, y su real impacto solo podrá ser evaluado una vez que alcance su apogeo.

### Problemas, tensiones y desafíos

Si bien algunas de las políticas adoptadas en Chile fueron recibidas con cauto beneplácito, el gobierno sigue siendo objeto de críticas y su legitimidad sigue estando comprometida. En ese sentido, aunque de acuerdo con las encuestas de opinión pública la aprobación del presidente ha ido en

**Conforme la cantidad de casos de coronavirus fue aumentando, la movilización social fue disminuyendo**

ascenso en las últimas semanas, esta sigue siendo muy baja (25%)<sup>11</sup>.

En este escenario, algo que no deja de sorprender es la interrupción de la protesta social. Conforme la cantidad de casos de coronavirus fue aumentando, la movilización social fue disminuyendo, aun en circunstancias en que el descontento por la actuación del gobierno aumentó. Un evento fue particularmente notable. El 3 de abril, Piñera fue fotografiado en

Plaza Italia. Esta plaza ha ocupado un lugar simbólico muy importante para los chilenos movilizados, pues es considerada como el epicentro de la protesta social. La plaza está localizada en el corazón de la ciudad de Santiago, en una zona que al momento se encontraba en cuarentena. De acuerdo con las declaraciones del presidente, se trató de una visita espontánea, no planificada: en momentos en que pasaba por allí con su comitiva, habría decidido detenerse a saludar al personal policial y militar que se encontraba custodiando la zona. Mientras los personeros del gobierno

8. Cristián Rodríguez: «Tasa real cero y seis meses de gracia: el Gobierno aterriza su plan de ayuda a las pymes» en *Pauta*, 12/4/2020.

9. «Chile se ubica en los países OCDE con menor letalidad por coronavirus» en *24 Horas*, 5/5/2020.

10. «Informe epidemiológico 18 de mayo», disponible en <[https://cdn.digital.gob.cl/public\\_files/Campa%C3%B1as/Corona-Virus/Reportes/18.05.2020\\_Reporte\\_Covid19.pdf](https://cdn.digital.gob.cl/public_files/Campa%C3%B1as/Corona-Virus/Reportes/18.05.2020_Reporte_Covid19.pdf)>.

11. Cadem: «Encuesta Plaza Pública. Quinta semana de Abril - Estudio N° 329», disponible en <[https://plazapublica.cl/wp-content/uploads/2020/05/Track-PP-329-Abril-S5-vF\\_Baja.pdf](https://plazapublica.cl/wp-content/uploads/2020/05/Track-PP-329-Abril-S5-vF_Baja.pdf)>.

defendieron el derecho del presidente a visitar del lugar, las críticas al mandatario fueron transversales, tanto desde la izquierda como desde la derecha. La acción fue evaluada por muchos como un acto de provocación<sup>12</sup>. Notablemente, ni siquiera este evento reactivó la protesta. Esta marcada desmovilización social no debe interpretarse ni como un cambio de rumbo ni como una señal de aprobación al gobierno sino, más bien, como producto del miedo al coronavirus y de la comprensión, por buena parte de la opinión pública, de que el aislamiento social es necesario para contener el contagio.

Desde la aparición del virus, algunos actores ganaron un marcado protagonismo y su manejo ha sido valorado positivamente por la misma ciudadanía que ha tendido a mantener una evaluación crítica respecto del gobierno. Dos de ellos han sido particularmente relevantes en esta coyuntura: el Colegio Médico de Chile y los alcaldes. Es probable que el manejo inicial de esta crisis haya contribuido a la proyección de estos actores, que han mantenido una actitud crítica, e incluso confrontacional, con el gobierno. Coherentes con su estilo tradicional, el presidente y su ministro de Salud, Jaime Mañalich, al principio decidieron manejar esta crisis a puertas cerradas, con la participación de unos pocos asesores cercanos. Esta estrategia supuso tensiones tanto con actores tradicionales como con emergentes. El gobierno respondió a las críticas creando una Mesa Social Covid-19, instancia de «colaboración y coordinación» que incorporó a diversos actores (incluyendo a la presidenta del Colegio Médico y al alcalde de la comuna de Puente Alto, en calidad de presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades). No obstante, las críticas y tensiones, aunque atenuadas, persistieron<sup>13</sup>.

El Colegio Médico, desde el inicio, se convirtió en un actor importante, al tiempo que su presidenta, Izkia Siches, jugó un rol preponderante al convencer a los partidos políticos de postergar el plebiscito sobre la nueva Constitución, originalmente fijado para el 26 de abril, para el 25 de octubre de 2020, y al persuadir a la ciudadanía de adoptar medidas de higiene y aislamiento social. A partir de un catastro de elementos para la protección del personal de la salud en el contexto de la pandemia, el Colegio Médico denunció que 75% de los funcionarios relevados adujeron falta de insumos médicos en sus centros de atención. De acuerdo con el relevamiento, en los

---

12. «Inexplicable acción»: J.A. Kast, políticos y famosos critican duramente a Piñera por su foto en Plaza Italia» en *CHV Noticias*, 4/4/2020.

13. Ministerio de Salud: «Se inaugura mesa social por covid-19 y acuerdan sesionar dos veces por semana, Plan de Acción Coronavirus» en *Plan de Acción Coronavirus*, 22/3/2020, <[www.minsal.cl/se-inaugura-mesa-social-por-covid-19-y-acuerdan-sesionar-dos-veces-por-semana/](http://www.minsal.cl/se-inaugura-mesa-social-por-covid-19-y-acuerdan-sesionar-dos-veces-por-semana/)>.

lugares de trabajo del personal de la salud no habría suficientes mascarillas N95 (63%) y quirúrgicas (33%), protectores visuales (51%) y guantes (16%)<sup>14</sup>.

Una de las críticas más recurrentes del Colegio Médico ha estado centrada en la falta de transparencia del gobierno en la entrega de información, el manejo de los datos y el proceso de toma de decisiones. Sobre todo durante marzo, la información respecto de los casos, su distribución geográfica y el número de test realizados fue fragmentada e incompleta. El Colegio Médico manifestó su preocupación por dificultades vinculadas a la saturación de la capacidad diagnóstica, sobre todo en el sistema público de salud, y la imposibilidad de cumplir con los protocolos establecidos por la autoridad sanitaria por problemas de implementación<sup>15</sup>. Pero la crítica más persistente estuvo vinculada a la supuesta opacidad del gobierno en el proceso de toma de decisiones. Tanto el Colegio Médico como los alcaldes insistieron al gobierno sobre la necesidad de democratizar el proceso de toma de decisiones y el acceso a la información relevante. De hecho, Siches lamentó que los integrantes de la mesa social no manejen «más antecedentes de los que ya maneja la opinión pública en torno a los casos y es por lo mismo que hemos pedido más información para poder entender y explicarle a la ciudadanía parte de las medidas que ha tomado el gobierno»<sup>16</sup>.

Por su parte, los alcaldes insistieron en la necesidad de extremar las medidas de aislamiento social y empujaron por el cierre de centros comerciales y establecimientos educativos, aun cuando el ministro de Salud había descartado públicamente esa posibilidad<sup>17</sup>. Algunos alcaldes, incluso pertenecientes a partidos de derecha, han sido particularmente críticos del gobierno por no expandir las cuarentenas a sus comunas y por no proporcionar los recursos necesarios para hacer frente a la pandemia. A lo largo de la crisis sanitaria, varios de ellos optaron por interponer recursos de protección contra el ministro de Salud solicitando la adopción de cuarentenas y otras medidas sanitarias. Los alcaldes de la Araucanía, una de las regiones de Chile más golpeadas por el virus, denunciaron sentirse abandonados por el Ministerio de Salud. Una alcaldesa incluso fue tan lejos como para acusar al ministro Mañalich de ocultar deliberadamente información sobre el número de muertes. La información sobre contagios y fallecimientos ha estado en

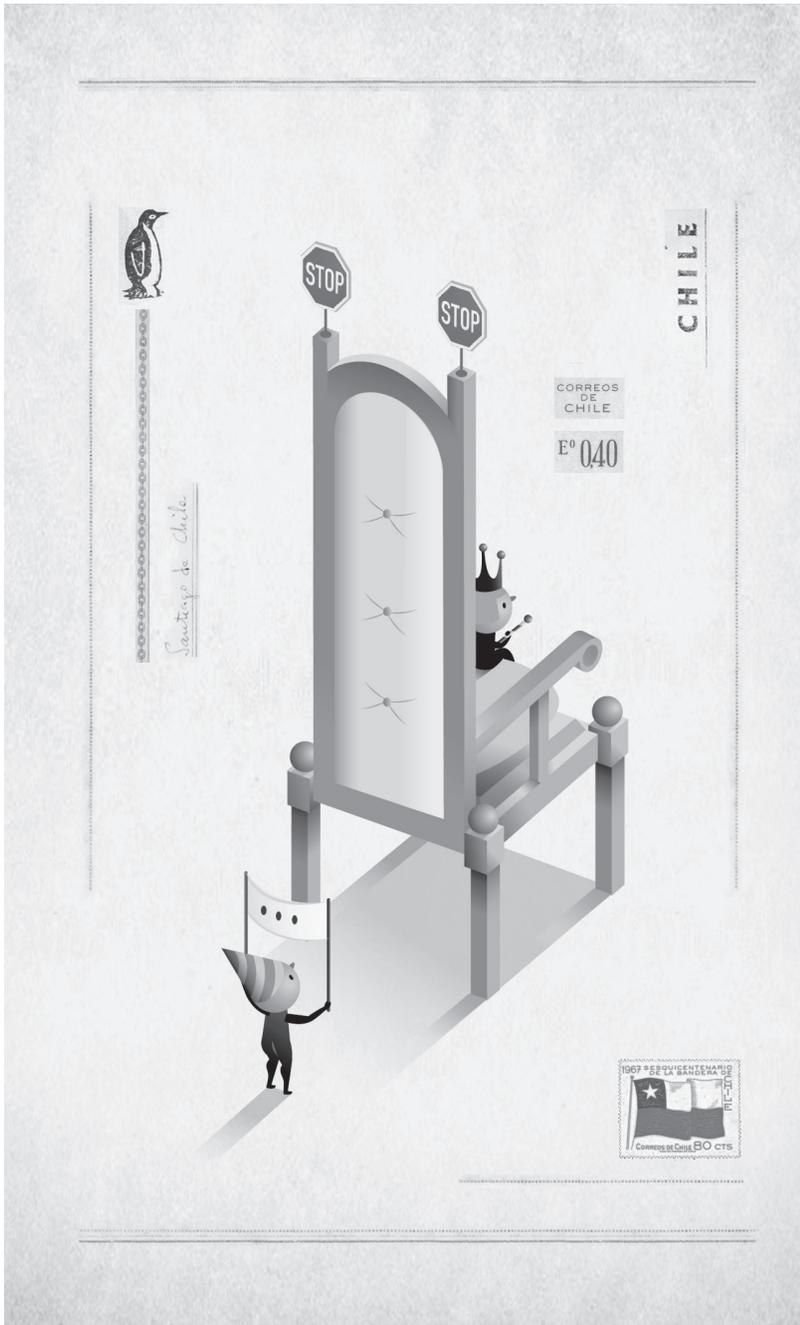
---

14. Colegio Médico de Chile: «Catastro de elementos para protección personal», 6/4/2020, <[www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2020/03/Informe-2-encuesta-EPP-Colmed-30-de-marzo-a-6-de-abril.pdf](http://www.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2020/03/Informe-2-encuesta-EPP-Colmed-30-de-marzo-a-6-de-abril.pdf)>.

15. María Gabriela Salinas: «Colegio Médico acusa 'total falta de transparencia' y exige cuarentena total al Gobierno» en *El Dinamo*, 20/3/2020.

16. «Izkia Siches acusó una 'suerte de oscurantismo' en las decisiones tomadas por el gobierno» en *CNN Chile*, 8/4/2020.

17. Mónica Garrido: «Asociación Chilena de Municipalidades y suspensión de clases: 'Medidas no tienen sentido si se realizan de manera desarticulada'» en *La Tercera*, 15/3/2020.



el centro de las tensiones. Esto porque los alcaldes le exigen al gobierno la entrega de información precisa y detallada para poder canalizar de manera eficiente la ayuda a los vecinos de cada comuna, mientras que el Ministerio de Salud insiste en la necesidad de resguardar esta información, que considera confidencial<sup>18</sup>.

La opinión pública parece valorar el rol de estos actores. De hecho, en un sondeo reciente, mientras 28% de los encuestados decía valorar la gestión del presidente y 30% la del ministro de Salud, la evaluación positiva de los alcaldes y la presidenta del Colegio Médico es muy superior (77% y 63%, respectivamente)<sup>19</sup>.

Un foco de tensión potencial, aunque no privativo del caso chileno, se vincula con la capacidad que tendrá el sistema de salud de hacerse cargo de la creciente demanda que le impondrá la pandemia. Durante los últimos años, Chile ha mostrado dificultades para enfrentar el crecimiento de la demanda por atención durante el auge estacional de las enfermedades respiratorias, por lo que se teme que un rápido crecimiento del número de casos de covid-19 que requieran hospitalización exceda la capacidad del sistema.

Por un lado, existe una gran preocupación respecto de las camas críticas disponibles. A inicios de abril, Mañalich indicó que si se espera que el número de contagiados alcance las 40.000 personas aproximadamente, se calcula que de estas 16% requerirá hospitalización y 8% (3.200) necesitará acceder a una cama crítica. Sin embargo, el aumento de la demanda ha superado las expectativas del gobierno y se ha concentrado en un periodo reducido, lo que ejerce cada vez más presión sobre el sistema sanitario, especialmente en la capital<sup>20</sup>. El gobierno ha tomado diversas medidas para reducir estos riesgos. Por un lado, la campaña de vacunación contra la influenza se adelantó a marzo, en un intento por prevenir la complicación de casos producto de esta enfermedad y así no tensionar más de la cuenta el sistema. Por el otro, se cancelaron todos los procedimientos médicos electivos y se compraron nuevas camas, pero aun así la disponibilidad de estas podría ser insuficiente<sup>21</sup>. De hecho, al 17 de mayo de 2020, 94% de las camas de las unidades de cuidados intensivos de la Región Metropolitana de Santiago ya se encontraban ocupadas<sup>22</sup>. Otro punto

---

18. Jorge Enríquez Carrera: «Secretismo» en fallecidos por comuna desata nuevo conflicto del Minsal con los alcaldes» en *BioBio*, 16/4/2020.

19. Cadem: «Encuesta Plaza Pública. Segunda semana de Abril - Estudio N° 326», <<https://plazapublica.cl/wp-content/uploads/2020/04/Track-PP-326-Abril-S2.pdf>>.

20. Rodrigo Gutiérrez-Aguilar, Fernando Córdova-Lepe, María Teresa Muñoz-Quezada y Juan Pablo Gutiérrez-Jara: «Modelo de umbral de reducción de tasa diaria de casos covid-19 para evitar el colapso hospitalario en Chile» en *Medwave* vol. 20 N° 3, 2020.

21. Fernanda Villalobos: «Camas críticas: cuántas son y qué características tienen las unidades clave para enfrentar el coronavirus» en *Emol*, 22/3/2020.

22. Sociedad Chilena de Medicina Intensiva: «Encuesta diaria realidad nacional intensivo», 17/5/2020, disponible en <[www.medicina-intensiva.cl/site/post\\_covid.php?id=54](http://www.medicina-intensiva.cl/site/post_covid.php?id=54)>.

crítico tiene que ver con la disponibilidad de respiradores mecánicos. Aquí las cifras son no solo poco alentadoras sino también objeto de disputa, y el gobierno ha decidido comprar y reconvertir ventiladores<sup>23</sup>.

Más allá de la dimensión sanitaria, otro ámbito de gran preocupación tiene que ver con los efectos económicos de la pandemia. Como ya indicamos, el gobierno adoptó una serie de medidas aglutinadas en torno del Plan de Emergencia. Sin embargo, la oposición ha lamentado que las medidas anunciadas por él pongan el foco principal en rescatar a las empresas más que en proteger a los hogares e individuos vulnerables<sup>24</sup>. Un aspecto que ha generado tensiones, particularmente con los sindicatos y líderes de oposición, es un dictamen de la Dirección del Trabajo que permite a los empleadores no pagar salarios a los trabajadores y las trabajadoras que no puedan ejercer sus funciones por la crisis sanitaria<sup>25</sup>. Este dictamen, se teme, dejará en la desprotección a los trabajadores dependientes.

### Otro ámbito de gran preocupación tiene que ver con los efectos económicos de la pandemia

La situación es particularmente crítica para trabajadores informales. De acuerdo con información oficial, en Chile la tasa de ocupación informal asciende a alrededor de 30%, lo que corresponde a 2,6 millones de trabajadores y trabajadoras. El trabajo informal tiene lugar particularmente entre los segmentos que, de por sí, ya son más vulnerables: quienes cuentan con menos años de educación formal, los adultos mayores y las mujeres. Así, la informalidad concentra múltiples formas de desprotección e inseguridad. Estos trabajadores no son elegibles para los beneficios que sí reciben los trabajadores formales, como el seguro de cesantía, con lo cual les será imposible cubrir sus necesidades durante esta emergencia. Los trabajadores y las trabajadoras informales son ciertamente los más golpeados en tiempos de coronavirus. Son individuos que dejaron de percibir ingresos pues su sustento depende enteramente de su trabajo y, dado su nivel de vulnerabilidad, la única forma que tendrán de subsistir será con la ayuda de aportes del Estado.

El gobierno por ahora ha optado por otorgar un bono de 50.000 pesos (60 dólares) a individuos pertenecientes al 60% más pobre, sean o no informales, pero esto es a todas luces insuficiente. Este es un punto crítico, pues si el Estado no garantiza su subsistencia en los próximos meses, las medidas de cuarentena y distanciamiento social no serán respetadas no por falta de

---

23. Adria Campos: «Gobierno asegura que tendrá stock de 3.315 ventiladores mecánicos» en *Rock & Pop*, 2/4/2020.

24. Merike Blofield, Bert Hoffmann y Mariana Llanos: «Assessing the Political and Social Impact of the Covid-19 Crisis in Latin America» en *GIGA Focus*, 4/2020.

25. «DT y cuarentena: se puede dejar de pagar sueldos, pero no despedir sin indemnización» en *El Mercurio*, 27/3/2020.

convicción, sino por necesidad. El gobierno anunció que iría en la ayuda de los trabajadores informales a través de la creación de un fondo equivalente a 0,8% del PIB, que será usado de manera flexible, según necesidad<sup>26</sup>. En ese sentido, ingresó al Congreso un proyecto de ley para crear un Ingreso Familiar de Emergencia, destinado a mitigar la pérdida de ingresos de las familias que dependen de trabajadores informales. Sin embargo, el 6 de mayo, la oposición en el Senado rechazó en particular esa iniciativa por considerar la cobertura y el monto previstos por el gobierno como exiguos, por lo que aún no ha habido soluciones para los trabajadores informales<sup>27</sup>.

## Conclusiones

La irrupción de la pandemia de coronavirus tuvo lugar en Chile en los albores de un estallido social de proporciones. Un gobierno y una clase política que exhiben bajísimos niveles de legitimidad han debido hacerse cargo de una de las crisis sanitarias más importantes de la historia moderna. No obstante, la ciudadanía movilizada depuso la protesta, acatando, mayormente, las medidas de distanciamiento social.

Entrando en el terreno de los posibles escenarios, es factible pensar en dos tipos de desenlaces pospandemia. En primer lugar, la desmovilización social podría favorecer a las fuerzas de derecha de cara al plebiscito por una nueva Constitución, que tendrá lugar en noviembre. Si se articula un discurso de «unidad nacional», que apele a dirigir todos los esfuerzos a trabajar por salir adelante una vez que los estragos de la pandemia comiencen a ceder, y si las fuerzas de derecha logran trabajar de manera cohesionada, es posible que el apoyo a la nueva Constitución se resienta. En un segundo escenario, es probable que cuando las aguas se calmen y la cuestión sanitaria deje de ser el principal problema, las fuerzas de oposición de centroizquierda apunten a las debilidades de la economía de mercado, la fragmentación e inequidades del sistema de salud y la falta de políticas sociales universalistas como algunos de los aspectos que impidieron minimizar los efectos de la pandemia. En ese caso, se presentará la Constitución vigente como un lastre, que debe ser cambiado para proteger a los chilenos y las chilenas.

Es muy temprano como para saber cuál de estos dos escenarios prevalecerá. Dos puntos críticos podrían ser decisivos para inclinar la balanza hacia un escenario u otro. En primer lugar, si el gobierno no es capaz de proteger a los más

---

26. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, División de Estudios: «Nuevas medidas económicas para proteger a las familias por el impacto del covid-19», 8/4/2020, disponible en <[www.nunoa.cl/images/OATVECINO/CUARENTENA/Instructivo%20de%20Gobierno.pdf](http://www.nunoa.cl/images/OATVECINO/CUARENTENA/Instructivo%20de%20Gobierno.pdf)>.

27. «Ingreso Familiar de Emergencia: Oposición se une y pide al Gobierno aumentar montos» en *Cooperativa*, 9/5/2020.

vulnerables de los efectos económicos de la crisis, el malestar social podría dispararse nuevamente. En la medida en que los efectos de la crisis económica comiencen a arreciar, si el gobierno no logra introducir políticas de protección social efectivas, destinadas a resguardar a los sectores más precarizados, de ingresos bajos y medios, el descontento no se hará esperar, y las tensiones sociales y demandas por cambios profundos podrían hacerse cada vez más difíciles de manejar. De hecho, el 18 de mayo, luego de tres días de cuarentena total en la capital, se registraron manifestaciones, protestas, disturbios y un cacerolazo masivo en distintos puntos de la Región Metropolitana, para reclamar por la insuficiencia de las políticas de gobierno.

El segundo punto crítico tiene que ver con la capacidad del sistema de salud de absorber una demanda creciente por atención médica. El gobierno ha adoptado distintos tipos de estrategias para ampliar el número de camas críticas y de respiradores mecánicos disponibles. Sin embargo, existe una enorme preocupación respecto de si durante el auge de las enfermedades respiratorias estacionales el sistema podrá responder adecuadamente.

Como ha ocurrido en otros países, el coronavirus pondrá a prueba la capacidad del sistema de salud chileno. En un contexto de enorme descontento, las limitaciones del sistema y sus resultados adversos podrían exacerbar el descontento social y aumentar las presiones reformistas. 

# El primer año del México de AMLO

Humberto Beck / Carlos Bravo Regidor /  
Patrick Iber

La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia generó sentimientos de esperanza, entusiasmo y renovación en México. Hoy, hay una creciente inquietud sobre la capacidad del gobierno para realizar los cambios que los mexicanos necesitan urgentemente, tanto en el área económica y social como en la crítica cuestión de la violencia y el crimen organizado.

En una mañana soleada de mayo de 2019 en Los Pinos, la antigua residencia de los presidentes de México ahora abierta al público, ciudadanos mexicanos paseaban entre hileras de autos, camiones y vehículos blindados. Varios miraban hacia el interior de un Volkswagen escarabajo de 1951 y posaban para tomarse fotografías delante de un Lamborghini Murciélago. Los autos, todos ellos pertenecientes al

---

**Humberto Beck:** es profesor en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México en la Ciudad de México. Es autor de *The Moment of Rupture: Historical Consciousness in Interwar German Thought* (University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2019). Twitter: <@humbertobeck>.

**Carlos Bravo Regidor:** es ensayista político y profesor asociado en el Programa de Periodismo del Centro de Investigación y Docencia Económicas en la Ciudad de México. Twitter: <@carlosbravoreg>.

**Patrick Iber:** es profesor asistente de Historia en la Universidad de Wisconsin. Es autor de *Neither Peace nor Freedom: The Cultural Cold War in Latin America* (Harvard UP, Cambridge, 2015). Twitter: <@patrickiber>.

**Palabras claves:** desigualdad, nacionalismo popular, violencia, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), México.

**Nota:** una primera versión de este artículo en inglés fue publicada con el título «Year One of AMLO's Mexico» en la revista *Dissent*, invierno de 2020. Publicamos este artículo como parte de un esfuerzo común entre *Nueva Sociedad* y *Dissent* para difundir el pensamiento progresista en América. Traducción: Manuel A. Bautista González.

gobierno mexicano (algunos para uso oficial, otros decomisados a organizaciones delictivas), esperaban ser subastados. «No puede haber gobierno rico con pueblo pobre», afirmó en varias ocasiones Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en la campaña presidencial de 2018<sup>1</sup>. Ahora, ya como presidente, la subasta simbolizaba el nuevo orden. Los ingresos de la venta de los autos se destinarían a algunos de los municipios más pobres. Incluso el organismo gubernamental responsable de la subasta tendría un nuevo nombre que reafirmaba la voluntad presidencial: el Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado (INDEP).

Mientras esperaban a ser vendidos, los vehículos acumulaban polvo y suciedad, en una ciudad como la de México, que se encuentra en un valle que concentra la contaminación a 2.300 metros sobre el nivel del mar. La semana anterior, la actividad en la ciudad se había virtualmente detenido por varios días debido a una contingencia ambiental en la que temperaturas elevadas, baja precipitación e incendios empeoraron la de por sí baja calidad del aire ocasionada por el smog y las emisiones industriales. En el polvo de la ventana de un Corvette Stingray, alguien escribió un insulto homofóbico dedicado al ex-presidente Enrique Peña Nieto. Pocos días después, los vehículos desaparecieron tras ser vendidos. La subasta recaudó más de un millón de dólares en ventas.

Esta iniciativa encarnaba algunas de las ambiciones políticas del nuevo presidente. Pocos dudan de la determinación de López Obrador por cambiar México. Incluso antes de asumir el cargo, había manifestado la dimensión histórica de su mandato, llamándolo la Cuarta Transformación de México (4T), en un entronque histórico con los cambios operados por la independencia del país de España, la Reforma liberal y la Revolución Mexicana. Aunque el nuevo presidente nunca ha definido precisamente en qué consiste la Cuarta Transformación, la denominación describe una reivindicación del orgullo nacional, un proyecto político de alinear la Presidencia con la voluntad popular, y la creación de un movimiento social que remueva los vestigios del viejo sistema político, la desigualdad social y el *statu quo* económico.

López Obrador se ha movido rápidamente para hacer cambios. Viejas oficinas y programas han sido desmantelados y sustituidos por nuevas políticas sociales. El gasto considerado excesivo ha sido eliminado, y las partidas presupuestales han sido reajustadas. El trabajo diario de secretarías y organismos gubernamentales ha sido capturado por las nuevas prioridades. Beneficiado por una elección que le dio una mayoría absoluta, el Movimiento Regeneración Nacional (Morena) tiene un férreo

---

1. Agencia Reforma: «Lo mejor de la conferencia de AMLO de este lunes 20 de enero» en *El Imparcial*, 20/1/2020.

control del Congreso. Y a pesar de las críticas, la popularidad del presidente se ha mantenido razonablemente elevada: su índice de aprobación ha caído de un máximo de 81 puntos a 68<sup>2</sup>.

López Obrador es el cuarto presidente —y el primero de izquierda— elegido desde 2000, el año en que terminaron siete décadas del control monoplítico de la Presidencia por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Aproximadamente a un año de asumir el cargo, el índice de aprobación de López Obrador no difiere demasiado del de sus predecesores más conservadores en el mismo periodo. Los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón

y Enrique Peña Nieto son ampliamente considerados como oportunidades perdidas. De hecho, el legado de fracasos acumulados empujó decididamente a López Obrador a la Presidencia. Las expectativas son altas. Para que su gobierno tenga éxito, el nuevo mandatario tendrá que mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos. Para hacerlo, deberá reducir la corrupción y mejorar la equidad

económica y la seguridad pública. En cada área, sin embargo, hay razones que generan preocupación en torno de la habilidad del presidente para avanzar de manera significativa.

En su campaña de 2018, López Obrador se enfocó en el proyecto de infraestructura más emblemático de la administración anterior: el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. En ese entonces, ya se había completado 20% de la construcción y se había asegurado 60% de la inversión. López Obrador argumentó que el proyecto era demasiado caro y que estaba plagado de corrupción. Ofreció varias alternativas, incluidas la cancelación del proyecto, su auditoría o su privatización. Como presidente electo, un mes antes de asumir la Presidencia, López Obrador delegó la decisión al pueblo, para lo que organizó un referéndum. Aunque la mayoría de las encuestas mostraban que gran parte de los mexicanos deseaba que se continuara con la construcción del aeropuerto, la consulta arrojó el resultado contrario: 70% de los participantes votaron por cancelarla y por construir en su lugar un aeropuerto más pequeño en la base militar de Santa Lucía.

La consulta estuvo plagada de irregularidades. En primer lugar, como presidente electo, López Obrador no contaba con la facultad legal para convocarla. En el referéndum solo participaron 1,1 millones de personas —alrededor de 1,2% del padrón electoral—. Hubo más casillas para la consulta en los distritos electorales en los que Morena recibió más votos que en los

## **El legado de fracasos acumulados empujó decididamente a López Obrador a la Presidencia**

---

2. «Aprobación presidencial» en *Oráculus*, disponible en <<https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>>.

lugares que le fueron más reacios. En las semanas anteriores al referéndum, numerosos demandantes promovieron amparos en contra de la decisión de convocar a la consulta. Los litigios en contra de la cancelación del aeropuerto continuaron hasta mediados de octubre de 2019, cuando el gobierno decidió clasificar el proyecto como un asunto de seguridad nacional para detener lo que el presidente describió como «sabotaje legal»<sup>3</sup>. Las cortes obedecieron. El magistrado que insistía en continuar con los litigios, Jorge Arturo Camero Ocampo, fue removido inmediatamente de su cargo y acusado de corrupción por Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, presidente de la Suprema Corte de Justicia y un cercano aliado del presidente. Hacia noviembre de 2019 no se habían iniciado investigaciones oficiales sobre la supuesta corrupción que se había enarbolado como razón para cancelar el proyecto.

El caso del aeropuerto ilustra tanto la centralidad de la campaña contra la corrupción para la presidencia de López Obrador como la frecuente naturaleza casuística de su implementación. El presidente espera que la gente crea que sus intenciones y las de quienes lo rodean son nobles, en lugar de seguir prácticas más institucionales. López Obrador describe su postura como «austeridad republicana», un imperativo moral dirigido contra los privilegios de las elites mexicanas, el dispendio y los excesos, el abuso de fondos públicos y la corrupción rampante. El paradigma se presenta como una alternativa al modelo neoliberal bajo el cual ha vivido el país desde la década de 1980, que abarcó privatización de empresas públicas, austeridad fiscal y vínculos antidemocráticos entre poder político y poder económico, todo ello acompañado de tasas decepcionantes de crecimiento económico. En teoría, la austeridad republicana pondría el poder político al servicio de los mexicanos corrientes, con los pobres como primera prioridad; la austeridad republicana resultaría en un gobierno frugal, competente y honesto, que trabajaría para crear una economía más justa e incluyente.

Las decisiones de López Obrador de abrir la residencia presidencial al público y de subastar los vehículos de lujo forman parte de la puesta en práctica de la austeridad republicana. Entre otras medidas, el presidente también ha decidido vender el avión presidencial y volar en clase económica de vuelos comerciales, bajarse el salario en 40%, reducir los salarios de los funcionarios jerárquicos, cancelar las pensiones vitalicias para los ex-presidentes y eliminar el Estado Mayor Presidencial (el equivalente mexicano de una guardia presidencial).

La pregunta es si estos gestos son más simbólicos que sustanciales. Los críticos del gobierno creen que sus decisiones más significativas pueden resultar

---

3. «¿Cuánto tiempo llevamos ya perdido por sabotaje legal al Aeropuerto de Santa Lucía?: AMLO» en *Aristegui Noticias*, 25/9/2019.

contraproducentes. Según la investigadora del Instituto Mexicano de la Competitividad Ana Thaís Martínez, la cancelación del aeropuerto podría terminar costando miles de millones de pesos a los contribuyentes mexicanos<sup>4</sup>. La reducción de los salarios de los servidores públicos hará más difícil atraer y retener el talento necesario para ejecutar las labores de gobierno de manera efectiva. Y no es evidente que las políticas anticorrupción más visibles puedan reducir verdaderamente las prácticas de corrupción sin esfuerzos institucionales adicionales. Que el presidente vuele en clase económica es un símbolo poderoso de su compromiso de vivir modestamente, pero no altera en nada la economía política del antiguo régimen.

Hay una cierta ironía en hacer de la austeridad republicana una alternativa al neoliberalismo, dado que la austeridad fiscal ha sido un ancla de las políticas económicas neoliberales puestas en práctica por gobiernos anteriores. Sin embargo, el gobierno de Morena enfatiza que la austeridad republicana no significa reducir el gasto público, sino reajustar las partidas presupuestales para beneficiar a los más desfavorecidos. En el pasado, el gasto público en México incrementó la desigualdad en la distribución del ingreso, más que reducirla. Para López Obrador, la reducción de la corrupción y el dispendio es un componente fundamental de su estrategia para restablecer la confianza del público en su gobierno, terminando con prácticas que han permitido a los empleados públicos con acceso a recursos estatales mantener estándares de vida muy superiores a los de la mayor parte de los mexicanos.

Cuando López Obrador estuvo a punto de ganar la elección presidencial de 2006 —elección en la que insistió que había perdido debido a un fraude electoral, sin ofrecer pruebas al respecto—, sus oponentes lo compararon frecuentemente con otros «populistas» de izquierda en América Latina. El fantasma de Hugo Chávez se usaba a menudo para sugerir que su victoria llevaría a México a un futuro de irresponsabilidad económica y eventual crisis. Sin embargo, la austeridad republicana se ha distanciado significativamente de las políticas económicas insostenibles de Venezuela. Por ejemplo, nadie en México clama por la nacionalización de empresas del sector privado y el gasto público no se ha elevado de manera notable. El primer año de López Obrador en el poder se ha caracterizado por una férrea disciplina macroeconómica. De hecho, su gobierno ha evitado implementar reformas fiscales e institucionales necesarias para hacer del modelo económico algo más progresivo e incluyente. Por ahora, se ha limitado a reajustar recursos existentes, sin generar nuevos ingresos fiscales.

---

4. A.T. Martínez: «Y a ti, ¿cuánto te cuesta la cancelación del NAIM?», Centro de Investigación en Política Pública, 12/11/2018.

Estos reajustes no están exentos de problemas. La reducción de subsidios en el sector salud ha ocasionado escasez de medicamentos y personal en hospitales públicos. Los recortes salariales y los despidos de personal en áreas tan importantes como el Sistema de Administración Tributaria han debilitado aún más las magras capacidades recaudatorias del gobierno federal. El gobierno también ha transformado un número de programas sociales vigentes. Reemplazó los programas condicionales de transferencias en efectivo por la provisión directa de apoyos económicos, especialmente a jóvenes, adultos mayores y personas con capacidades diferentes. Aunque las partidas presupuestales para los programas sociales se han incrementado, al tercer trimestre de 2019 el gobierno había subejecutado su gasto social en cerca de 2.500 millones de dólares en áreas claves como el desempleo juvenil<sup>5</sup>. En otros casos, las ayudas económicas en efectivo no han sido suficientes para reemplazar los beneficios perdidos, como ocurrió con los apoyos de guarderías para madres de bajos recursos que fueron reemplazados por un pago único de 42 dólares mensuales por familia.

Las transferencias monetarias son emblemáticas de la voluntad del gobierno para poner la igualdad social en el centro de la política pública. Sin embargo, los apoyos podrían convertirse en una nueva base de políticas clientelares, uno de los aspectos más negativos del antiguo régimen político. Por ejemplo, hoy no existen padrones confiables o transparentes de los beneficiarios. En 2019, los fondos se entregaron sin supervisión o regulación: no hay todavía ningún marco legal que los regule en 2020. Y, al menos por ahora, hay poca evidencia de que estas políticas estén produciendo resultados. La iniciativa Jóvenes Construyendo el Futuro, uno de los programas sociales más importantes del gobierno, que está enfocado a proveer de empleo a los jóvenes, no ha producido una caída significativa en la tasa de desempleo de la población entre 18 y 29 años que no trabaja ni estudia. Después de 10 meses, y con cerca de un millón de personas inscritas en el programa, la iniciativa ha sido capaz de ubicar únicamente a 15.000 jóvenes en puestos de trabajo.

Un logro más significativo en el mercado laboral ha sido el incremento en el salario mínimo nacional de 4,39 dólares diarios a alrededor de 5 dólares diarios. En la región fronteriza —la más industrializada y con la población de mayores ingresos—, el salario mínimo prácticamente creció al doble, a

**El gobierno reemplazó los programas condicionales de transferencias en efectivo por la provisión directa de apoyos económicos**

---

5. «Gobierno de AMLO ha dejado de gastar 50 mil millones aprobados para ayuda social» en *Animal Político*, 4/11/2019.

casi 9 dólares por día. Esta política salarial empoderó a numerosos trabajadores. Después del anuncio del incremento al salario mínimo, hubo varias huelgas en maquiladoras de la ciudad fronteriza de Matamoros donde decenas de miles de trabajadores consiguieron renegociar sus contratos y mejoraron su paga. La abogada laboral Susana Prieto Terrazas, quien se convirtió en la líder simbólica de las huelgas, las comparó con la Primavera Árabe. «Siempre soñé que los trabajadores iban a despertar y luchar [por sus derechos] y sucedió», declaró<sup>6</sup>. El gobierno de López Obrador se mantuvo neutral ante las huelgas, un cambio notable dada la clara hostilidad de los gobiernos anteriores a las acciones colectivas por parte de los trabajadores. En todo el país, el poder adquisitivo de los trabajadores ha aumentado y ha habido un incremento en el consumo, dos factores que explican la duradera popularidad del presidente.

**La economía se está desacelerando y el PIB cayó 0,1% en 2019, el peor dato de la década**

En otros ámbitos, hay señales económicas más preocupantes. La economía se está desacelerando y el PIB cayó 0,1% en 2019, el peor dato de la década. Confrontado con la posibilidad de que su primer año en el poder fuera de casi nulo crecimiento económico, López Obrador dijo que «no hay recesión económica, aunque no le[s] guste a nuestros adversarios»<sup>7</sup>. Apuntando a la distribución del ingreso, añadió que a su gobierno le importa el crecimiento, pero le preocupa más el desarrollo. Sin embargo, un bajo crecimiento económico hará más difíciles los esfuerzos por redistribuir el ingreso y la riqueza. Carlos Manuel Urzúa Macías, un renombrado economista progresista y secretario de Hacienda del gobierno actual durante siete meses, expresó su preocupación por el rechazo del presidente a la pericia técnica y dejó escrito en su carta de renuncia: «Estoy convencido de que toda política económica debe realizarse con base en evidencia (...) Sin embargo, durante mi gestión las convicciones anteriores no encontraron eco»<sup>8</sup>.

Hay ecos, sin embargo, de algunas dinámicas políticas de países «bolivarianos», a pesar de las diferencias significativas respecto de la política económica. López Obrador ha mantenido por mucho tiempo que una elite pequeña (la «mafia en el poder») es responsable de los problemas nacionales, y ha descrito a las elites mexicanas con la palabra

6. «Una aguerrida abogada dirige movimiento sindicalista en frontera México-EEUU» en *Efe*, 1/4/2019.

7. «No hay recesión económica, aunque no le guste a nuestros adversarios: AMLO» en *Forbes*, 1/11/2019.

8. «Carta de renuncia de Carlos Urzúa a Hacienda» en *El Economista*, 9/7/2019.

coloquial «fifi» (que refiere a gustos exclusivos y excesivamente refinados). Pero eso no ha impedido que ahora intente colaborar con los ultrarricos mexicanos. Cuando la inversión en el sector privado decayó a principios de 2019, al tiempo que Donald Trump amenazaba con imponer tarifas a las exportaciones mexicanas en junio, el presidente mexicano respondió tomando contacto con algunos de los ciudadanos más acaudalados del país. Carlos Slim y Ricardo Salinas Pliego, dos de los hombres más ricos del planeta, han aparecido en eventos públicos junto al mandatario y han anunciado su interés en colaborar con el gobierno en grandes proyectos de infraestructura.

Más que un «populista de izquierda», López Obrador es un político de corte «nacionalista popular» que combate el régimen tecnocrático y la globalización. Por ejemplo, desde hace años viene repitiendo con insistencia su deseo de convertir la empresa petrolera pública Pemex en el motor de desarrollo del país. Sus otros proyectos insignia —el aeropuerto en Santa Lucía, una refinería de crudo en Dos Bocas y el Tren Maya, que haría un recorrido turístico alrededor de sitios arqueológicos mayas en la península de Yucatán— evocan cierta nostalgia por la era del «desarrollo estabilizador» de México, el periodo de crecimiento económico sostenido de mediados del siglo xx. Pero las condiciones —y prioridades— hoy no son las de antes. Julia Carabias Lillo, una de las activistas ambientales más respetadas del país, ha dicho que el Tren Maya es un modelo de «antiecoturismo»: se trata de un proyecto masivo y de alta intensidad que no respeta el medio ambiente, no cuenta con una función social y no involucra a las comunidades locales. Por su parte, López Obrador ha dicho que a «los abajofirmantes» que han expresado reservas sobre el tren —incluyendo académicos, ambientalistas y grupos indígenas— les «falta baño de pueblo»<sup>9</sup>.

López Obrador ganó la elección presidencial en gran parte por la frustración de los mexicanos con los gobiernos que lo precedieron. Además de la corrupción y el desarrollo desigual, se percibía ampliamente como fallida la estrategia punitiva de militarización para combatir el crimen organizado. La seguridad pública en México ha alcanzado un punto extremo: desde 2006, el número de asesinatos ha alcanzado los 250.000 —adicionalmente, el número de desaparecidos ronda los 40.000<sup>10</sup>—. La participación de las Fuerzas Armadas en el combate contra el crimen organizado ha resultado en serias violaciones a los derechos humanos. Durante su campaña, López Obrador prometió un cambio radical en materia de seguridad, incluyendo el retorno gradual de los militares a sus cuarteles, la legalización de las drogas,

---

9. «Les falta baño de pueblo: AMLO a los críticos del Tren Maya» en *El Financiero*, 25/11/2018.

10. Pablo Ferri: «Después de contar otra vez, la cifra de desaparecidos en México va a aumentar un 30%». Entrevista a Alejandro Encinas» en *El País*, 16/12/2019.

justicia transicional y amnistías selectivas. Insistió, además, en que sus políticas para combatir la corrupción en el gobierno y la desigualdad económica disminuirían las tasas de delincuencia.

Sin embargo, durante el primer año de su gobierno, la tasa de homicidios aumentó. En los primeros diez meses de 2019, hubo casi 30.000 asesinatos, un número récord. En gran parte la cifra fue consecuencia de las políticas fallidas de los gobiernos de Calderón y Peña Nieto. Pero a medida que pase el tiempo, el nuevo gobierno tendrá que asumir su responsabilidad en la crisis de seguridad. Esto no será fácil. En particular, una nueva iniciativa sentó un precedente preocupante: en julio de 2019, López Obrador creó una Guardia Nacional. Este nuevo cuerpo de seguridad —emblemático de la política de seguridad del gobierno— es una fuerza híbrida militar-policial que parece en gran parte una continuación del enfoque militarizado de la denominada «guerra contra las drogas».

En algunas partes del país, los grupos criminales son tan fuertes que el gobierno mexicano carece de autoridad efectiva. El pasado octubre, el gobierno tuvo que liberar a Ovidio Guzmán López —uno de los hijos de Joaquín «el Chapo» Guzmán— tras su arresto por fuerzas de seguridad en la ciudad de Culiacán, Sinaloa. Apenas después de la detención de Ovidio Guzmán, miembros del Cártel de Sinaloa bloquearon avenidas, prendieron fuego a vehículos y crearon caos en la ciudad: nueve personas murieron en la confrontación. Abrumado por la violencia narco, el gobierno federal decidió liberar a Guzmán. Tras su puesta en libertad, la credibilidad de la estrategia anticrimen del gobierno se desplomó.

## **Los grupos criminales son tan fuertes que el gobierno mexicano carece de autoridad efectiva**

El arresto fallido fue resultado de una operación pobremente planeada; sin embargo, también generó preguntas importantes sobre las políticas de seguridad de López Obrador. El episodio de Culiacán replicó los aspectos más criticados de los gobiernos anteriores: la «decapitación» de los cárteles de la droga, matando o deteniendo a sus líderes, en vez de dar prioridad a medidas menos espectaculares pero más efectivas en el largo plazo, como el desmantelamiento de las redes criminales en los niveles medios, el despliegue enérgico de la inteligencia financiera contra el lavado de dinero y, sobre todo, el compromiso con una reforma integral de las fuerzas policiales y el sistema de administración de justicia.

El episodio también refleja los retos que enfrenta López Obrador en el escenario internacional, particularmente en relación con su vecino del norte. Después del cruel asesinato de nueve integrantes de una familia mormona en el norte de México a principios de noviembre de 2019, muchos mexicanos y estadounidenses acusaron de fallida a la política de

«abrazos, no balazos» que promueve el presidente. El 5 de noviembre, Trump escribió en Twitter: «Es hora de que México, con la ayuda de Estados Unidos, declare la guerra a los cárteles de la droga y los extermine de la faz de la tierra». López Obrador tiene razones de peso para tomar con seriedad los caprichos de Trump. Con sus amenazas de imponer tarifas a las exportaciones mexicanas, Trump consiguió que el gobierno se comprometiera a incrementar la vigilancia y el cumplimiento de sus regulaciones migratorias no solo en las fronteras mexicanas sino en todo el territorio nacional. Como resultado de las presiones de Trump, el gobierno abandonó la política de dar permisos de trabajo a migrantes centroamericanos y adoptó una posición más dura, notablemente a través de la movilización de cerca de 25.000 miembros de la Guardia Nacional para detener el flujo de migrantes y restringir su movimiento dentro del territorio mexicano, impidiéndoles, por ejemplo, salir del sureño estado fronterizo de Chiapas.

Como ha argumentado el antropólogo Claudio Lomnitz, este drástico cambio en la política de migración demostró una consecuencia irreversible del proceso de integración norteamericana: México se vio efectivamente obligado a desplegar tropas en contra de los migrantes centroamericanos para mantener sus flujos comerciales con EEUU. La integración norteamericana es, por supuesto, profundamente asimétrica. Por ejemplo, como ha indicado el veterano reportero británico Ioan Grillo, dado que los cárteles mexicanos de la droga emplean armas de alto calibre fabricadas en EEUU, sería de gran ayuda para la lucha contra los cárteles que menos armas de este tipo estuvieran disponibles a la venta<sup>11</sup>. Pero muy rara vez el tema se discute en EEUU, incluso entre los partidarios de controles de venta de armas más estrictos.

A diferencia de Guatemala, Honduras y El Salvador, México se ha rehusado en repetidas ocasiones a cumplir con la demanda estadounidense de firmar un acuerdo de «tercer país seguro», que requeriría que los migrantes solicitaran asilo en un país de tránsito, en este caso México, y que su petición fuera rechazada en ese país antes de solicitar asilo en EEUU. Sin embargo, la adopción en enero de 2019 de los Protocolos de Protección a Migrantes en EEUU –conocidos como el plan «Remain in Mexico», por el cual los migrantes que solicitan asilo en EEUU son enviados a México para esperar respuesta a sus solicitudes– ha convertido a México, de facto, en un «tercer país seguro». Como resultado de los Protocolos de Protección a Migrantes, cerca de 60.000 migrantes están varados en ciudades fronterizas mexicanas, a la espera de que las autoridades estadounidenses tramiten

---

11. I. Grillo: «Que los cárteles de las drogas tengan el control no significa que haya paz» en *The New York Times*, 24/10/2019.

sus solicitudes de asilo. La mayoría de los migrantes vive en condiciones de extrema precariedad y es objeto de extorsiones, robos y secuestros. Estas condiciones han contribuido a un alza en sentimientos y opiniones antiinmigrantes sin precedentes en la vida pública de México.

Solo queda un componente del conjunto original de políticas migratorias de López Obrador que buscaba crear una alternativa al *statu quo*: la promoción de un plan de desarrollo regional para Centroamérica que atienda algunas de las causas principales de la migración. Desde un punto de vista práctico y ético, un esfuerzo regional parece inevitable; con el cambio

**Bajo presión, México se ha convertido en un socio de la agresiva postura antiinmigrante del gobierno estadounidense**

climático, muy probablemente el flujo de migrantes de Centroamérica a México y a EEUU aumentará en el largo plazo. Pero la tendencia general es clara: bajo presión, México se ha convertido en un socio a tiempo completo de la agresiva postura antiinmigrante del gobierno estadounidense.

López Obrador fue elegido con el apoyo entusiasta de la mayor parte de la izquierda mexicana. ¿Qué hemos aprendido sobre el tipo de izquierda que representa tras un año en el poder? Sus rasgos de izquierda más claros son su postura crítica de la

oligarquía mexicana y su intento de repensar la relación entre poder político y poder económico. En un marcado contraste con los políticos mexicanos de las últimas décadas, López Obrador ha cuestionado por mucho tiempo la concentración de riqueza y recursos por parte de la elite mexicana. Sin embargo, a pesar de su viejo compromiso con la denuncia de la exclusión social, su postura adolece de deficiencias importantes. Por ejemplo, su intenso énfasis en la corrupción política puede crear la impresión de que detrás de ese tipo de corrupción existe una serie de relaciones económicas que son esencialmente justas y que no merecen ser replanteadas. Existe el riesgo de que el enfoque en la corrupción desvíe la atención del objetivo principal de un verdadero programa político de izquierda: la creación de una economía política igualitaria capaz de transformar la distribución de los recursos materiales. El programa económico del gobierno carece de las herramientas principales para tal redistribución, incluyendo las muy necesarias reformas fiscales.

El programa para el desarrollo social y económico del país sufre de otra deficiencia profunda: su énfasis en la producción, refinación y consumo de petróleo, justificado en la defensa de la «soberanía energética». Las energías limpias y renovables están completamente ausentes de sus planes, mientras que proyectos de gran escala y de alto impacto ambiental como el Tren Maya y la refinería de Dos Bocas ocupan un espacio central. Es también problemático

el hecho de que el presidente no parezca distinguir entre las críticas de buena y mala fe; como proyecto político, la Cuarta Transformación prefiere fortalecer el liderazgo presidencial como único instrumento de la voluntad popular.

Aunque su política exterior incorpora elementos progresistas –incluyendo la oferta de mediación entre Nicolás Maduro y Juan Guaidó cuando ambos reclamaron la Presidencia de Venezuela y el asilo a Evo Morales tras su derrocamiento, con participación militar, en noviembre de 2019–, López Obrador ha mostrado carecer de una visión sobre las dimensiones globales de problemas como el cambio climático, la migración y la política económica. Uno de los objetivos fundamentales de política exterior de su gobierno ha sido (algo paradójicamente) la batalla por la preservación de los principios de comercio exterior codificados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en la forma del nuevo Tratado de México, EEUU y Canadá (T-MEC o USMCA, por sus siglas en inglés). Será difícil poner fin al neoliberalismo si las políticas internas no se acompañan de un conjunto similar de políticas externas. López Obrador ha repetido insistentemente que «la mejor política exterior es la [política] interior». Pero sin un enfoque de izquierda ante problemas globales, el gobierno simplemente ha adoptado algunos de los programas de libre comercio más emblemáticos de los gobiernos anteriores sin presentar una alternativa propia.

La llegada de Morena a la Presidencia generó sentimientos de esperanza, entusiasmo y renovación en México. A un año de su asunción, hay una creciente inquietud de que la Cuarta Transformación no sea capaz de realizar los cambios que los mexicanos necesitan urgentemente. Por el momento, la oposición política no logra salir de su propio embrollo. No tiene liderazgo, no tiene ideas y, sobre todo, no tiene relevancia. Pero Morena y López Obrador, quien insiste que está llevando a cabo una profunda transformación de México, necesitan ser más audaces, más astutos, y estar dispuestos a rendir cuentas para tener éxito en su labor. El poeta Javier Sicilia, quien fundó el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad que agrupa a víctimas de la delincuencia tras el asesinato de su hijo en 2011, ha dado voz a las preocupaciones de muchos. «No somos [los] enemigos [de López Obrador], no queremos su fracaso, [el] fracaso de la 4T es el fracaso del país para siempre», dijo en noviembre pasado. «Si fracasa la 4T, ya no hay nada».

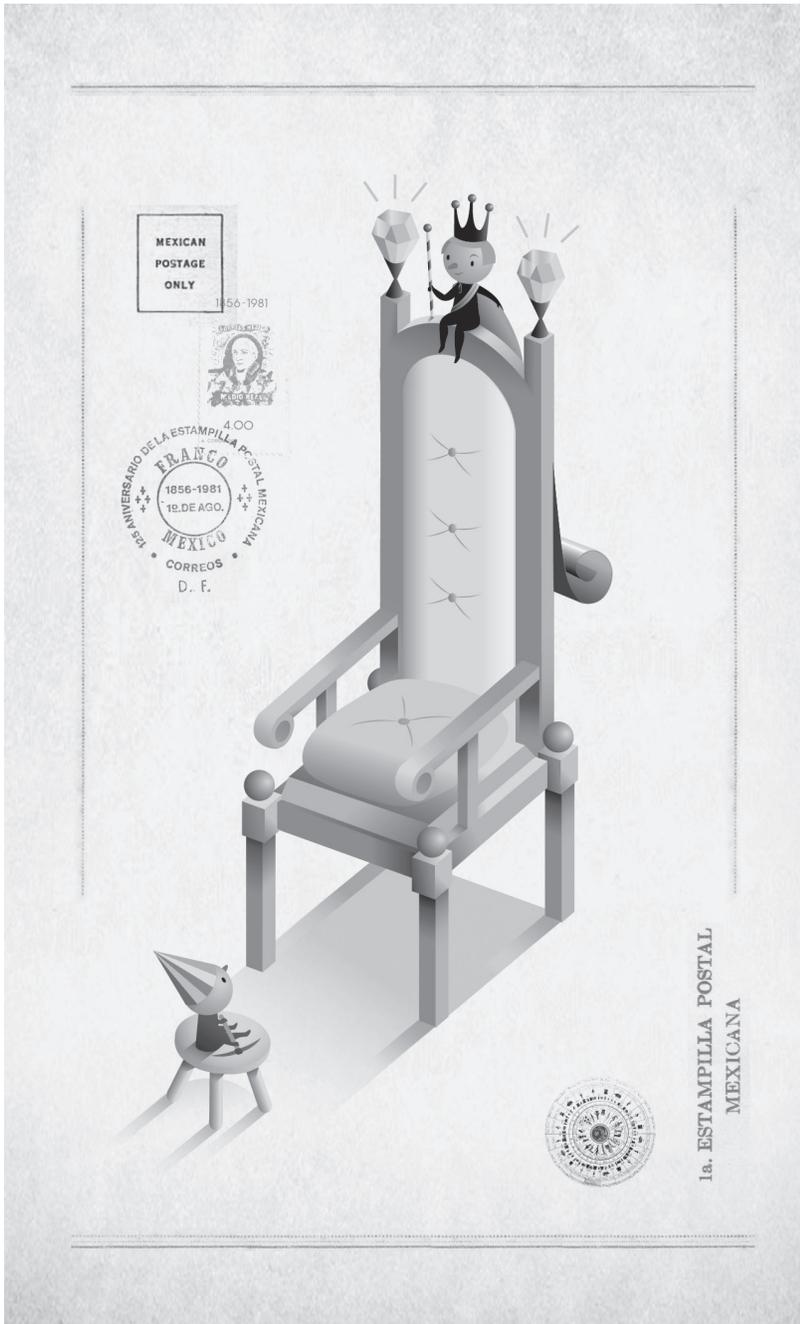
## Epílogo: México y el coronavirus

La reacción de López Obrador durante las primeras semanas a partir del surgimiento de casos de covid-19 en México a finales de febrero estuvo marcada por una actitud cercana a la negación de la gravedad del problema de salud

que se enfrentaba. Significativamente, el mandatario se rehusó a marcar una pausa en sus giras alrededor del país, caracterizadas por su convivencia cercana con cientos o miles de sus simpatizantes. Probablemente, esta actitud alcanzó su punto más álgido a finales de marzo, cuando durante una de sus cotidianas conferencias de prensa matutinas, exhibió un par de «amuletos» que, según alegó, los protegerían a él y al país de la pandemia. La postura de López Obrador se podía explicar, en parte, por la reticencia a adoptar medidas radicales de aislamiento social en un país como México, donde una mayoría de la población recibe su sustento diario de actividades económicas informales no susceptibles de ser paralizadas indefinidamente. Sin embargo, ello soslayaba otras características estructurales de la población mexicana, como su enorme vulnerabilidad en términos de salud a amenazas como el coronavirus. México se encuentra entre los primeros lugares mundiales de los tipos de padecimiento de mayor riesgo en caso de contagio, como la diabetes, la hipertensión o la obesidad.

Gradualmente, sin embargo, comenzó a gestarse un cambio en la posición oficial ante la crisis. López Obrador depositó el manejo público de la emergencia en manos del subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud y experto en epidemiología Hugo López-Gatell, y comenzó la promoción del distanciamiento social mediante la «Jornada Nacional de Sana Distancia», que ha implicado, entre otras medidas, la suspensión de las actividades públicas y de las clases presenciales en los establecimientos escolares. Sin imponer una cuarentena obligatoria, el gobierno federal inició la adopción de una activa política de promoción del confinamiento voluntario, ejemplificada por el lema «Quédate en casa». Estas medidas se reforzaron el 31 de marzo con una declaración de emergencia sanitaria por parte del Consejo de Salubridad General, que supuso la suspensión de todas las actividades no esenciales en los sectores público y privado hasta el 30 de abril, periodo extendido luego hasta el 30 de mayo. A pesar de estas medidas, los gobernadores de varios estados (tanto gobernados por la oposición como por Morena, con la Ciudad de México como ejemplo más emblemático en ese sentido) han optado por adoptar medidas unilaterales, ya sea complementarias o contradictorias con las de la Federación.

El gobierno federal ha puesto en práctica medidas adicionales, como la reconversión de la infraestructura hospitalaria, la convocatoria a un programa de contratación masiva de personal médico y de enfermería, el establecimiento de un acuerdo con hospitales privados para atender a usuarios de los institutos de salud pública durante la contingencia, y la compra de materiales y equipo médico a China y EEUU. Sin embargo, una de las principales críticas que se han formulado a la respuesta del gobierno es que no se aprovechó la ventaja temporal que tuvo México para prepararse.



Aunque las autoridades han insistido en que venían preparándose desde enero, las fechas en que se anunciaron las medidas indican que se pudo haber perdido un tiempo valioso.

Adicionalmente, otros aspectos del manejo oficial de la crisis han generado controversia. En diversas partes del país se han registrado brotes de covid-19 en hospitales y clínicas del sistema nacional de salud y han surgido protestas por parte del personal de instituciones de salud por la falta de materiales médicos. Otro tema cuestionado ha sido la metodología para el conteo de los contagios. En vez de basarse en la aplicación masiva de pruebas, el actual sistema se basa en el modelo «Centinela»<sup>12</sup>, que estima el número de contagios mediante la recopilación de reportes sobre enfermedades respiratorias en cientos de unidades de salud a lo largo del país. En este rubro, el gobierno federal ha comenzado a dar un giro mediante el inicio del reparto de cientos de miles de pruebas entre las 32 entidades federativas de la nación. Al 14 de mayo, se habían registrado en México 42.595 casos de contagio y 4.477 fallecidos por efectos del covid-19. Según los cálculos oficiales, de funcionar las medidas adoptadas, se podría proyectar un regreso gradual a las actividades el 17 de mayo (en los municipios sin casos de contagio) y el 1 de junio para el resto del país, y una vuelta completa a la normalidad para el 25 de junio.

Como casi todos los países, México se enfrenta a una fuerte contracción económica debido al coronavirus. Pero hay algunos retos adicionales: el presupuesto federal de México depende de los ingresos del petróleo y, ajustados por inflación, los precios han caído a sus niveles más bajos en más de 70 años. Por el momento, la cobertura petrolera con que cuenta el país cubrirá parte de esos ingresos perdidos, aunque crea restricciones a mediano plazo<sup>13</sup>. La economía de México es una economía abierta, que se enfrenta a interrupciones en las cadenas de suministros y de la actividad turística. Otro desafío es el alto peso de la economía informal, que alcanza a más de la mitad de los trabajadores y las trabajadoras. Una de las razones que explica la resistencia al cierre hasta que lo hizo necesario la transmisión comunitaria era que los trabajadores informales, muchos de ellos pobres, no tenían los recursos para refugiarse en el lugar. «No puedo parar», decía un vendedor de hamburguesas a un cronista de *The New York Times*. «Si no vendo, no como»<sup>14</sup>.

---

12. «México registra 55.951 casos de coronavirus bajo el modelo de vigilancia centinela» en *CNN en español*, 16/4/2020.

13. Abraham González y Frank Jack Daniel: «Mexico Says Hedge Covers Oil Income, Government Should Accelerate Spending» en *Reuters*, 10/3/2020.

14. Kirk Semple y Natalie Kitroeff: «'I Can't Stop': In Vast Informal Economy, Pandemic Adds to Pressure» en *The New York Times*, 30/3/2020.

Sin embargo, en línea con su visión de austeridad gubernamental, el paquete de ayuda previsto es pequeño. López Obrador ha dicho que no aumentará la deuda ni ofrecerá rescates a las empresas. Las grandes empresas, dijo, han evadido impuestos y no merecen ser apoyadas. «Ya nada de rescates al estilo del periodo neoliberal que les daban a los bancos, a las grandes empresas», declaró<sup>15</sup>. Se han puesto a disposición de las pequeñas empresas líneas de microcrédito. Las redes existentes de programas sociales han permitido acelerar los pagos. Sin embargo, el número de beneficiarios parece ser menor que en 2018, y el gasto total en programas sociales es similar al de 2011. A diferencia de otros gobiernos, que han creado nuevos programas para proteger a los pobres y ayudarlos a permanecer en sus hogares durante el distanciamiento social, México se ha resistido hasta ahora a hacerlo. El gasto en infraestructura continuará en los proyectos favorecidos por López Obrador, pero como esta creación de empleo ya estaba planificada, no forma parte realmente de la reacción ante la pandemia. La respuesta global planeada es, hasta ahora, equivalente a 1% del PIB: Perú ha prometido un gasto de 12%, y EEUU y Brasil, alrededor de 10%<sup>16</sup>. Gerardo Esquivel, un economista designado por López Obrador para el Banco Central, ha pedido un programa anticíclico, centrado en la ayuda a los trabajadores<sup>17</sup>.

### **En línea con su visión de austeridad gubernamental, el paquete de ayuda previsto es pequeño**

La pandemia de covid-19 parece estar acelerando el desgaste político que ya comenzaba a acusar la amplia coalición con que ganó López Obrador y con que había gobernado hasta ahora, al tiempo que abre nuevas oportunidades para que algunas oposiciones traten de recuperar relevancia.

A principios de marzo de este año la aprobación presidencial se ubicaba en 59%, diez puntos menos que en diciembre del año pasado<sup>18</sup>. Lorena Becerra, encuestadora del periódico *Reforma*, explica en una entrevista que esa caída es producto de «una creciente percepción de falta de resultados», sobre todo en los dos temas que más les importan a los mexicanos: economía y seguridad. Asimismo, Becerra advierte que los primeros indicios de su manejo de la emergencia sanitaria eran negativos y apuntaban, junto con los estragos de la crisis económica en ciernes y la insuficiencia de las medidas

---

15. «Primero los más necesitados»: López Obrador anunció apoyos para los que viven al día y descartó beneficios a empresas por coronavirus en *Infobae*, 23/3/2020.

16. «AMLO Ally at Mexican Central Bank Says Ditch Fiscal Conservatism» en *Bloomberg*, 17/4/2020.

17. G. Esquivel: «Pandemia, confinamiento y crisis: ¿qué hacer para reducir los costos económicos y sociales?» en *Nexos*, 17/4/2020.

18. Datos disponibles en <<https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>>.

gubernamentales para hacerles frente, a que la popularidad del presidente mexicano podría sufrir «un golpe durísimo»<sup>19</sup>.

Por lo pronto, varias figuras y sectores que antes lo apoyaron han procurado distanciarse, cuando no criticarlo abiertamente. Entre los círculos de izquierda no parece haber ningún economista que no les ponga peros, por insuficientes o mal concebidas, a las medidas anunciadas hasta este momento para tratar de mitigar el impacto económico del coronavirus. Los gobernadores de Baja California y Puebla, que llegaron al poder bajo las siglas del mismo partido que el presidente, Morena, han denunciado problemas con las cifras oficiales de contagios y muertos, así como falta de apoyo por parte del gobierno federal a estados. La decisión de extinguir los fideicomisos públicos con el fin de usar ese dinero para atender la emergencia ha alienado a las comunidades científica y cultural del país, que gestionan buena parte de sus recursos a través de esos mecanismos. Y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), un organismo que aglutina a las principales cúpulas de la iniciativa privada y cuyo presidente, Carlos Salazar, había logrado una visible capacidad de interlocución con el presidente, reprochó que en su plan de reactivación económica el gobierno le «cerró la puerta» a la propuesta de estímulos fiscales del organismo e hizo un llamado a sus agremiados para canalizar su enojo por la vía legal de la revocación del mandato<sup>20</sup>.

A su vez, algunas fuerzas de oposición han buscado aprovechar la contingencia para reafirmarse, capitalizar el descontento y elevarle el costo de sus decisiones al gobierno federal. Gustavo de Hoyos, presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), la agrupación más grande y representativa del empresariado nacional, señaló que la negativa del presidente a adoptar muchas de las políticas expansivas que ya se han implementado en otros países agravará las consecuencias de la pandemia<sup>21</sup>. La asociación de gobernadores del Partido Acción Nacional (PAN), que reúne a los mandatarios de diez estados, ha denunciado que los insumos médicos proporcionados por las autoridades federales son, tanto en cantidad como en calidad, inaceptables. Y los gobernadores de Nuevo León, Jalisco, Coahuila y Tamaulipas, haciendo eco del llamado de algunas cámaras empresariales locales a dejar de pagar impuestos, han demandado una revisión del pacto fiscal con el fin

---

19. «Desaprueban manejo de AMLO ante covid-19» en *Reforma*, 24/3/2020.

20. Braulio Carbajal: «Cerró el gobierno las puertas, pero abriremos otras: IP» en *La Jornada*, 7/4/2020; Eduardo de la Rosa: «CCE pide a empresarios inconformes con AMLO actuar en revocación de mandato» en *Milenio*, 7/4/2020.

21. Lilia González: «El contrincante más grande para México es el gobierno de AMLO, no el covid-19: Coparmex» en *El Economista*, 13/4/2020.

de recalcular la fórmula de asignación de presupuestos entre las distintas entidades federativas.

En suma, la contingencia sanitaria y sus efectos económicos están desestabilizando los equilibrios políticos que López Obrador había logrado en más de un año en el poder. Y eso, aunado al conflicto que impera dentro de su propio partido, Morena, entrampado en un proceso de sucesión de su dirigencia que sigue sin poder llevarse a cabo<sup>22</sup>, y cuya intención de voto ha pasado de 44% en marzo de 2019 a 18% en marzo de este año, sin que ningún otro partido se beneficie de ello, anticipa un panorama complicado para el presidente de cara a las elecciones intermedias de 2021<sup>23</sup>. 

---

22. Liliana Padilla: «Aspirantes a dirigencia de Morena piden que elección sea un proceso abierto» en *Milenio*, 22/3/2020.

23. Alejandro Moreno: «Morena baja en preferencias electorales a 18%; el 59% no apoya a ningún partido» en *El Financiero*, 13/4/2020.

# ¿Qué significa el «giro a la derecha» uruguayo?

Rosario Queirolo

En las elecciones de 2019 en Uruguay, el Partido Nacional volvió al poder después de tres décadas y, en un país que sigue dividido en dos bloques prácticamente iguales en tamaño, una coalición de centroderecha consiguió acabar con el ciclo de gobierno del Frente Amplio. El nuevo gobierno asumió con el mandato de disminuir la inseguridad pública y reducir el déficit fiscal; sin embargo, la crisis sanitaria del covid-19, a menos de dos semanas de haber asumido, impuso otras prioridades en la agenda.

Las elecciones nacionales de 2019 llevaron al triunfo de una coalición de centroderecha encabezada por el Partido Nacional, uno de los partidos políticos tradicionales, y Luis Lacalle Pou se transformó en el nuevo presidente de Uruguay. La elección sucedió en dos vueltas, ya que en la primera ninguno de los partidos políticos que compitieron obtuvo la mayoría absoluta. En la primera vuelta, realizada en octubre de 2019, el Frente Amplio (FA), partido de izquierda que llegaba a la elección después de tres gobiernos nacionales consecutivos (de 2005 a 2020), obtuvo la mayoría de los votos (39%), seguido por el Partido Nacional (28,6%). En la segunda vuelta, el Partido Nacional se presentó liderando la Coalición Multicolor, en la cual incluyó al Partido Colorado, a Cabildo Abierto (CA) –un nuevo partido de derecha– y a dos partidos políticos que obtuvieron 1% de los votos: el Partido de la Gente y el Partido Independiente. La Coalición Multicolor ganó con 48,9%, contra 47,4% del FA.

---

**Rosario Queirolo:** es profesora asociada en el departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay.

**Palabras claves:** coronavirus, covid-19, derecha, seguridad pública, Luis Lacalle Pou, Uruguay.

Este triunfo representa la llegada de la derecha al gobierno uruguayo, pero ¿de qué derecha estamos hablando? ¿Realmente se puede hablar de que Uruguay «giró a la derecha»? En este artículo argumento que, si bien la elección de 2019 la ganó un partido y una coalición de centroderecha, no se puede decir que el electorado uruguayo haya girado a la derecha, ya que sigue siendo un país dividido a la mitad en dos bloques: uno que se identifica con la centroizquierda y otro que lo hace con la centroderecha. Estos dos bloques ideológicos son muy similares en tamaño desde 1999, y los cambios en el gobierno se producen cuando una de esas dos partes crece apenas unos pocos puntos porcentuales. El artículo se organiza de la siguiente manera. Primero, presenta la evidencia de por qué la elección de 2019 no puede considerarse un «giro a la derecha». Segundo, describe qué tipo de derecha es la que asumió el gobierno en marzo de 2020. Tercero, analiza cuáles fueron los principales factores que llevaron al Partido Nacional y a la Coalición Multicolor a ganar la elección. Cuarto, describe cuáles son las principales políticas sobre el tema de seguridad pública que propuso la Coalición Multicolor en la campaña para la segunda vuelta, la estrategia de Lacalle Pou de enviar una Ley de Urgente Consideración (LUC) al Parlamento en los primeros días del gobierno, y cómo la opinión pública evalúa la gestión de la pandemia que está realizando el gobierno.

## El país de las dos mitades

Hasta 1971, Uruguay tuvo un sistema bipartidista, en el que el Partido Nacional y el Partido Colorado sumaban alrededor de 90% de los votos. A partir de la aparición del FA, el sistema de partidos cambió a uno multipartidista, que consolidó su tripartidismo entre 2004 y 2014<sup>1</sup>. No solo la elección de 2019 aumentó el número efectivo de partidos en el sistema y rompió con el equilibrio tripartidista que existía desde 2004, sino que la aparición de CA con 11,5% de los votos representó una novedad, ya que desde el surgimiento del FA ningún partido político nuevo había obtenido más de 10% en la primera elección en que competía.

Los cambios muy paulatinos y la alta estabilidad le han dado al sistema de partidos uruguayos la calificación de «institucionalizado». Los resultados

---

1. Sobre el cambio de sistema bipartidista a multipartidista, v. Luis Eduardo González: *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria (FCU), Montevideo, 1993; y sobre el equilibrio tripartidista, v. Daniel Buquet y Rafael Piñeiro: «La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay» en *Revista Debates* vol. 8 N° 1, 2014.

de la elección de 2019 indican que, además de ser un sistema de partidos estable, tiene la segunda dimensión que resaltan Rafael Piñeiro y Fernando Rosenblatt que debe ser considerada para definir un sistema como institucionalizado: la capacidad de incorporar la representación de demandas provenientes de sectores que dejan de sentirse representados por los partidos políticos existentes<sup>2</sup>. El surgimiento de CA y su incorporación al sistema de partidos son un ejemplo de captación de electores de nivel socioeconómico bajo que solían votar a fracciones ubicadas más a la derecha dentro de los partidos tradicionales, o al Movimiento de Participación Popular, el sector liderado por el ex-presidente José Mujica, dentro del FA.

El sistema de partidos uruguayo se puede analizar en términos de bloques. El trabajo pionero en este tema es de Luis Eduardo González y divide a los partidos en «tradicionales» y «desafiantes»<sup>3</sup>. Los primeros incluyen al Partido Colorado y el Partido Nacional, ambos ubicados en la centroderecha del espectro ideológico y tan antiguos como el país mismo, por eso también denominados fundacionales; los segundos incluyen al FA y al Partido Independiente (y, previamente, al Nuevo Espacio), ubicados en la centroizquierda, y que al momento en que González publica esta clasificación en 1999 nunca habían gobernado. Si bien la denominación de «desafiantes» perdió sentido al llegar el FA al gobierno, la clasificación sigue vigente si nos referimos a un bloque de centroderecha y un bloque de centroizquierda. El gráfico 1 muestra que los cambios entre bloques son menores entre 1999 y 2019, a pesar de las dos alternancias en el gobierno: la primera en 2004, cuando gana el FA, y la segunda en 2019, cuando gana el Partido Nacional.

En otras palabras, si miramos la evolución de los bloques ideológicos, el escenario que deja la elección de 2019 es el de un país dividido en las mismas dos mitades que desde hace 20 años. Aún más, si en vez de tomar los resultados electorales de la primera vuelta de las elecciones nacionales analizamos los datos de los balotajes, las diferencias entre los dos bloques son aún menores: en 1999 fue de ocho puntos porcentuales, en 2009 fue de nueve, en 2014 de 13 puntos (en todos estos casos a favor del FA) y en 2019, de tan solo dos puntos (en este caso, a favor del candidato del Partido Nacional y la coalición que lo apoyaba). Si bien en 2019 gana el bloque de centroderecha, los resultados muestran que este triunfo no está asentado

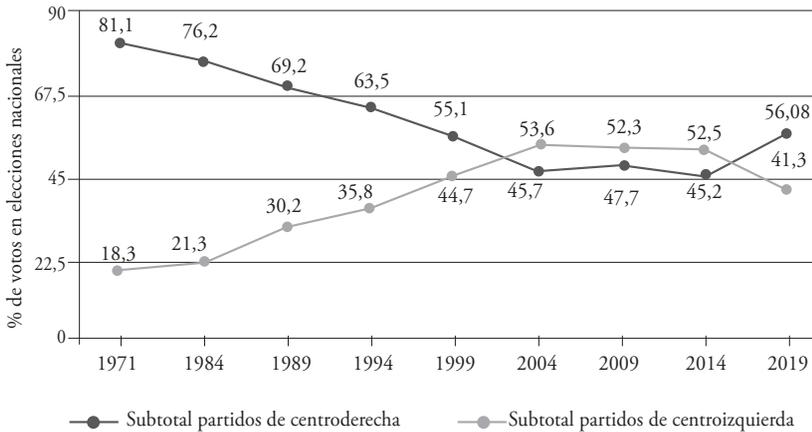
---

2. R. Piñeiro y Fernando Rosenblatt: «Stability and Incorporation: Toward a New Concept of Party System Institutionalization» en *Party Politics* vol. 26 N° 2, 2018.

3. L.E. González: «Los partidos establecidos y sus desafiantes» en L.E. González (ed.): *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*, Fundación Bank Boston y Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 1999.

Gráfico 1

Uruguay: evolución electoral de los bloques ideológicos en comicios presidenciales, 1971-2019 (en %)



**Fuente:** elaboración de la autora sobre la base de datos de la Corte Electoral del Uruguay.

en un viraje significativo de las preferencias del electorado entre bloques. En este sentido, no se puede afirmar que Uruguay haya girado a la derecha.

### La derecha al gobierno, pero ¿qué derecha?

Lacalle Pou ganó la segunda vuelta de la elección de 2019 y llevó nuevamente al Partido Nacional a la Presidencia después de 30 años. La estrategia de Lacalle Pou para ganar el balotaje fue conformar una coalición electoral a la que sumó al Partido Colorado, CA, el Partido Independiente y el Partido de la Gente. De los cuatro socios de la coalición, todos se encuentran en el espectro que va del centro (donde se ubica mayormente el Partido Independiente<sup>4</sup>) a la derecha ideológica. CA es, sin duda, el partido que se ubica más cerca de la extrema derecha, y su participación en la coalición y en el gobierno acentúan la imagen del giro a la derecha en el país.

4. Desde su surgimiento, el Partido Independiente se ubicó a la izquierda del espectro ideológico. Sin embargo, previo a la elección nacional de 2019, definió que, en caso de balotaje, no apoyaría al FA sino que se sumaría a la oposición, por lo cual es considerado como parte del bloque de centroderecha en 2019.

Más allá de que el gobierno pasó de manos de un partido de izquierda a un partido de derecha, este cambio no representa un giro a la derecha radical como el de otros países de la región porque el Partido Nacional, que lidera el gobierno, se ubica en la centroderecha del espectro ideológico del sistema de partidos. Es un partido multclasista que tradicionalmente ha estado más vinculado a las zonas rurales del país y a la Iglesia católica, similar a los partidos conservadores de América Latina y los «partidos populares» europeos, y ha sido más liberal en términos económicos que los otros partidos del sistema uruguayo.

Por el contrario, CA sí puede ser considerado de derecha radical, no solo por su vinculación con los militares (su líder y candidato a presidente en 2019, el general Guido Manini Ríos, fue comandante en jefe del Ejército Nacional entre 2015 y 2019), sino también porque cumple con algunas de las características principales de las derechas radicales: populismo, nacionalismo, además de una defensa de los valores morales tradicionales y una posición contraria a la inmigración. Tanto Manini Ríos como sus correligionarios han formulado críticas a la «ideología de género» como causa de la fragmentación de la familia y la sociedad, han considerado que los inmigrantes en Uruguay tienen demasiados beneficios, han manifestado opiniones en contra del matrimonio igualitario, le han atribuido la responsabilidad de la baja natalidad en Uruguay a la comunidad LGBT, e incluso el candidato a vicepresidente por CA, en medio de la campaña política de 2019, declaró que «dentro de poco nos van a imponer la homosexualidad obligatoria»<sup>5</sup>. Estas expresiones se asemejan a las de Jair Bolsonaro en Brasil<sup>6</sup>.

## Las razones del triunfo de la derecha

Matt Golder, en su trabajo sobre las derechas radicales en Europa, plantea que para entender el éxito de estas hay que analizar tanto el lado de la demanda como el lado de la oferta. Su investigación se centra en la insatisfacción generada por la modernización, la insatisfacción económica, principalmente relacionada con el desempleo, y la insatisfacción con la inmigración<sup>7</sup>. En Uruguay, la derecha que gana no es radical y tampoco los factores de descontento popular que capitaliza son los mismos que suelen capitalizar las derechas más extremas en Europa.

5. «Vice de Manini Ríos: 'Dentro de poco nos van a imponer la homosexualidad obligatoria'» en *El Observador*, 26/8/2019.

6. Wendy Hunter y Timothy J. Power: «Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash» en *Journal of Democracy* vol. 30 N° 1, 2019.

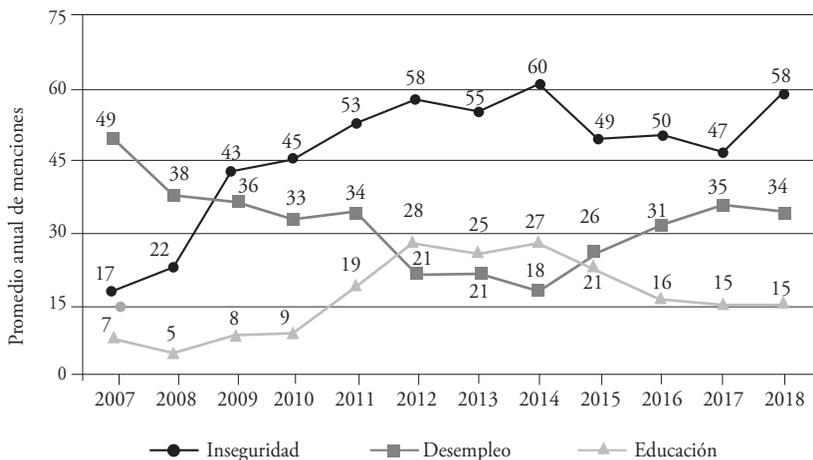
7. M. Golder: «Far Right Parties in Europe» en *Annual Review of Political Science* vol. 19, 2016.

Las razones principales de descontento y preocupación entre los uruguayos previas a la elección de 2019 eran la inseguridad, el desempleo y la educación. Desde 2008, el principal problema que tiene el país para los uruguayos es la inseguridad. El desempleo alcanzó niveles muy bajos de menciones entre 2012 y 2014, incluso menores que la educación, pero después la tendencia volvió a ser ascendente y se transformó en la principal preocupación para un tercio de los uruguayos antes de la elección. El tercer problema que más preocupa es la educación (v. gráfico 2).

La prioridad que alcanzó el tema de la seguridad pública también se hizo evidente en el apoyo que recibió el plebiscito «Vivir sin miedo», organizado en paralelo a la elección nacional. Este plebiscito, promovido por Jorge Larrañaga, senador y líder de uno de los sectores más importantes del Partido Nacional, tenía como objetivo reformar los artículos de la Constitución sobre seguridad pública. En concreto, proponía la creación de una guardia nacional con participación de militares para realizar tareas de seguridad interna junto con la Policía, permitir allanamientos nocturnos y el aumento de algunas penas, así como la eliminación de la libertad anticipada para ciertos delitos. Si bien el plebiscito no consiguió la aprobación porque se necesita la mayoría absoluta de los votos, el «sí» a estas propuestas obtuvo 46,8% de las adhesiones y dejó en evidencia la preocupación de los uruguayos por la

Gráfico 2

Uruguay: principal problema del país (promedio anual de menciones)



Fuente: Equipos Consultores.

seguridad pública y, al mismo tiempo, la división que existe sobre la mejor manera de solucionar el problema.

Si bien no hay duda de que el reclamo ciudadano por más seguridad es parte de la explicación del voto por la derecha, la misma preocupación existía ya en 2014 y eso no impidió que el FA ganara la elección y la izquierda gobernara por tercera vez consecutiva. La diferencia entre la elección de 2014 y la de 2019 es que en 2014 la inseguridad era una preocupación, pero los uruguayos estaban conformes con la evolución de la economía; mientras que en 2019 la inseguridad persistía como problema y se sumaban la preocupación por el desempleo y una insatisfacción creciente con la economía. Posiblemente la combinación de estas dos problemáticas haya influido en el apoyo al bloque de derecha. Primero, porque el Partido Nacional y los otros partidos de la coalición reforzaron el énfasis en la seguridad pública en la campaña, ya sea a través del apoyo al plebiscito o con expresiones como «Se acabó el recreo», repetida por Manini Ríos. Segundo, porque son los partidos de derecha los que suelen representar mejor las demandas de más orden y respeto a la autoridad. Tercero, porque tanto el Partido Nacional como el resto de los partidos de la Coalición Multicolor eran oposición, estuvieron fuera del gobierno nacional durante los tres periodos que gobernó la izquierda, y por lo tanto eran quienes mejor podían capitalizar las demandas ciudadanas de un cambio.

Arthur M. Schlesinger Jr., haciendo referencia a la historia política de Estados Unidos, plantea que los ciclos y los cambios que introducen son esperables después de cierto tiempo, ya que «las personas nunca pueden estar satisfechas por mucho tiempo, ya sea en el ámbito público o privado». Y «después de un tiempo, siempre vuelve un ‘tiempo de cambio’»<sup>8</sup>. De la misma manera que en la elección de 2004 el «tiempo de cambio» llevó al bloque de izquierda al gobierno nacional<sup>9</sup>, en 2019 lo hizo con el bloque de derecha.

## El gobierno de derecha y la crisis sanitaria del covid-19

Lacalle Pou asumió la Presidencia de la República el 1º de marzo de 2020 con un programa de gobierno que no es el del Partido Nacional con el que compitió en la elección nacional, sino un acuerdo programático firmado antes del balotaje entre el Partido Nacional y los otros cuatro partidos de la

8. A. M. Schlesinger Jr.: *The Cycles of American History*, Houghton-Mifflin, Boston, 1986, p. 28.

9. El giro a la izquierda en Uruguay en 2004, como en otros países de la región, se produjo por la capitalización del descontento económico que pudo lograr el FA por no haber estado antes a cargo del gobierno. Ver R. Queirolo: *The Success of the Left in Latin America: Untainted Parties, Market Reforms, and Voting Behavior*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2013.

coalición, que se llamó «Compromiso por el país». Este acuerdo presenta 13 líneas estratégicas que surgen de la combinación de propuestas de los cinco partidos políticos que integran la coalición.

Una de esas líneas estratégicas es sobre seguridad pública. Bajo el título «Una Policía respetada, una sociedad pacífica», declara la emergencia nacional y el combate frontal contra el delito, en particular el narcotráfico, y plantea introducir la presunción simple de legítima defensa a favor de los funcionarios policiales, cuerpo de Prefectura Nacional Naval y Policía Aérea, y personal militar realizando operaciones de vigilancia de cárceles y fronteras, mediante la modificación del art. 26 del Código Penal, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades por el «exceso en el empleo de la fuerza»; «desplegar a nivel nacional la Guardia Republicana»; «modificar la normativa vigente para permitir registros personales preventivos a sospechosos, tanto en el marco de operaciones especiales como de controles rutinarios»; «revisar el sistema de libertades vigiladas, limitando su aplicación y verificando su efectivo cumplimiento»; y «conservar los antecedentes judiciales y administrativos de los adolescentes autores de delitos gravísimos, preservando su confidencialidad. Si volvieran a cometer un delito siendo mayores de edad, no podrán ser considerados primarios»<sup>10</sup>. La orientación general de estas propuestas es fortalecer la represión del delito y otorgar mayor autoridad y autonomía a la policía. Otra de las líneas estratégicas del compromiso entre los partidos de la coalición llevó el nombre de «un gobierno con las cuentas en orden» y se centró en disminuir el déficit fiscal para reducir el endeudamiento y aumentar el ahorro en el gasto público.

En enero de 2020, Lacalle Pou dio a conocer un borrador de la Ley de Urgente Consideración (LUC) que planificaba enviar al Parlamento al asumir la Presidencia. El 13 de marzo, menos de dos semanas después de que el nuevo gobierno tomara posesión del cargo, se conoció el primer caso de covid-19 en Uruguay. La estrategia que definió el gobierno ante la crisis sanitaria generada por la pandemia fue el rápido cierre de centros educativos, espectáculos públicos, grandes superficies comerciales con la excepción de supermercados, y luego de unos pocos días, el cierre de fronteras. A diferencia de otros países de la región, se optó por una cuarentena voluntaria, distanciamiento social y la campaña «¡Si podés quedate en casa!». Por otro lado, el gobierno definió un conjunto de medidas económicas y sociales para mitigar los

**A diferencia de otros países de la región, se optó por una cuarentena voluntaria, distanciamiento social y la campaña «¡Si podés quedate en casa!»**

10. «Compromiso por el país», 11/2019, disponible en <<https://partidoIndependiente.uy/wp-content/uploads/2019/11/PDF-doc-compromiso.pdf>>.

efectos económicos del covid-19: líneas de crédito con condiciones flexibles por parte del banco estatal, préstamos para pequeñas y medianas empresas y aplazamiento de vencimientos de pago de algunos impuestos, extensión del régimen especial de seguro de paro flexible a todos los sectores de actividad hasta el 31 de mayo, aumento del monto en las transferencias monetarias, extensión de transferencias a trabajadores informales y distribución de canastas de emergencia alimentaria.

La aparición de la pandemia en Uruguay atrasó la presentación del texto final de la LUC al Parlamento, donde ingresó el 23 de abril<sup>11</sup>. La LUC tiene 502 artículos, de los cuales 119 corresponden a la sección sobre seguridad pública e incluyen varias de las medidas planteadas en el programa acordado de la Coalición Multicolor, como por ejemplo el agravamiento de penas para delitos graves, la modificación del artículo 26 del Código Penal sobre legítima defensa para aumentar las exenciones de responsabilidad, y cambios en el procedimiento policial que habilitan la realización de registros preventivos en un abanico más grande de situaciones que las actualmente autorizadas.

Su presentación en plena crisis sanitaria originó diversas críticas desde la oposición política, el movimiento sindical y organizaciones de la sociedad civil. Las críticas son de tres tipos. La primera, antes de la crisis sanitaria, cuando Lacalle Pou dio a conocer el borrador de la LUC, está relacionada con el uso del mecanismo de esta como una «ley ómnibus», con muchos artículos que deben ser discutidos en un plazo menor a 90 días, lo cual inhabilita la posibilidad de un debate detenido de cada artículo, acota la actuación de comisiones parlamentarias que han trabajado en cada uno de los temas en que se plantean reformas y minimiza la posibilidad de influencia de actores de la sociedad civil. Posteriormente a la aparición de la pandemia en Uruguay, se suma la crítica de que con aislamiento no puede haber movilizaciones en contra de la ley. El segundo grupo de críticas se centra en el contenido que conllevan algunas reformas, como la desmonopolización de los hidrocarburos que hoy están en manos del Estado, y con ello un retraimiento del Estado, en un momento en que los impactos de la pandemia sobre la economía ya son importantes y seguramente lo serán aún más. Finalmente, el tercer grupo de críticas se centra en que no era el momento para presentar el proyecto, ya que el país tenía otras urgencias. Detrás de la premura del presidente por pasar la LUC, está la necesidad de aprovechar los niveles altos de aprobación popular durante la «luna de miel»

---

11. Texto final de la Ley de Urgente Consideración presentada al Parlamento el 23 de abril de 2020, disponible en <[www.republica.com.uy/wp-content/uploads/2020/04/LEY-DE-URGENTE-CONSIDERACION-2020-v075175.pdf](http://www.republica.com.uy/wp-content/uploads/2020/04/LEY-DE-URGENTE-CONSIDERACION-2020-v075175.pdf)>.

que generalmente se extiende al primer año de gobierno, y la mayoría parlamentaria otorgada por la Coalición Multicolor, que puede quebrarse en cualquier momento.

La evaluación de los uruguayos de la forma en que el gobierno está gestionando la crisis sanitaria es muy positiva. 82% opina que el sistema de salud está manejando bien la llegada de la pandemia y 73% piensa que el gobierno está actuando correctamente en esta crisis. Por supuesto que existen diferencias entre votantes de la coalición oficialista y de la oposición, pero incluso entre los últimos, casi la mitad (49%) considera que el gobierno está haciendo bien las cosas en relación con el covid-19. Las crisis de este tipo tienden a forjar cierta idea de unidad nacional en torno de los gobiernos, lo que también aumenta los niveles de aprobación, en particular entre quienes no son partidarios del gobierno<sup>12</sup>. Esto parece ser lo que está sucediendo en Uruguay. 58% de los uruguayos aprueba la forma en que Lacalle Pou está llevando adelante el gobierno, 22% no aprueba ni desaprueba y 20% desaprueba. Como es de esperar, las aprobaciones son mayores entre quienes lo votaron que entre quienes votaron a la oposición, pero son comparativamente más altas que las de algunos de los presidentes anteriores, como Jorge Batlle en 2000 y Tabaré Vázquez en 2015<sup>13</sup>. En conclusión, la aprobación de la gestión del presidente Lacalle Pou es alta, en parte por el efecto «luna de miel» pero también porque la ciudadanía, debido a la crisis sanitaria, se ha unido más allá del bloque político del que se siente más cercano y aprueba la forma en que el gobierno está llevando adelante la crisis sanitaria. Este escenario sin duda le da una ventaja al gobierno para transitar la discusión de la LUC, aunque de ninguna manera asegura su éxito. ☐

---

12. Este fenómeno se conoce en la ciencia política como *rally around the flag*, expresión que fue acuñada por John E. Mueller en 1970 para explicar el aumento de la popularidad de los presidentes de EEUU en periodos de guerra o crisis internacionales. J.E. Mueller: «Presidential Popularity from Truman to Johnson 1» en *American Political Science Review* vol. 64 N° 1, 1970.

13. Datos de encuestas de opinión pública realizadas por Cifra en abril de 2020, disponibles en <[www.cifra.com.uy/index.php/2020/04/14/coronavirus-el-manejo-del-coronavirus-en-uruguay/](http://www.cifra.com.uy/index.php/2020/04/14/coronavirus-el-manejo-del-coronavirus-en-uruguay/)> y <[www.cifra.com.uy/index.php/2020/04/15/evaluacion-del-desempeno-del-gobierno/](http://www.cifra.com.uy/index.php/2020/04/15/evaluacion-del-desempeno-del-gobierno/)>.

# Venezuela 2020: autoritarismo político y pragmatismo económico

María Pilar García-Guadilla

Las expectativas de una salida rápida del poder de Nicolás Maduro difundidas por la oposición se desvanecieron una vez más en Venezuela luego del «efecto Guaidó». Hoy el país asiste a una combinación de militarización autoritaria con un pragmatismo económico que llevó a una dolarización de hecho de la economía, que al tiempo que hizo «aparecer» nuevamente los productos en las tiendas y permitió reducir las tensiones sociales, es una nueva fuente de desigualdades. Entretanto, el coronavirus puede ser un factor de endurecimiento de los mecanismos de control social.

La oposición venezolana dio como un hecho que la debacle económica y la crisis humanitaria llevarían a masivas protestas de calle, las cuales, junto con la proclamación del líder opositor Juan Guaidó como «presidente encargado» y, más recientemente, con las sanciones y el bloqueo económico por parte de Estados Unidos, posibilitarían un cambio político. Pero esto no solo no ha ocurrido, sino que la oposición se encuentra debilitada, mientras el régimen encabezado por Nicolás Maduro ha logrado sobrevivir adaptándose a una de las peores crisis de la historia venezolana mediante la «liberalización» de la economía y el fortalecimiento de la represión y la militarización, ahora en el marco de la pandemia.

---

**María Pilar García-Guadilla:** es profesora en la Universidad Simón Bolívar (Caracas) y activista ambiental y feminista.

**Palabras claves:** autoritarismo, coronavirus, dolarización, migración, Venezuela.

## Crisis multidimensional, cambios económicos e incertidumbre política

El escenario venezolano de 2020 es sumamente complejo y cambiante. Se caracteriza por una gran incertidumbre, en el marco de la cual la crisis multidimensional de carácter económico, político, social y humanitario ha venido agravándose desde la llegada de Maduro al poder en 2013. A ello se suma la aplicación de sanciones económicas por parte de EEUU. Para enfrentar tal crisis, el gobierno ha desplegado desde fines de 2019 un nuevo discurso y ha implementado prácticas económicas que algunos economistas identifican como un «giro neoliberal». Su rasgo más significativo, pero no el único, es la acentuación de la dolarización, que venía dándose en la práctica, aunque en menor escala y de manera informal.

La nueva narrativa y el *laissez faire* económico de facto se apartaron más del proyecto discursivo de Hugo Chávez. Aunque estos no se plasmaron formalmente en una reforma económica, la dolarización, junto con la desregulación de los precios y la apertura hacia el sector privado, constituyó una válvula de escape que respondió a una estrategia de supervivencia política dirigida a ganar tiempo para desactivar las tensiones y aliviar la presión social, de forma de ejercer el control político y mantener el poder. «Gracias a Dios que existe la dolarización», llegó a decir el presidente, que la consideró una «bendición». No obstante, las recientes protestas e intentos de saqueo resultantes de una cada vez más crítica escasez de alimentos a raíz de la pandemia de covid-19 llevaron nuevamente al gobierno a tratar de regular los precios, esta vez en dólares, de los productos de la canasta básica y otros rubros.

En contra de la expectativa de la oposición, que consideraba estas transformaciones económicas atadas al cambio político, el escenario de este año no ha variado; por el contrario, la tendencia hacia el autoritarismo y el control militar se han acentuado. Dada la fragilidad económica y política del régimen, una estrategia para mantenerse en el poder ha sido establecer alianzas con el sector económico y el militar. Para sobrevivir a la crisis y al bloqueo económico, se «dejó hacer» en la economía, y para mantener el poder, se reprimió con más fuerza a los disidentes en un intento por desactivar los liderazgos políticos y las redes de influencia. Por otro lado, en contraste con la unidad de la oposición alrededor de Guaidó del primer semestre de 2019, en 2020 esta se encuentra más debilitada, dividida, desmovilizada y centrada en la búsqueda de soluciones individuales.

A partir de enero de 2019, la prensa internacional, EEUU, la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Grupo de Lima,

entre otras instancias, dieron visibilidad a la crisis política, económica y humanitaria de Venezuela a raíz del desconocimiento del segundo periodo presidencial de Maduro y del reconocimiento de Guaidó por más de medio centenar de países. Si bien a comienzos de 2020 otros conflictos regionales e internacionales desplazaron en importancia al caso venezolano, en plena crisis del covid-19 Venezuela volvió al primer plano debido al recrudecimiento de la crisis humanitaria, al embargo petrolero, al endurecimiento del bloqueo económico y, sobre todo, a estar en el medio de la disputa geopolítica entre EEUU y Rusia. Algunos analistas internacionales destacan que tal interés proviene del hecho de que Venezuela es considerada una amenaza a la paz y seguridad de la región y de algunos países del hemisferio occidental.

Mientras que los esfuerzos de los diferentes países y bloques que han reconocido a Guaidó y concuerdan en la necesidad de «una salida democrática, pacífica y electoral» para Venezuela no han rendido su fruto hasta el momento, la estrategia del gobierno de implementar algunos de los cambios económicos largamente demandados por la oposición, junto con la agudización de la represión y el control militar, parecen haberle servido para mantenerse en el poder. Se trata, sin embargo, de un equilibrio precario, pues los cambios económicos no han permitido superar la grave crisis humanitaria, que la comunidad internacional ha calificado de «emergencia humanitaria compleja»; además, hasta el momento, poco han beneficiado a los sectores populares, los más afectados por la crisis, quienes continúan dependiendo del sistema clientelar de bonos y bolsas de alimentación que el gobierno viene implementando desde hace años. Adicionalmente, estos cambios están contribuyendo a profundizar las diferencias sociales entre quienes pueden participar de una economía dolarizada y quienes no, al mismo tiempo que sirven para afianzar las lealtades de los sectores populares hacia al gobierno a través del control «biopolítico».

### **Pragmatismo económico: causas e impactos del giro ¿neoliberal?**

Han pasado más de 20 años desde el arribo al poder de Chávez, quien propuso el proyecto bolivariano y, años más tarde, el denominado «socialismo del siglo XXI», con el fin de sustituir al modelo económico neoliberal. Sin embargo, ambos se han ido desdibujando debido a la inviabilidad del modelo económico rentista petrolero subyacente. A ello debe agregarse, según la oposición, la incapacidad gubernamental para reorientar la economía, el elevado gasto público y la corrupción y, según el gobierno, la «guerra económica» de EEUU y la caída de los precios del petróleo, los cuales recientemente se han desplomado aún más por la pandemia de covid-19.

La crisis económica ha profundizado la crisis humanitaria a punto tal que el gobierno no es capaz de cubrir las necesidades de alimentación, salud y servicios básicos de una gran parte de la población.

El colapso de la actividad petrolera y la fuerte contracción de la industria manufacturera, de construcción y del sector privado han llevado a una gran fragilidad externa y a la caída brusca del PIB: según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), se contrajo 35% en 2019 y se contraerá 15% en 2020; otras fuentes, como Asdrúbal Oliveros, de la consultora y firma de investigación Ecoanalítica, pronostican 25% si se incluye el impacto del coronavirus. De acuerdo con Petróleos de Venezuela (PDVSA), la actividad petrolera experimentó un repunte el último trimestre de 2019, con un total de producción de 907.000 barriles diarios.

Sin embargo, ello representa una disminución de 40% con respecto a la producción del año anterior; además, este crecimiento no se sostuvo en el primer trimestre del año 2020 pues la producción petrolera disminuyó a unos 700.000 barriles diarios en febrero. Los economistas y expertos petroleros estiman que el impacto del coronavirus, junto con las estrictas sanciones para exportar el petróleo, podría reducir la producción aún más debido a las severas limitaciones que existen en Venezuela para el almacenamiento del crudo. No solo han mermado los ingresos petroleros sino que también se han reducido, como resultado de la pandemia, los ingresos no petroleros formales e informales, así como los provenientes de remesas y minería.

En el contexto de la reducción de los precios internacionales del petróleo resultante de la guerra de precios entre Arabia Saudita y Rusia, que ha afectado más a Venezuela que a otros países debido a las sanciones y al bloqueo económico, el 19 de febrero de este año Maduro decretó la «emergencia energética», a los fines de «adoptar las medidas urgentes y necesarias para garantizar la seguridad energética y proteger a la industria de la agresión imperialista»<sup>1</sup>.

Adicionalmente, ante la imposibilidad de diversificar el aparato productivo, la estrategia del gobierno ha sido diversificar el extractivismo acelerando el megaproyecto del Arco Minero del Orinoco (AMO), que abarca una extensión de 111.842 kilómetros cuadrados, lo que representa un poco más de 12% del territorio nacional. El AMO se ubica en una zona de

**El impacto del coronavirus, junto con las estrictas sanciones para exportar el petróleo, podría reducir la producción**

---

1. «Maduro declara emergencia energética de la industria de hidrocarburos» en *El Universal*, 19/2/2020.

gran diversidad biológica y cultural, rica en minerales como oro, diamantes y coltán, entre otros; se estima que participan unas 150 empresas provenientes de 35 países en su desarrollo. Dado que su explotación es relativamente reciente, del año 2017, y que no existen datos oficiales, se desconocen los niveles de producción y su aporte al PIB. Según algunos investigadores, gran parte de la regulación legal que rige la explotación minera en esta zona es violatoria de la Constitución, lo que facilita «una peligrosa vinculación entre intereses asociados a la minería ilegal y actores estatales»<sup>2</sup>. Entre las consecuencias del desarrollo del AMO se encuentran el reforzamiento del papel de las transnacionales y el control por parte de los militares sobre las áreas mineras, aunque esto no ha impedido la acción de «grupos irregulares».

La inflación, que a fines del año anterior mostraba una tendencia descendente, sigue ahora un rumbo incierto. En ausencia de datos fidedignos del Banco Central de Venezuela (BCV) para este año, la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional estimó que la inflación acumulada en los primeros tres meses fue de 145,3%. A pesar de haberse cuasi estabilizado el valor del dólar con respecto al bolívar a comienzos del año, desde que el país entró en la cuarentena ordenada por Maduro a mediados de marzo se observa un aumento vertiginoso del valor de la moneda estadounidense, que de unos 74.000 bolívares por dólar pasó a 176.000 bolívares para el 29 de abril, según el BCV, lo que supone una variación de 237% en un mes y medio.

Frente al recrudecimiento de la crisis económica, en noviembre de 2019 el presidente Maduro aceptó públicamente la dolarización que ya se venía dando informalmente, señalando que «ese proceso que llaman de dolarización puede servir para la recuperación y despliegue de las fuerzas productivas del país y el funcionamiento de la economía». A raíz de estas declaraciones, se comenzaron a aplicar nuevas reglas de juego caracterizadas por el pragmatismo y la adaptación a la crisis. A la flexibilización cambiaria de facto, pues la legislación que la regula aún no se ha completado, se sumaron medidas como la eliminación de aranceles, la apertura hacia el sector privado, la eliminación de los controles de los precios de los productos y la comercialización del oro y del petróleo no solo por vías formales, sino también informales. Ecoanalítica ha señalado que, a fines de 2019, las transacciones en dólares se estimaban en 53%, y la encuestadora Datanálisis indicó que para 2020 estas podrían ascender a 70%, aunque es probable que esas cifras se reduzcan como consecuencia de la pandemia de covid-19.

Dado el éxodo de casi cinco millones de venezolanos en los últimos años –cerca de 20% de la población–, las remesas en dólares han sido importantes

---

2. Francisco Javier Ruiz: «El Arco Minero del Orinoco. Diversificación del extractivismo y nuevos regímenes biopolíticos» en *Nueva Sociedad* N° 274, 3-4/2018, disponible en <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

para la precaria economía, aunque se espera que se reduzcan como resultado de la pandemia. Si bien una parte de la población pobre también tiene acceso a divisas como pago por los servicios que presta, la dolarización ha visibilizado aún más las diferencias sociales según la cuantía de divisas que cada grupo social maneja. El economista y director de Ecoanalítica, Asdrúbal Oliveros, ha identificado tres grupos que se distinguen por su acceso diferencial a los dólares: 15% de la población que maneja divisas en cantidades mayores a 400 dólares mensuales, 35% que maneja dólares en menor cantidad como resultado de la dolarización de sus servicios, empleos u oficios, y 50% en situación precaria, que no tiene acceso al dólar<sup>3</sup>.

El nuevo régimen cambiario, junto con la liberación de los precios, estimuló el aumento de los precios de los productos no subsidiados, lo que creó mayor desigualdad en el acceso a alimentos, bienes y servicios entre los diferentes grupos sociales de la población. Quienes tienen suficientes dólares pueden acceder a los bienes de consumo no subsidiados por el gobierno, los cuales son escasos e incluyen artículos suntuarios y productos importados en establecimientos denominados «bodegones», donde se paga en divisas. También, los sectores de clase media y alta que poseen suficientes dólares pueden con mayor frecuencia paliar la escasez de algunos servicios básicos como el agua o las comunicaciones, entre otros, por vías alternas privatizadas. Además, perdura una injusta e histórica distribución de las redes de los servicios básicos que resulta del hecho de que algunas zonas pobres no están conectadas o están conectadas deficientemente a tales redes; por esta razón, la escasez de agua, luz y gas es mayor en los sectores populares. Por otro lado, dada la mayor visibilidad e impacto político de las protestas en la capital del país, el gobierno la ha privilegiado en el otorgamiento de los servicios básicos, en detrimento del interior del país.

En contraste con la minoría altamente dolarizada, quienes sobreviven con un salario básico tienen una capacidad de compra severamente menguada, aunque reciban bonos especiales del gobierno y productos subsidiados. Al referirse a estos sectores, Maduro señaló en una entrevista televisiva que a ellos «los salva la patria» mediante los bonos y las bolsas de alimentación (CLAP)<sup>4</sup>.

La flexibilización cambiaria ha reducido en el corto plazo las tensiones y la presión social vinculadas a la escasez de alimentos, medicinas y otros

**Quienes tienen  
suficientes dólares  
pueden acceder a los  
bienes de consumo  
no subsidiados  
por el gobierno**

---

3. «Oliveros asegura que 35% de la población maneja dólares en pequeñas cantidades» en *El Pitazo*, 4/12/2019.

4. El denominado «carnet de la patria», que permite acceder a estos beneficios, es otra de las formas de control social del gobierno.

bienes y ha contribuido al «apaciguamiento», sobre todo de los grupos sociales que tienen acceso a la economía dolarizada. En el caso de los sectores populares, ha contribuido al perfeccionamiento del control biopolítico, pues las necesarias divisas le sirven al gobierno para seguir alimentando, y también controlando políticamente, a una población cada vez más vulnerable mediante las prebendas de supervivencia ya mencionadas.

Por otra parte, tal como se deriva de la experiencia en otros países e incluso del propio caso venezolano, las sanciones económicas han agudizado la crisis, han llevado a los sectores pobres a una mayor dependencia del gobierno y podrían contribuir a afianzar la lealtad política progobierno de estos sectores y desmovilizarlos. Adicionalmente, proporcionan una excusa al gobierno para no asumir su responsabilidad en la crisis y, como veremos más adelante, no han producido los cambios políticos ansiados por la oposición.

### **Incertidumbre política: ¿«transición» o permanencia?**

La propuesta para una «transición política» de Guaidó al proclamarse como presidente «encargado» contenía tres condiciones básicas: «cese de la usurpación, gobierno de transición y elecciones libres». Esta propuesta reavivó las esperanzas de la oposición por un cambio político. Sin embargo, estas expectativas no se cumplieron, por lo que al iniciarse esta nueva década se produjo un declive significativo del liderazgo político de Guaidó. Además, no se logró repetir las multitudinarias movilizaciones opositoras del primer semestre del año pasado, sea por el riesgo de la creciente represión policial, porque la oposición se ha debilitado y dividido, por el cansancio de no obtener los resultados esperados o porque el foco de la mayor parte de la población está puesto en la supervivencia. El Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (ovcs) destacó que para febrero de este año las protestas habían descendido 51% en comparación con la misma fecha del año pasado.

Otro rasgo que viene agudizándose desde el segundo semestre de 2019 y que caracteriza el año 2020 es la fragmentación interna de los liderazgos políticos tanto de Guaidó como de Maduro, así como también el aumento significativo de un grupo que no se identifica ni con el chavismo ni con la oposición. Los resultados de las entrevistas a hogares realizadas por la empresa de estudio Delphos entre el 28 de octubre y el 2 de noviembre de 2019 a escala nacional indican que tanto el apoyo al liderazgo político a Guaidó como el apoyo a Maduro han bajado en cada bloque: entre el 40% que se identifica como oposición, solo 24% apoya

el liderazgo de Guaidó, y del 23% que se identifica con el chavismo, solo 14% apoya a Maduro<sup>5</sup>. Existe un tercer grupo de más de un tercio de la población entrevistada (36,3%) que no apoya ni al gobierno ni a la oposición, aunque esto no significa que no asuman una posición política en caso de darse elecciones.

Otra característica a destacar es la acentuación del centralismo y las instituciones paralelas. La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que promovió el gobierno en 2017 tenía la función de redactar una nueva Constitución. No obstante, en los hechos utilizó sus facultades plenipotenciarias para asumir las funciones de la Asamblea Nacional en manos de la oposición, dado que esta fue declarada en «desacato» por el Tribunal Supremo de Justicia, afín al régimen. La ANC, que fue tildada de inconstitucional por la oposición, sigue vigente a pesar de que ya se cumplió el periodo asignado de dos años.

La reacción del gobierno frente a la Asamblea Nacional, que continuó sesionando y confrontando al gobierno a pesar de su desconocimiento por parte de Maduro, ha sido la represión y persecución de los diputados más influyentes, muchos de los cuales están presos o han huido del país; más recientemente, la represión se ha dirigido contra el entorno de Guaidó. Más aún, en enero de este año, fecha en que la Asamblea Nacional debía renovar su directiva, el gobierno promovió la división de los diputados opositores, lo que resultó en la elección de una directiva paralela que en la actualidad trata de competir y de restarle legitimidad a la directiva elegida por el grupo mayoritario de diputados de la oposición, que reeligió a Guaidó como presidente de la Asamblea. De esta forma, en 2020 en Venezuela se da la sorprendente situación de contar con dos presidentes del país, con dos parlamentos y con una ANC que supuestamente está por encima de todos los poderes públicos.

La creación de instituciones paralelas no es una práctica exclusiva de la oposición, sino que el propio régimen también la está utilizado para afianzarse en el poder. En ese proceso, el gobierno ha venido vulnerando la institucionalidad vigente para crear una nueva legitimidad que le sea favorable y le permita desactivar los últimos baluartes de poder en manos de la oposición.

**En Venezuela se da la sorprendente situación de contar con dos presidentes del país, con dos parlamentos y con una ANC**

---

5. «Perspectivas para Venezuela para 2020», disponible en <<https://politikaucab.files.wordpress.com/2019/12/seijas-pdf.pdf>>.

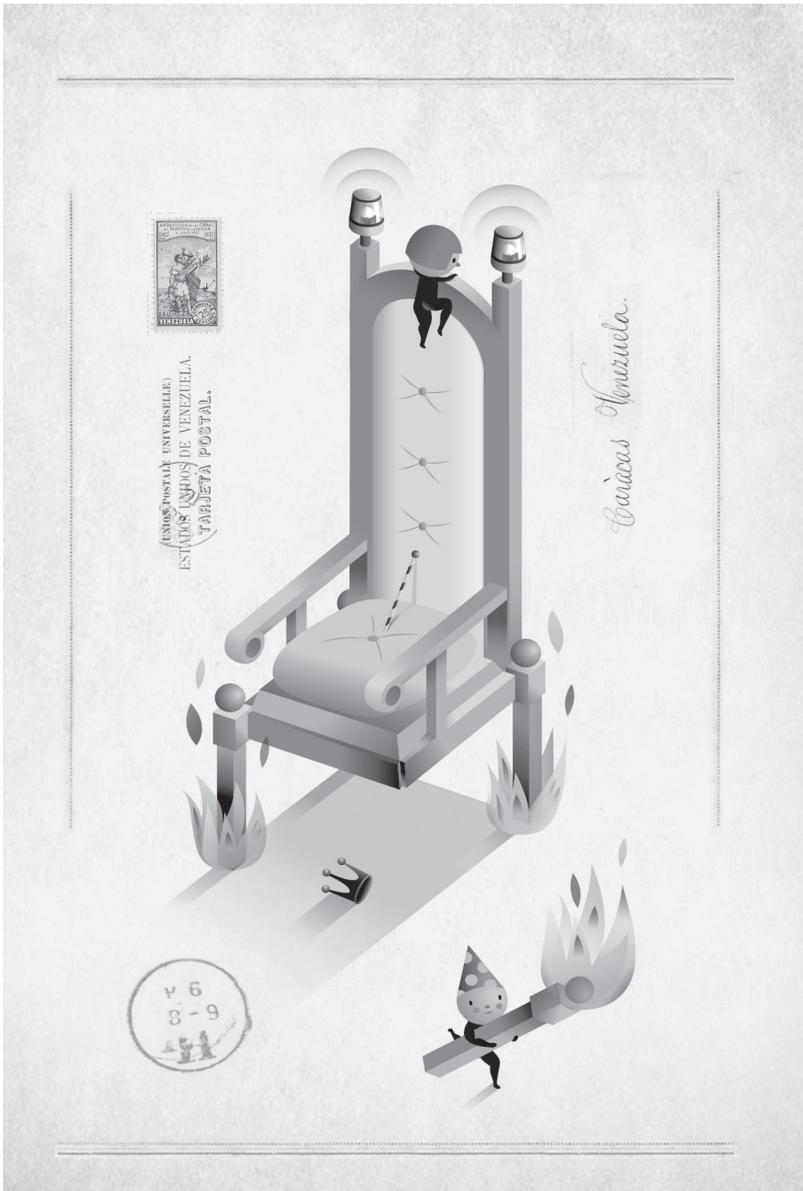
## Militarización y milicias

Otra tendencia del escenario político 2020 es la creciente subordinación de los criterios técnicos a los de seguridad y control por parte del Estado. Ello ha resultado en la creciente importancia de los militares, a los que se sigue transfiriendo tanto poder político, mediante el nombramiento de uniformados para los cargos de más alta jerarquía, como poder económico, a través de la gestión y el control de las actividades económicas más importantes, como la petrolera estatal, PDVSA, y el AMO. A fines de 2017, Maduro sustituyó a los gerentes técnicos civiles por militares y nombró a un general de la Fuerza Armada Bolivariana como ministro del Petróleo y presidente de PDVSA. Su gestión, que continuó hasta fines de abril de este año, ha sido evaluada negativamente por expertos petroleros, quienes aducen que su falta de experiencia llevó a cometer errores graves en las distintas fases del proceso de producción. La razón de los nombramientos militares, tal como lo expresó Maduro en la ANC en mayo de 2018, fue la construcción de «una PDVSA socialista» y el hecho de que, según él, los militares son «menos corruptos». No obstante, la razón implícita fue otorgar poder económico a los militares con el fin de ganar su confianza y apoyo para mantener el control político. No obstante, frente a la crisis de la falta de gasolina, el 27 de abril de este año, el ministro de Petróleo y presidente de PDVSA (pues compartía ambos cargos) fue sustituido por dos civiles. Uno de ellos es el vicepresidente del área económica, Tareck El Aissami, quien fue nombrado ministro de Petróleo aunque tampoco es un experto en el área.

Maduro ha señalado reiteradamente que su gobierno se sustenta en la unión cívico-militar, cuya expresión es la Milicia Nacional Bolivariana, compuesta por voluntarios civiles en reserva, ex-militares y oficiales, y cuya misión es la «defensa de la patria». La milicia fue creada por el presidente Chávez en 2005; sin embargo, no fue hasta el 4 de febrero de este año cuando se hizo efectiva la Ley Constitucional de las Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas (FANB), que la incorporó como el quinto componente de ese cuerpo. Aunque las cifras no son muy confiables ni precisas, para este año el ministro de la Defensa estimó el número de milicianos en 2.300.000 y Maduro, en 3.700.000. Rocío San Miguel, directora de Control Ciudadano, ha tildado a la Milicia como «la más poderosa arma política partidista» y destaca que, en vez de fortalecer a la Fuerza Armada Nacional, va a destruirla debido a la tendencia a sustituir a los soldados profesionales por milicianos<sup>6</sup>. La Milicia es la componente de la FANB con

---

6. R. San Miguel: «La Milicia es la más poderosa arma política de Maduro para destruir a la Fanb» en *Control Ciudadano*, 11/8/2019.



© Nueva Sociedad / Cristian Turdera 2020

**Cristian Turdera** (Buenos Aires, 1973) es ilustrador. Combina dos disciplinas que le resultan inseparables: la ilustración y el diseño. Ilustró más de 50 libros, y sus dibujos aparecen además en stickers, puzzles, juguetes, vinilos, posters, discos, agendas, comerciales de televisión, series animadas, calendarios, diarios y revistas de Argentina y el mundo. Página web: <[www.cristianturdera.com/](http://www.cristianturdera.com/)>.

el mayor número de miembros, por lo que podría servir como contrapeso a las fuerzas armadas profesionalizadas en caso de que estas dejaran de apoyarlo; de nuevo, la lógica del régimen se despliega para mantener el poder «a toda costa».

### **Coronavirus**

A todo esto se le suma la pandemia de covid-19. La grave crisis humanitaria, el precario sistema de salud, las críticas deficiencias de los servicios básicos de luz, agua y gas entre otros, la falta de recursos económicos y, sobre todo, la incapacidad del gobierno para hacer frente a los problemas anteriores hacen que el país sea especialmente vulnerable a la pandemia según los organismos internacionales. La temprana cuarentena instalada en Venezuela puede considerarse un acierto del gobierno y, hasta el momento, parece estarse cumpliendo el objetivo pues las cifras de infectados son las más bajas de la región, si nos guiamos por las cifras oficiales. La información sobre el tema está sumamente controlada por el gobierno, que ha sancionado a aquellos periodistas y trabajadores de la salud que se salgan del reporte «oficial» diario sobre el número de contagiados, enfermos y fallecidos. Sin embargo, la cuarentena que se inició el 16 de marzo no ha resuelto el dilema que se le presenta a la población pobre, que no dispone de un empleo en el sector formal de la economía: ¿cómo resolver sus necesidades básicas, incluyendo la alimentación? Por otro lado, el gobierno ha implementado la medida de que toda persona que salga a la calle para actividades «necesarias» debe llevar mascarilla pero no las ha provisto, destacando que pueden elaborarse artesanalmente. Tampoco ha dicho nada sobre la grave deficiencia de agua, a pesar de que representa uno de los mayores obstáculos para seguir las instrucciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Algunos de los grupos más afectados por la falta de alimentos o por las carencias de luz, agua, gas y, recientemente, gasolina están saliendo a protestar, y en general son reprimidos por la Guardia Nacional que ha tomado las calles. El manejo del coronavirus se ha tornado autoritario y la pandemia ha servido para ejercer aún más control sobre la vida de los ciudadanos a través de los distintos cuerpos de seguridad del Estado.

### **Consideraciones finales**

Los cambios económicos se dirigieron a incorporar algunas de las demandas de los grupos económicos con mayor poder y de una parte de la oposición más beligerante que se encarna en la clase media con mayor acceso a la

economía dolarizada; su objetivo último fue desactivar las tensiones y evitar el cambio político deseado por la oposición. Paradójicamente, el cambio económico que la oposición vio como prerrequisito para un cambio político fue interpretado por el gobierno como una condición para lograr evitar este último. De esta forma, los cambios en la economía han tenido efectos divergentes para el gobierno y para la oposición: tal como esperaba el gobierno, han contribuido a bajar la presión social de un grupo importante de opositores y, por tanto, a ganar tiempo en el poder, pero no han logrado concretarse en el cambio político visionado por la oposición, la «salida» de Maduro.

A pesar de la creciente pérdida de apoyo popular, el gobierno se mantiene gracias al apoyo militar, pues ha logrado transformar la relación cívico-militar concebida por Chávez en una relación en la que los civiles están subordinados a los militares, quienes ejercen el control político y constituyen el principal sustento del régimen. Por ello, los analistas señalan que cualquier cambio político debería pasar por un acuerdo con los militares, más que por sanciones económicas o de otra índole.

Pero, en primer lugar, cualquier cambio político debe pasar por acuerdos entre la oposición y el gobierno, para lo cual es preciso definir quiénes son los interlocutores válidos de la oposición, dada su diversidad. No existen instancias articuladoras debido a la fragmentación de la oposición tras la crisis de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) y al virtual fracaso de esfuerzos más recientes, como los del Frente Amplio (FA), que pretendía articular a los partidos políticos opositores y a la sociedad civil, y las Mesas de Diálogo Nacional de 2019. Por otro lado, Guaidó y su gabinete paralelo no representan en estos momentos a todos los sectores de la oposición.

En mayo de 2019, Noruega reinició esfuerzos exploratorios para entablar una posible mesa de negociaciones entre el gobierno y la oposición. Si bien estos esfuerzos abrieron un espacio para encontrarse, hasta el momento no han tenido mayores resultados. La rigidez de la propuesta de una parte importante de la oposición, que sigue requiriendo, como condición *sine qua non* para negociar, la salida del poder de Maduro, junto con la acusación de que el diálogo forma parte de una manipulación del gobierno para ganar tiempo, contribuyó a que las iniciativas en marcha no avanzaran de manera significativa. También en esas fechas, la UE auspició el grupo de contacto internacional que viajó a Caracas para reunirse con todos «los actores nacionales relevantes» para evaluar la posibilidad de una «ruta electoral» negociada, enfatizando su compromiso político con una solución democrática

**En mayo de 2019, Noruega reinició esfuerzos exploratorios para entablar una posible mesa de negociaciones**

a la actual crisis. Esta última propuesta fue apoyada por el Grupo de Lima, constituido originalmente en 2017 por representantes de 14 países con el objetivo de encontrar una salida pacífica a la crisis venezolana. La más reciente propuesta formulada por el secretario de Estado estadounidense Mike Pompeo ha sido el «Marco para la Transición Democrática y Pacífica en Venezuela», en el que se propone una transición política con un consejo de Estado que no incluiría ni a Maduro ni a Guaidó y que tendría como tarea convocar a elecciones presidenciales y parlamentarias dentro de un año. A diferencia de las anteriores, esta última propuesta fue inmediatamente rechazada por el gobierno.

A pesar de que los esfuerzos anteriores no han logrado avanzar o avanzan muy lentamente, se han abierto nuevas vías de encuentro, tanto en el terreno político como en la sociedad civil. En enero y febrero de este año, se reunieron diputados de distintas tendencias políticas con el fin de elegir la lista para el Comité de Postulaciones y poder elegir al Consejo Nacional Electoral con miras a las elecciones legislativas que deberían llevarse a cabo este año. Desafortunadamente, este complejo proceso de acuerdos se paralizó al iniciarse la cuarentena por el coronavirus. En esta misma dirección, diversos actores políticos y sociales nacionales, entre los que se incluyen políticos, ONG y personalidades de la sociedad civil con diferentes tendencias ideológicas, se han agrupado en los últimos meses alrededor del «Diálogo Social» y, junto con la comunidad internacional, convergen en la necesidad de una especie de tregua a corto plazo para llegar a acuerdos que se estiman urgentes para enfrentar la crisis humanitaria; también coinciden en la necesidad de una salida electoral en el mediano y largo plazo.

La incertidumbre acerca de la duración y los efectos económicos y políticos de la pandemia hace difícil visualizar el futuro de estos últimos esfuerzos en el corto plazo. Además, la respuesta del gobierno podría depender del éxito o no que tenga en resolver la emergencia sanitaria, reactivar el aparato productivo y satisfacer necesidades básicas de la población, en una situación de grave crisis en la que los bonos y otros beneficios que otorga no son suficientes. (Uno de los desafíos será contener las protestas sociales que ya han comenzado a producirse debido a las dificultades para satisfacer las necesidades básicas). Un último interrogante que dejamos abierto es si tanto el gobierno como la oposición, que hasta el momento han mantenido posiciones antagónicas que implican la exclusión del «otro» y su consideración como el enemigo a derrotar, estarán dispuestos a establecer una «tregua humanitaria» ante el creciente descontento y las tensiones políticas que podrían alimentar estallidos sociales debido al agravamiento de la crisis humanitaria. ¿Cómo transformar al enemigo en adversario con quien puedan construirse acuerdos en el corto, mediano y largo plazo para enfrentar esta crisis económica, política y humanitaria y abrir una ruta electoral? ☒

# Honduras en el abismo

Daniel Vásquez

Honduras sufre el covid-19 en medio de una crisis del Estado en su conjunto. ¿Cuáles son las dimensiones de esta crisis? ¿Por qué miles de hondureños huyen de su país? Los vínculos de la política con el crimen organizado se articulan con formas patrimonialistas de ejercicio del poder y con una larga erosión de la democracia en el país.

Honduras es uno de los países más pobres del continente. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), cuenta con aproximadamente 40% de su población en situación de pobreza extrema y 67,4% en pobreza relativa, concentradas especialmente en el área rural, donde 73,5% de los hogares viven en condiciones de pobreza<sup>1</sup>. En medio de este escenario de desesperanza, la emigración es «ante todo una lucha por la supervivencia»<sup>2</sup>, lo que queda de manifiesto en dos importantes crisis migratorias recientes: la inédita emigración de miles de niños no acompañados en 2014 y las «caravanas de migrantes» que iniciaron su marcha en la terminal de buses de San Pedro Sula el 12 de octubre de 2018. De 9,9 millones de hondureños, alrededor de 945.000 residen en Estados Unidos, cerca de 90.000 en España y decenas de miles en México.

---

**Daniel Vásquez:** es estudiante de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Montreal. Su tema de estudio son las tensiones políticas del «sistema de competidores por el poder» en Honduras. Ha escrito en *Envío* y *Problèmes d'Amérique latine*.

**Palabras claves:** corrupción, crimen organizado, Juan Orlando Hernández, Honduras.

1. Cit. en Rolando Sierra Fonseca: «Honduras: del golpe de Estado de 2009 a la crisis continuada» en *Análisis Carolina* N° 16, 8/2019, p. 7.

2. *Ibíd.*, p. 10.

Aproximadamente 300.000 hondureños huyeron hacia EEUU en 2019<sup>3</sup>, en un contexto de crecientes medidas antiinmigratorias por parte de Donald Trump y del gobierno mexicano. En consecuencia, el Observatorio de Migraciones Internacionales en Honduras registró un aumento de las deportaciones entre 2018 y 2019, con el retorno de 109.185 hondureños entre enero y diciembre de 2019, expulsados en su mayoría de México (64.649) y EEUU (40.984), de los cuales 24.040 eran niños<sup>4</sup>. Frente a la ausencia de una política económica de reinserción laboral, la mayoría de los retornados intentan nuevamente emigrar, en algunos casos hasta diez veces. A pesar de las dificultades experimentadas en las últimas décadas, las remesas enviadas por los migrantes son el verdadero pulmón de la economía nacional y representan tres veces la inversión anual de la empresa privada. Estas cifras

**Las remesas  
enviadas por los  
migrantes  
representan tres  
veces la inversión  
anual de la  
empresa privada**

de migración internacional revelan la incapacidad del Estado para lidiar con los múltiples problemas del país, que incluyen, además de los altos niveles de pobreza, violencia, inseguridad, desempleo, corrupción e impunidad<sup>5</sup>, conflicto agrario, crisis medioambiental y reunificación familiar<sup>6</sup>.

La extrema violencia ocupa un lugar central en la cotidianidad hondureña, con una tasa de 41,4 por cada 100.000 habitantes en 2018. Se registraron 71.695 asesinatos entre 2004 y 2018, con un promedio de diez muertes violentas diarias<sup>7</sup>. Uno de

los sectores con mayor exposición al crimen organizado es el transporte. A modo de ejemplo, el 27 de febrero de 2020, el vicepresidente de la Asociación de Taxistas de Honduras, Rony Figueroa, fue baleado frente a su hogar. Días antes, Figueroa había denunciado la extorsión y violencia cometida contra su gremio y condenado públicamente la deficiente respuesta de las autoridades policiales frente a las amenazas de miembros de la Mara MS-13, que cobran el «impuesto de guerra» en su punto de taxi y llegaron a secuestrar a uno de sus colegas. Este no es un caso aislado. El 12 de marzo último, la prensa local anunció que los vecinos de una colonia de Tegucigalpa resolvieron la

3. Foro UNAHMOS: «Entrevista a Ricardo Puerta y César Castillo. Migración, causas y consecuencias» en *Presencia Universitaria*, 13/2/2020.

4. *Boletín Informativo del Observatorio de Migraciones Internacionales en Honduras* vol. 1 N° 2, 1/2020.

5. Gilles Bataillon: «Amérique centrale: violences et pseudo-démocraties (1987-2018)» en *Hérodote* vol. 171 N° 4, 2018, p. 75.

6. R. Sierra Fonseca: ob. cit.

7. Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad: *Boletín del Observatorio de la Violencia* N° 52, 1-12/2018, p. 2.

inseguridad a cuenta propia quemando vivo a un sicario que había asesinado a un conductor de autobús a plena luz del día. En las redes sociales circularon videos explícitos del hecho, práctica cada vez más normalizada por la prensa y los internautas. A causa de la extorsión en sus diferentes formas, aproximadamente 80.000 empresas han clausurado en los últimos cinco años<sup>8</sup>. La violencia como forma de resolución del conflicto también se manifiesta cotidianamente en disputas conyugales y familiares, violaciones, secuestros y asaltos<sup>9</sup>. El diario español *El País* reportó recientemente uno de los tantos flagelos contra el núcleo familiar hondureño, con la noticia de un fallido secuestro que terminó con la desaparición de un niño y el asesinato de sus familiares<sup>10</sup>. Podrían citarse casos *ad infinitum*, siendo la inseguridad y la violencia extrema los mayores desafíos de la sociedad hondureña. Según el director del Centro de Documentación de Honduras, los heterogéneos grupos criminales que operan en el país centroamericano no podrían actuar en la dimensión que lo hacen sin la complicidad del Estado<sup>11</sup>, con la narcopolítica como expresión más emblemática de los vínculos entre Estado y crimen organizado.

## El Estado como botín de los triunfadores

¿De dónde deriva la incapacidad del Estado hondureño de responder a los problemas que agobian a un país signado por la pobreza, la desigualdad social y la violencia? Secularmente, el Estado ha sido visto como el botín de los vencedores y de sus aliados, lo que explica en buena medida su ineficiencia. El saqueo de los fondos públicos para usos privados y el clientelismo han sido problemas duraderos. Los pobres representan la masa de maniobra de políticos corruptos, que actúan como dadores de empleos a sus correligionarios, cuya única virtud es la lealtad partidaria. Este panorama se ha complicado en los últimos diez años con el involucramiento del gobernante y su familia en el tráfico internacional de drogas. El hermano del actual presidente de la República, Juan Orlando Hernández, quien retiene la gestión del Estado mediante un supuesto fraude electoral, fue declarado culpable de una cantidad de delitos que incluyen el tráfico de drogas.

La Fiscalía del Distrito Sur de Nueva York lo considera un narcotraficante de gran escala, colaborador de grupos criminales colombianos y

8. Marvin Barahona: «Múltiples crisis y una visita suspicaz» en *Envío-Honduras* vol. 17 N° 59, 9/2019, p. 17.

9. G. Bataillon: ob. cit., p. 69.

10. Jacobo García: «El pequeño Enoc o la maldición de Honduras» en *El País*, 26/1/2020.

11. Víctor Meza, Edmundo Orellana, Leticia Salmón, Thelma Mejía y Félix Molina: *La militarización de la seguridad pública en Honduras*, Centro de Documentación de Honduras, Tegucigalpa, 2015.

mexicanos para la importación de droga a EEUU desde 2004. Según la acusación, Antonio Hernández aseguraba el pasaje de estupefacientes con el apoyo de miembros fuertemente armados de la Policía Nacional, también involucrados en el asesinato de dos de sus narcotraficantes rivales. El texto detalla cómo logró financiar las millonarias campañas electorales del Partido Nacional de Honduras (PNH) en 2009, 2013 y 2017, gracias al transporte de alrededor de 200 toneladas de cocaína hacia EEUU, y añade que «durante ese periodo, Hernández ayudó a [Joaquín] Guzmán Loera [el Chapo] con numerosos y grandes envíos de cocaína<sup>12</sup>».

La estrecha vinculación entre narcotráfico y política había sido develada hace tiempo tras la captura en 2015 del hijo del ex-presidente Porfirio Lobo (2010-2014), del PNH, por miembros de la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés). Conforme a las explosivas declaraciones del jefe del clan de narcotraficantes Los Cachiros, Fabio Lobo actuaba como facilitador de las negociaciones entre la mafia y el Estado, por lo que fue sentenciado a 24 años de prisión por asociación ilícita en EEUU. Los Cachiros declararon haber subvencionado campañas electorales nacionalistas (2009, 2013) a cambio del apoyo de la maquinaria estatal. Prominentes miembros del Partido Liberal fueron igualmente sentenciados a penas de cárcel por prestar servicios comerciales y bancarios al crimen organizado. Es el caso de la poderosa familia Rosenthal, con base en San Pedro Sula, la capital económica del país, cuyos miembros Yankel Rosenthal, ministro de Inversión del primer gobierno de Hernández (2014-2018), y su primo Yani Rosenthal, integrante del gabinete de Manuel Zelaya (2006-2009), fueron sentenciados respectivamente a dos años y cinco meses y a tres años de cárcel tras haber admitido lavar dinero de Los Cachiros. El fallo ocurrió en el contexto de la estrategia estadounidense de combate contra el narcotráfico y, con la aprobación de Juan Hernández, se produjeron 20 extradiciones entre 2014 y 2019<sup>13</sup>. Entre ellos, se cita a los hermanos Valle-Valle, un poderoso clan de traficantes de la zona occidental, y al ex-alcalde del municipio de El Paraíso, Copán, Alexander Ardón. Según los investigadores de *InSight Crime*, la mediación de Antonio Hernández entre los clanes Valle-Valle, Ardón y sus operadores —quienes habían construido un verdadero imperio— fue esencial para cimentar el flujo de la droga.

Sobre la base de los testimonios de los ex-capos hondureños extraditados a EEUU, la Fiscalía estadounidense menciona sutilmente a Porfirio Lobo

---

12. Departamento de Justicia: «Former Honduran Congressman Tony Hernández Convicted in Manhattan Federal Court of Conspiring to Import Cocaine into the United States and Related Firearms and False-Statements Offenses», Fiscalía del Distrito Sur de Nueva York, 18/10/2019.

13. Parker Asmann: «Denuncias criminales recorren fachada antinarcos del presidente de Honduras» en *InSight Crime*, 3/9/2019.

y a Juan Hernández en tanto «Co-conspirador-3 (CC3)» y «Co-conspirador-4 (CC4)» en el tráfico de drogas<sup>14</sup>. De este modo, las declaraciones de Ardón reforzaron la tesis del flujo de narcodólares a la política, más aún luego de que confesara el desembolso de dos millones de dólares para Lobo en 2009 y 1,6 millones para Hernández en 2013<sup>15</sup>. La operación consiste en hacerse del apoyo de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas como herramientas de transporte y resguardo de la droga, infiltrando gradualmente los diferentes niveles de la administración pública. Con la entrega de Ardón y la captura de «Tony» Hernández en Miami, la política de extradición se ha tornado en contra del presidente. Las declaraciones de los antiguos socios-rivales de su hermano han venido a debilitar la ya deteriorada relación del gobierno con la ciudadanía. Entre el 2 y el 15 de octubre de 2019, Hernández fue mencionado al menos 100 veces por los testigos en el juicio contra su hermano. Por añadidura, el 24 de abril de 2020 debería haber tenido lugar la primera audiencia contra el ex-oficial de la Policía Nacional y supuesto primo del presidente Hernández, Mauricio Hernández, acusado por la Fiscalía del Distrito Sur de Nueva York de tráfico de drogas, pero se postergó por la pandemia de covid-19. Mauricio se declaró inocente de las incriminaciones que lo vinculan a las actividades de «Tony» Hernández el pasado 20 de febrero<sup>16</sup>.

La representación legal de «Tony» Hernández en Honduras ha declarado que el ex-oficial Mauricio Hernández no tiene parentesco alguno con su cliente y familiares. Por su parte, el gobierno hondureño desestima las declaraciones de los detenidos en EEUU e insiste en que el presidente Hernández es quien más ha hecho por la seguridad nacional. La acusación contra «Tony» no implicaría ni a su familia ni al Estado.

El presidente hondureño ha manifestado que los narcotraficantes buscan la venganza propagando mentiras infundadas. No obstante, dos recientes y explosivos sucesos han hecho tambalear el discurso oficial de buena gobernanza en materia de seguridad: el despiadado asesinato en la cárcel del supuesto narcotraficante Magdaleno Meza en octubre de 2019 y la violenta

**El presidente hondureño ha manifestado que los narcotraficantes buscan la venganza propagando mentiras infundadas**

14. Steven Dudley: «Cómo un exalcalde podría tumbar al presidente de Honduras» en *Insight Crime*, 27/8/2019.

15. Emily Palmer y Elisabeth Malkin: «Honduran President's Brother Is Found Guilty of Drug Trafficking» en *The New York Times*, 18/10/2019.

16. Departamento de Justicia: «Former Honduran National Police Officer Charged with Conspiring to Import Cocaine into The United States and Related Firearms Offenses», Fiscalía del Distrito Sur de Nueva York, 4/9/2019.

fuga de Alexander Mendoza el 14 de febrero de 2020. Detenido en 2018 y acusado por las autoridades hondureñas de ser socio de los Valle-Valle, Meza fue enviado a la prisión de «máxima seguridad» El Pozo 1. Durante su arresto se encontró una serie de «narcolibretas» en las que se hace mención a «Tony» y a «JOH» (¿Juan Orlando Hernández?), por lo que devino en pieza clave del juicio contra el hermano del presidente. Meza, quien debía ser extraditado en 2020, fue salvajemente asesinado dentro de la prisión. El mismo día del crimen circularon videos de seguridad donde se puede observar claramente cómo fue acuchillado y baleado múltiples veces aun ya muerto. Muchos han interpretado su asesinato como un medio de silenciar las voces que comprometen al gobierno<sup>17</sup>. Por otro lado, el rescate del cabecilla de la Mara MS-13, «el Porkys» Mendoza, por un grupo de 20 personas armadas hasta con explosivos y disfrazadas de agentes de la Policía Militar, deja en evidencia la fragilidad de las fuerzas del orden. Como demuestra la grabación de las cámaras del Tribunal donde se desarrollaba la audiencia, los criminales lograron en un inicio burlar la seguridad, para luego matar a cuatro oficiales y liberar al narcotraficante en una operación «de película».

## **El Departamento de Estado de EEUU aún sostiene a su incómodo aliado regional**

A pesar de todo, no se han deteriorado significativamente las relaciones del presidente con el Departamento de Estado de EEUU, que aún sostiene a su incómodo aliado regional. Las tensiones entre el Departamento de Estado y el Departamento de Justicia son visibles respecto de Honduras. El gobierno del PNH ha buscado mejorar su reputación subordinando su política exterior a Donald Trump, por lo cual se ha trasladado la embajada hondureña en Israel a Jerusalén y se integró a Hezbollah en la lista de organizaciones terroristas. Pero en EEUU, que ha invertido 200 millones de dólares en transferencias para la política de seguridad hondureña entre 2016 y 2017<sup>18</sup>, existen voces que le reclaman transparencia al Estado hondureño en sus finanzas públicas, especialmente provenientes de la Cámara de Representantes.

Precisamente en las antípodas de las expectativas de nacionales y extranjeros, los gobiernos hondureños se han caracterizado por valorar el Estado como el botín de los triunfadores. En 2015, el trabajo de periodistas locales permitió desvelar los vínculos entre el desfalco del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y el financiamiento de la campaña electoral del PNH

17. Ismael Moreno: «Una coyuntura tormentosa e incierta: ¿cuál es el camino a seguir?» en *Envío-Honduras* vol. 17 N° 60, 11/2019, p. 9.

18. Héctor Silva Ávalos y Parker Asmann: «Cuatro conclusiones del juicio de EEUU contra el hermano del presidente de Honduras» en *InSight Crime*, 24/10/2019.

de 2013. El antiguo y persistente hábito político de considerar la función pública como un medio para pillar los fondos del Estado fue enérgicamente condenado por la ciudadanía<sup>19</sup>. La acción colectiva, bajo la forma de multitudinarias «marchas de las antorchas», le torció el brazo al gobierno y lo obligó a instalar una Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), apadrinada por la Organización de Estados Americanos (OEA) y semejante a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), aunque con mayores limitaciones.

Como no se logró que la MACCIH adquiriese las atribuciones de la CICIG, los partidos políticos de oposición la denunciaron desde su fundación en 2016. Fue también objeto de presiones por parte del partido oficialista, lo que llevó a su total desarticulación en enero de 2020. La MACCIH tenía el desafío de fortalecer las frágiles e inestables instituciones nacionales, dar cuenta de las redes de corrupción y proponer soluciones para transparentar el manejo de los asuntos públicos. Los 12 casos presentados por su equipo de investigación permitieron que por primera vez altos funcionarios públicos fuesen procesados, entre ellos la ex-primer dama Rosa Elena Bonilla de Lobo<sup>20</sup>, con lo que la MACCIH ganó mayor credibilidad que los propios partidos políticos e instituciones nacionales<sup>21</sup>. Dentro de sus sugerencias, sobresale la necesidad de impulsar reformas político-electorales integrales, como la Ley de Política Limpia, dirigida a transparentar las campañas electorales. Los diputados modificaron sustancialmente la propuesta original y aprobaron en 2016 una ley que en realidad dificulta la implementación de políticas de transparencia electoral. De acuerdo con los investigadores del Centro de Estudio para la Democracia, en Honduras existe un intercambio de favores entre redes de corrupción público-privadas, renovados en periodo electoral, que consiste en invertir en política para luego obtener «contratos de concesión que generan enormes fortunas y que, a la vez (...) son el canal apropiado para lavar dinero y activos provenientes del narcotráfico y del crimen organizado»<sup>22</sup>. En lugar de ejecutar reformas integrales para trastocar esta tendencia, los diputados del Congreso Nacional aprobaron el célebre

---

19. G. Bataillon: ob. cit., p. 80.

20. El Consejo Nacional Anticorrupción denunció el 13 de marzo de 2020 la decisión de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de celebrar un nuevo juicio del caso «Caja Chica de la Dama», anulando así la sentencia de 58 años que Bonilla de Lobo había recibido por causa de fraude y apropiación indebida.

21. Center for Latin American & Latino Studies: «El Monitor de MACCIH, Edición Especial», CLALS Working Papers Series, American University, Washington, DC, 9/1/2019, pp. 3-4.

22. Gustavo Irías: «La ley de política limpia, una evidencia del boicot de la élite hondureña a reformas electorales sustanciales», Centro de Estudio para la Democracia, Tegucigalpa, 6/2017, pp. 13-14.

«fondo departamental» el 18 de octubre pasado, el cual les permite gozar a discreción de fondos públicos para alimentar sus redes clientelares. Para colmo, tales fondos solo podrán ser auditados una vez que los honorables diputados terminen su mandato. Alejados de las inquietudes generales de la sociedad, durante 2019 los legisladores se concentraron esencialmente en negociar a puerta cerrada la repartición de los nuevos órganos electorales<sup>23</sup>.

### El difícil aprendizaje de la democracia hondureña

Tras las tentativas democráticas de mediados del siglo pasado (1948-1963) y un entremezclado periodo de dictaduras militares tanto conservadoras como reformistas, Honduras experimentó sin interrupción seis procesos electorales entre 1980 y 2006, cuatro de los cuales favorecieron al Partido Liberal. Este último se desintegró parcialmente con el golpe de Estado de

2009 ejecutado contra el «populista refundador»<sup>24</sup>

**Hernández ha logrado lo que para muchos era el propósito de Zelaya: aprobar la ilegal reelección en 2017 y acaparar los poderes del Estado**

Manuel Zelaya, quien desde el propio PLH pretendía hegemonizar el escenario político por medio de una Asamblea Nacional Constituyente, iniciativa que fue bloqueada por miembros de su propio partido con el apoyo de las Fuerzas Armadas, sectores empresariales, mediáticos, religiosos y de los poderes del Estado. Después de décadas de entendimientos y negociaciones con el PNH, en uno de los sistemas bipartidistas más duraderos del continente, el desplazamiento del campo liberal ha resultado en la primacía de su rival en las instituciones del Estado. Con una

década de gobiernos del PNH, Hernández ha logrado lo que para muchos era el propósito de Zelaya: aprobar la ilegal reelección en 2017 y acaparar los poderes del Estado.

Porfirio Lobo (2010-2014) había concentrado su mandato en la reintegración de Honduras al concierto internacional tras el golpe de Estado y, en ese marco, llegó a un entendimiento con el depuesto presidente Zelaya denominado Acuerdo de Cartagena. El pacto dirimió las tensiones brotadas con el golpe por medio de un proceso de doble legitimación: el gobierno de «reconciliación nacional» liderado por el PNH sería reconocido nacional e

23. M. Barahona: ob. cit., p. 18.

24. A su manera, Zelaya puede ser pensado en los términos propuestos por Carlos De la Torre: «Los populismos refundadores» en *Nueva Sociedad* N° 267, 1-2/2017, disponible en <www.nuso.org>.

internacionalmente, siempre y cuando Zelaya gozase de la apertura necesaria para inscribir un nuevo partido político. Gracias al acuerdo, Honduras fue reintegrada en la OEA y Zelaya dio nacimiento a su instrumento político de tipo personalista, el Partido Libertad y Refundación, conocido como Libre. Las negociaciones dejaron en impunidad a los responsables del golpe de Estado, que violaron sistemáticamente los derechos humanos, pero también la malversación de los fondos de Petrocaribe y la fallida consulta popular de 2009 bajo el gobierno de Zelaya. Con la incorporación del ex-presidente al juego político, el tablero hondureño se encuentra, desde las elecciones de 2014, en una especie de retorno de la vieja tradición bipartidista, ahora cuatripartita. Los principales rivales del oficialismo son Libre, como segunda fuerza que disputa el voto del PLH, y el conocido presentador de televisión Salvador Nasralla, quien hasta la fecha no ha inscrito su nuevo partido Salvador de Honduras.

Contando con el alineamiento de los militares, de un partido vertical y un organizado ejército de reserva clientelar, Hernández logró derrotar a sus contrincantes por dos veces consecutivas (2013 y 2017) a través de procesos electorales colmados de irregularidades e ilegalidades. La instrumentalización de los organismos electorales, las denuncias de manipulación electrónica en los conteos y de compra de votos, junto con el clientelismo<sup>25</sup>, son elementos persistentes en la cultura política hondureña, perfeccionados por el PNH en las últimas elecciones. Las recomendaciones dejadas por las misiones de observación electoral de la OEA y de la Unión Europea han sido omitidas en su mayoría, lo que alimenta la permanente desconfianza de la ciudadanía hacia sus instituciones. En cambio, Hernández le ha devuelto al Ejército un papel decisivo, imponiéndole como caballo de Troya a la guardia pretoriana de su régimen, la Policía Militar del Orden Público (PMOP) y la Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRE). Ciertamente, el carácter policiaco-militar ha sido el rasgo distintivo de las propuestas programáticas del PNH, actor históricamente aliado de las Fuerzas Armadas. Adicionalmente, ha logrado imponer a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al fiscal general y al procurador general de la República. Los presidentes del Poder Legislativo y del Judicial, los ministerios de Seguridad y de Defensa, la Policía y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas le son plenamente leales. En un escenario de acumulación de poderes de esta naturaleza, ¿es posible que el

---

25. Mario Posas: «Avances y retrocesos de la democracia electoral en Honduras (1979-2019)», trabajo presentado en el coloquio internacional «América Central 1979-2019. De la revolución sandinista a la caravana de migrantes», Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Ciudad de México, 6/11/2019.

presidente desconozca la participación de su hermano en las redes internacionales del crimen organizado?

En este contexto, fiel a la tradición de líder político tradicional, el ex-presidente Zelaya ha buscado acuerdos de cúpula con el partido de gobierno para obtener puestos en el sistema electoral para sus más cercanos lugartenientes. Con la tradición autoritaria de un líder de viejo estilo rural, que en un momento se convirtió al estilo «chavista»<sup>26</sup>, rechazó la idea de apoyar a una amplia coalición política para pedir en las calles la renuncia de Hernández y prefiere esperar pacientemente las próximas elecciones presidenciales de 2021<sup>27</sup>. Según un conjunto de estudiosos de la realidad nacional de la revista *Envío-Honduras*, el arreglo entre las cúpulas del PNH y de Libre en el Congreso Nacional, que le permitió a esta última agrupación una representación en los nuevos órganos electorales, es la principal «válvula de oxígeno» del régimen orlandista<sup>28</sup>. Mauricio Oliva, actual presidente del Congreso Nacional y precandidato presidencial por el PNH para las elecciones de 2021, no ha vacilado en congratularse por llegar a un acuerdo con Zelaya. Efectivamente, como observó hace más de 50 años un importante estudioso de la política centroamericana, el proceso político de esta región es fundamentalmente un juego de «manipulación y negociación entre competidores por el poder, cuyos recursos constituyen el objeto de una apreciación y de un reconocimiento recíproco que conlleve a un acuerdo negociado a alto nivel»<sup>29</sup>. No obstante, buena parte de la ciudadanía parece no identificarse con los tradicionales «competidores por el poder»<sup>30</sup>, e iniciativas como la más reciente Plataforma de Lucha por la Salud y la Educación, liderada por la presidenta del Colegio Médico, Suyapa Figueroa, son en buena medida percibidas como legítimas alternativas para la defensa de los servicios públicos y para reactivar el movimiento de oposición al régimen autoritario de Hernández.

Figueroa lideró las marchas de maestros, médicos, estudiantes y otros sectores sociales en la toma de ejes carreteros del país durante el curso del

26. Peter Peetz: «¿De hacendado a revolucionario? Mel Zelaya y el giro hacia la izquierda del gobierno hondureño» en *Iberoamericana* vol. 9 N<sup>o</sup> 33, 2009.

27. Milton Benítez: «Entrevista con Manuel Zelaya: Salida del Narco Dictador: ¿negociada o luchada?» en *El Perro Amarillo*, Facebook Live, 10/4/2019.

28. *Envío-Honduras* N<sup>o</sup> 45 a 60, disponibles en <<http://guaymuras.hn/endistribucionlibro.php?idweb=1>>.

29. Charles W. Anderson: *Politics and Economic Change in Latin America: The Governing of Restless Nations*, Van Nostrand Reinhold, Nueva York, 1967, cit. en G. Bataillon: *Genèse des guerres internes en Amérique Centrale (1960-1983)*, Les Belles Lettres, París, 2003, p. 63.

30. Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación, Compañía de Jesús: «Percepciones sobre la situación hondureña en el año 2018. Sondeo de opinión pública. Novena edición» en *Boletín Abril 2019*, Radio Progreso, 4/2019, p. 12.

año 2019, denunciando las derivas neoliberales del gobierno en materia de salud y educación, exigiendo sus garantías como derechos universales, «sin restricciones, con calidad, pero sobre todo calidez»<sup>31</sup>. El fracaso del neoliberalismo en Honduras es inequívoco, y el desplome de las estructuras sanitarias y educativas son su máxima expresión. Como consecuencia, la ciudadanía está abandonada a su suerte frente al brote de epidemias y pandemias. La reciente crisis del dengue puso a prueba el modelo de salud –2019 cerró con 180 decesos, de los cuales 58% eran menores de 15 años<sup>32</sup>–. Con casi 2.000 casos de covid-19 confirmados, muchos médicos consideran que hasta la fecha el gobierno no ha tomado las medidas preventivas adecuadas, incluso hay reportes de que se estarían buscando terrenos para posibles fosas comunes. En ausencia generalizada de equipos sanitarios básicos y de medidas de bioseguridad para el personal de salud, con una economía informal y la mayoría de la población viviendo del día a día, el panorama hondureño no es nada alentador.

Al igual que otros países del mundo, Honduras enfrenta la terrible pandemia desatada por el coronavirus, pero lo hace en el marco de una crisis del Estado en su conjunto. El país es conducido por un líder político ligado al narcotráfico que se apoya en los militares para mantenerse en el poder, un presidente impopular que lidera un Estado militarizado e incompetente. Honduras carece de un liderazgo creíble para enfrentar la crisis sanitaria. Las respuestas estatales caracterizadas por el autoritarismo, la improvisación y la distribución clientelar de alimentos son una muestra evidente de la crisis del Estado. Los días del coronavirus representarán un desafío en gran escala para la empobrecida nación hondureña. ☒

---

31. S. Figueroa: «La relación médico paciente» en *Revista Médica Hondureña* vol. 87 Nº 1, 1-3/2019, p. 6.

32. Organización Panamericana de la Salud: «Actualización epidemiológica: dengue», OPS / OMS, 7/2/2020, p. 9.

# La Gran Reclusión y el futuro del capitalismo

Ricardo Dudda

Los Estados intervienen y vuelve la economía de guerra, con nacionalizaciones y confiscaciones. Pero quizá lo importante no es cómo se comportan los Estados en guerra, sino en tiempos de paz. ¿Será el mundo poscoronavirus más intervencionista y proteccionista? ¿Vuelve «1945»? Probablemente el mundo no vuelva a ser el mismo y se abren nuevas posibilidades de experimentación. Pero estatismo de crisis es distinto de socialismo. Y los déficits públicos no son necesariamente sinónimo de keynesianismo.

Pronosticar el fin del mundo ha pasado de ser una jeremiada a ser un cliché. Las grandes Casandras de nuestra época, pesimistas profesionales como John Gray, David Rieff o Branko Milanović, tienen muchos competidores hoy. Pronosticar un mundo más oscuro y cerrado sobre sí mismo tras la «Gran Reclusión», como ha llamado el Fondo Monetario Internacional (FMI) a la crisis del coronavirus, se ha convertido en un lugar común. Y no requiere de un

ejercicio muy sofisticado de adivinación. Solo basta observar las cifras que contabilizan la hecatombe.

La crisis será más profunda que la Gran Depresión de la década de 1930. El FMI pronostica una reducción de 3% del PIB global este año<sup>1</sup>. En 2009, en mitad de la Gran Recesión, se redujo mucho menos, 1,6% (gracias al crecimiento de China). El desempleo en Estados Unidos está creciendo 0,5% al día. Es posible que en verano alcance

---

**Ricardo Dudda:** es periodista y editor. Integra la redacción de la revista *Letras Libres* y es columnista en *El País* y *The Objective*. Es autor de *La verdad de la tribu. La corrección política y sus enemigos* (Debate, Madrid, 2019).

**Palabras claves:** capitalismo, coronavirus, crisis, Estado, futuro, keynesianismo.

1. «FMI: coronavirus conducirá a la 'peor recesión desde la Gran Depresión'» en *El Economista*, 14/4/2020.

a 30%<sup>2</sup>. 73% de las familias estadounidenses afirmó haber sufrido pérdidas de ingresos en marzo. El consumo de petróleo en Europa cayó 88% en las primeras semanas tras el confinamiento. A mediados de abril, el precio de referencia del barril de crudo en EEUU cayó a niveles negativos, algo sin precedentes históricos (los proveedores pagaban para deshacerse de barriles ante la incapacidad de almacenarlos; la baja demanda ha saturado los depósitos).

España, uno de los países del mundo más afectados por la pandemia (a mediados de mayo era el segundo país, tras EEUU, con más contagios, y uno de los países con más muertes por millón de habitantes), se calcula que perderá en 2020 hasta 13% de su PIB. En 2011, el año más duro de la crisis de deuda europea, Grecia, el país que más sufrió la crisis, se contrajo 9,1%. Es la primera vez desde que existe el PIB como medidor, creado tras la Gran Depresión en los años 30, que los países emergentes tienen un crecimiento negativo. También es la primera vez en 40 años que la economía china se contrae; el PIB del primer trimestre se redujo 6,8%, algo inimaginable antes de la crisis. Es un dato preocupante para el régimen, cuya legitimidad descansa casi exclusivamente en una especie de crecimiento perpetuo.

Muchas de estas cifras resultan en cierto modo obvias, o al menos esperables. La economía global está en un coma inducido. Existen claramente países con

ventajas comparativas (algunos están saliendo antes del confinamiento o han sabido controlarlo geográficamente, como China, o mantienen medidas de encierro más relajadas, como los países nórdicos o Alemania). Pero en general todos los países se enfrentan a lo mismo: una congelación casi absoluta de la economía. Si esto es así, ¿de qué sirve contabilizar minuciosamente la caída?

Como dice el filósofo Manuel Arias Maldonado, «decir que las emisiones de CO<sub>2</sub> se desploman o que no se han vendido entradas de cine impresionaría en condiciones normales; pero no lo son, se trata de efectos inevitables dada la parálisis del cuerpo social. Y es contra-productivo ‘sensacionalizarlo’<sup>3</sup>. Es decir: la economía de la Gran Reclusión es hoy el «nuevo normal». Contabilizar el declive es a veces una tentación voyeurista o se asemeja simplemente a observar la trayectoria descendente e inevitable de un paracaidista al que no se le abre el paracaídas.

Al mismo tiempo, es un análisis necesario e inevitable. Medir el impacto de la depresión nos ayuda a colocarle los parches correctos, nos permite comprender mejor los Estados y sistemas en que vivimos y abre debates estructurales necesarios. Es en momentos de crisis cuando mejor se ven las costuras del sistema y cuando más se aprende sobre su funcionamiento. ¿Por qué, por ejemplo, EEUU ha sufrido una reducción del empleo tan radical, o al menos mucho más radical que otros países occidentales?

---

2. Steve Matthews: «U.s. Jobless Rate May Soar to 30%, Fed’s Bullard Says» en *Bloomberg*, 22/3/2020.

3. M. Arias Maldonado en Twitter, 15/4/2020.

Tiene que ver con cómo están diseñados su sistema económico y su modelo de crecimiento.

Como explica el economista Mark Blyth, en las crisis «EEUU suele proteger al capital y deja simplemente que el trabajo se ajuste a través del desempleo». Esta tendencia a proteger a los grandes, al capital, mientras los trabajadores asumen el mayor costo, explica por qué el país está sufriendo tanto la pandemia. Según Blyth,

El modelo de crecimiento de EEUU funciona bien siempre y cuando haya bajo desempleo, los salarios se usen para gastar y el crédito se recicle para cubrir las diferencias entre salarios y costos de consumidores y empresas. Pero cuando los mercados se congelan y no son capaces de determinar correctamente el precio de los activos (nadie sabe cuánto valen las acciones de United Airlines porque no sabemos cuándo van a poder viajar en avión de nuevo los estadounidenses), el modelo de crecimiento se viene abajo.<sup>4</sup>

El modelo de bienestar de EEUU también sigue esta lógica. Su seguridad social, demasiado contributiva y unida al empleo (la gran mayoría de quienes trabajan tienen seguro de salud porque tienen empleo y la empresa se lo proporciona, sin trabajo apenas hay seguridad social), abandona a muchos trabajadores. Además, según datos de 2018,

18 millones de estadounidenses carecían de cualquier tipo de seguro sanitario.

La crisis también está revelando las costuras de la Unión Europea: a la hora de la verdad, es simplemente un mercado común, no un proyecto político. Los países deudores, generalmente del Sur, llevan meses presionando a los países acreedores (Austria, Países Bajos y Alemania) para que acepten la mutualización de la deuda de todos los miembros del euro; los Estados se financiarían en los mercados de deuda a través de eurobonos, y no de manera individual, y así se repartiría el riesgo entre todos los países. La UE, por lo tanto, se financiaría como una verdadera federación, y no de manera individual y soberana.

Pero los Países Bajos y Alemania (con deudas en torno de 60% del PIB, frente a 97% de España o 134% de Italia) se niegan en seco. El resultado es una UE a dos velocidades: una alianza de un Norte acreedor basada en la disciplina fiscal y una alianza de un Sur (con un sorprendente liderazgo español), generalmente deudor, que defiende una mayor integración fiscal. Aunque la crisis del covid-19 no es una reedición de la crisis de deuda de 2010 (en la que los acreedores amonestaban a unos países deudores derrochadores y de moral laxa), los Países Bajos y Alemania la interpretaron al inicio como si hubiera culpables e inocentes. Esta vez, sin embargo, no puede decirse que la culpa de que Italia o España estén sufriendo más que nadie esté en

---

4. M. Blyth: «The US Economy is Uniquely Vulnerable to the Coronavirus» en *Foreign Affairs*, 30/3/2020.

sus elevados déficits o en no seguir la «senda de disciplina fiscal».

Tras la negativa del Norte, España propuso la creación de un fondo de 1,5 billones de euros financiado con deuda perpetua, que se repartiría como transferencias y no como deuda (solo habría que pagar los intereses, no el monto total), una solución intermedia entre los eurobonos y la tibia respuesta inicial de la eurozona, que aprobó a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el fondo de rescate de la Unión, líneas de crédito convencionales.

### Respuestas heterodoxas

La crisis del coronavirus no es una reedición de la Gran Recesión, y no solo por una cuestión de magnitud. Los Estados están reaccionando más rápido y, sobre todo, de manera más imaginativa. Muchas de las medidas que está tomando son puntuales, pero otras se planteaban desde hace años como solución a determinados problemas estructurales del capitalismo, y es posible que reaparezcan o incluso permanezcan tras la crisis. Reino Unido, por ejemplo, ya pensaba abandonar la austeridad desde antes de la pandemia. El primer presupuesto de Boris Johnson tras arrasar en las elecciones del año pasado anunció un aumento considerable del gasto público y nacionalizaciones (del sector ferroviario) e inaugura una nueva era de «chovinismo de bienestar», con un Estado más intervencionista y una economía ligeramente más autárquica y

proteccionista. Lejos quedan los años de David Cameron y el canciller de economía Georges Osborne. En política monetaria, el Banco de Inglaterra ha tomado una decisión heterodoxa y contraria al consenso económico de las últimas décadas: está emitiendo dinero para financiar directamente al gobierno (cuando lo convencional es hacerlo a través de compra de deuda).

En EEUU, donde es año electoral, el Senado ha aprobado a una velocidad asombrosa el paquete de estímulo más ambicioso desde la Segunda Guerra Mundial (más de dos billones de dólares). En él está incluido un protoingreso ciudadano de 1.200 dólares. El gobierno canadiense hará algo similar y pagará 2.000 dólares durante cuatro meses a los trabajadores que hayan perdido su trabajo debido a la crisis del coronavirus. Brasil también ha aprobado una renta mínima de 600 reales (alrededor de 100 dólares) para familias con bajos ingresos, con una duración de tres meses.

En España, Luis de Guindos, ex-ministro de economía bajo el Partido Popular, o el ex-responsable de economía del partido de centro liberal Ciudadanos, Toni Roldán, coinciden con economistas más progresistas a la hora de pedir también un ingreso ciudadano universal de carácter temporal. El gobierno finalmente aprobó en mayo un ingreso mínimo de 500 euros para quienes perciban rentas menores a 200 euros. No es una renta básica, pero tiene una característica importante: el gobierno promete que no será una subvención puntual, sino que permanecerá después de la crisis.

En cierto modo, la crisis del coronavirus es un perfecto experimento natural para medidas como el ingreso ciudadano, que ya no es solo una abstracción en grupos de debate académicos y periodísticos, sino que ha entrado en el terreno de las políticas públicas. Tanto la derecha como la izquierda coquetearán en el futuro con soluciones así: desde la izquierda, como una ampliación del Estado de Bienestar y un intento de desligar del empleo la protección social; desde la derecha, como una excusa para no aumentar el tamaño del Estado de Bienestar.

Aunque el debate sobre la nacionalización es tabú, hay Estados que intervienen sectores estratégicos de distintas maneras para protegerlos. Emmanuel Macron ha adoptado un lenguaje *gaullista* y coquetea con el clásico capitalismo dirigista francés. La Comisión Europea apoyará la nacionalización de empresas. El jefe de la diplomacia de la UE, el español Josep Borrell, ha pedido no caer en prejuicios ideológicos sobre el intervencionismo y ha defendido que el Estado entre en el capital de empresas en riesgo. Italia ha nacionalizado la compañía aérea Alitalia, que ya estaba desde 2017 bajo tutela administrativa. En un reciente decreto, el gobierno de Pedro Sánchez ha blindado a las empresas españolas ante inversores extranjeros que quieran aprovechar la crisis para adquirirlas: cualquier inversor extranjero tendrá que pedir permiso previamente al gobierno (antes bastaba con informar tras la adquisición). El

gobierno ha prometido, como con la renta mínima, que esta medida sobrevivirá a la crisis y no es puntual.

### El Estado vuelve para quedarse

Los Estados intervienen y vuelve la economía de guerra, con nacionalizaciones y confiscaciones. Pero quizá lo importante no es cómo se comportan los Estados en guerra, sino en tiempos de paz. ¿Será el mundo post-covid más intervencionista y proteccionista? Es muy posible que sí. En primer lugar, por una cuestión básica de cómo se comportan los Estados cuando acumulan más poder. Como explica un reporte de *The Economist*, «la historia nos indica que después de las crisis los Estados no suelen ceder el terreno que han conquistado»<sup>5</sup>. Como dice el historiador económico Larry Neal, la Revolución Industrial «se produjo precisamente durante y como consecuencia de las guerras napoleónicas» de finales del siglo XVIII y principios del XIX. Desde entonces, los Estados han aumentado su tamaño progresivamente. Como explica el artículo del semanario británico,

El tipo máximo del impuesto sobre la renta en Francia en 1914 era cero; un año después del final de la guerra era de 50%. Canadá introdujo el impuesto sobre la renta en 1917 como una medida «temporal» para financiar la guerra. Durante la Segunda Guerra

5. «Rich Countries Try Radical Economic Policies to Counter Covid-19» en *The Economist*, 26/3/2020.

Mundial, el impuesto sobre la renta pasó de ser un «impuesto de clase» a ser un «impuesto masivo», y aumentó su base de cotización de siete millones de personas en 1940 a 42 millones en 1945.

También es muy posible que el proceso de desglobalización que vivimos desde hace unos años (con guerras comerciales y arancelarias, una tendencia hacia el proteccionismo, partidos de derecha populista contrarios al comercio internacional y los tratados comerciales) siga su curso. En el corto y medio plazos, los países priorizarán la autosuficiencia y la producción nacional, especialmente de materias primas.

Nos olvidaremos durante un tiempo de los déficits presupuestarios y los niveles de deuda. La pregunta «¿cómo se paga esto?» es legítima, pero habrá preocupaciones mayores y muchos Estados la responderán simplemente de manera tautológica: pagándose. Porque, realmente, se puede pagar; el verdadero problema es que el precio será alto. Los partidarios de la Teoría Monetaria Moderna (MMT, por sus siglas en inglés), que sugiere que los Estados dueños de su propia divisa no deberían imponer restricciones presupuestarias ni preocuparse por gastar más de lo que ingresan vía impuestos (ya que se financian mayoritariamente a través de la emisión de deuda), ven hoy cómo los Estados siguen sus recomendaciones. Pero, de nuevo, estamos en tiempos de guerra.

## Un Estado grande no es siempre un buen Estado

Este nuevo rol activo del Estado, que está desplegando sin complejos todo su poder coercitivo, ha ilusionado a la izquierda, que de pronto anticipa un nuevo «espíritu del 45» como en la posguerra mundial, con una renovada conciencia sobre el rol del Estado en la economía. Es una visión ligeramente naïf. Se cae en el error común de definir la socialdemocracia exclusivamente como Estado grande y gasto público elevado. El biógrafo de John M. Keynes, Robert Skidelsky, criticó recientemente esta visión: «muchos de los nuevos conversos simplemente asocian a Keynes con los déficits presupuestarios cuando, de hecho, la aritmética keynesiana también puede implicar superávits»<sup>6</sup>.

La asociación entre socialdemocracia y Estado grande es más o menos comprensible tras décadas de neoliberalismo desregulador y privatizador, pero es una visión muy estrecha. Asume de manera ingenua que un Estado grande es necesariamente un Estado virtuoso, formado por tecnócratas ilustrados y bienintencionados, obviando la capacidad enorme que tiene un Estado de intervenir en la economía para empeorarla. Un Estado grande no es siempre un Estado eficiente o solidario.

Como recuerdan a menudo economistas y estudiosos del neoliberalismo, un Estado grande también puede ser neoliberal. El neoliberalismo no es

6. R. Skidelsky: «What Would Keynes Say Now?» en *Project Syndicate*, 20/3/2020.

exclusivamente la falta de Estado o de regulación sino un Estado que interviene para defender al capital y no al trabajo (por usar categorías clásicas). El rescate de los bancos durante la Gran Recesión respondió a esta lógica. Boris Johnson ya ha prometido que esta vez no se rescatará solo a los bancos, como se hizo en 2008, sino también a las personas. ¿Es Johnson un socialdemócrata? Claramente no. Parece que quiere mover al Partido Conservador hacia posiciones menos neoliberales y más *gaullistas*. Esto supone un reto para la izquierda, acostumbrada a tener en la derecha un enemigo neoliberal bien definido y con una política económica muy clara: desregulación, libertad económica, bajo déficit y baja deuda.

En una crisis como la del coronavirus, el análisis clásico ideológico sobre el papel del Estado no aporta mucho. Los países que están interviniendo más en la economía no son necesariamente los más progresistas, los países que menos están interviniendo en la economía no son necesariamente los más neoliberales. La intervención de la economía para resolver la crisis del coronavirus no inaugura necesariamente una nueva era socialdemócrata. O, como bromeaba el 5 de abril pasado en Twitter el historiador Quinn Slobodian, autor de una historia del neoliberalismo<sup>7</sup>: «Recordad, niños. Estatismo de crisis ≠ socialismo».

## Un nuevo mundo, ¿un nuevo capitalismo?

Es fácil caer en la tentación de anticipar un nuevo mundo. A menudo lo que creemos que ocurrirá coincide con lo que deseamos que ocurra. Pero eso no significa que el mundo no esté cambiando. Muchos de esos cambios serán permanentes. Se producen, además, en una importante etapa de transición y cambio en el capitalismo. Señalar esto suena a cliché. La famosa frase de Antonio Gramsci «El viejo mundo se muere. El nuevo tarda en aparecer. Y en ese claroscuro surgen los monstruos» es a menudo una muestra de pereza, una excusa para no pensar más allá o simplemente un ejemplo de voluntarismo. Los marxistas llevan más de 100 años hablando de «capitalismo tardío» o de un eventual fin del capitalismo como consecuencia de sus contradicciones, pero el sistema sobrevive y se adapta.

El capitalismo está hoy en su clímax, no en fase terminal. Como dice Milanović, «no estamos en una crisis sino, por el contrario, en el momento de mayor poder del capitalismo, tanto en amplitud geográfica como en su expansión a áreas (como el tiempo de ocio o las redes sociales) donde ha creado mercados completamente nuevos y comercializado cosas que tradicionalmente nunca habían sido objeto de transacción»<sup>8</sup>. Para el economista serbio, si atendemos a las condiciones básicas que

7. Q. Slobodian: *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Harvard UP, Cambridge, 2018.

8. B. Milanović: «Por qué el capitalismo no está en crisis» en *Letras Libres*, 15/10/2019.

convierten un sistema en capitalista (la propiedad de los medios de producción es privada, el capital contrata al trabajo y la coordinación está descentralizada), vivimos en el momento más capitalista de la historia global.

El capitalismo occidental no está en crisis, pero se enfrenta a una importante prueba de estrés. La crisis del covid-19 ha provocado un choque entre dos concepciones antagónicas: por un lado, un capitalismo «tardío» financiarizado, desregulado, monopolista, desigual, altamente endeudado y globalizado; por otro, una idea de capitalismo dirigista, autárquico, con economía de guerra y con una función del Estado como benefactor y gran empresa de seguros.

La «economía del Fyre Festival» (como llama el blog financiero *Alpha-ville* a la tendencia del capitalismo contemporáneo hacia la extracción de valor, la especulación y el *fake*, en referencia al fiasco del festival de música Fyre) de pronto se convierte en la política económica aplicada en la Segunda Guerra Mundial. El capitalismo posmoderno se enfrenta hoy a una crisis moderna.

El capitalismo liberal meritocrático, como denomina Milanović al capitalismo occidental, lleva décadas perdiendo sus características liberales y meritocráticas. El autor de *Capitalismo, nada más*<sup>9</sup> explica que la alta concentración de riqueza en pocas manos, la existencia de individuos ricos tanto en trabajo como en capital (individuos que

obtienen altos ingresos de las rentas del capital pero también de las del trabajo, algo inédito en la historia del capitalismo), la enorme influencia del dinero en la política, la «reproducción» de clase de las elites (que usan la educación como marcador social y la riqueza heredada como colchón material) o la reducción de la movilidad social dañan la legitimidad de un sistema que hoy se pone a prueba.

Aunque un Estado grande no significa necesariamente socialdemocracia, es posible que tras la crisis la demanda de un capitalismo más inclusivo se vuelva más fuerte. El debate sobre salvar al capitalismo de sí mismo lleva produciéndose hace casi un lustro. Medios como el *Financial Times* han hecho campaña en defensa de un «capitalismo con conciencia», menos centrado en el beneficio de los accionistas. Economistas como Martin Wolf han criticado la financiarización y la lógica extractiva del capitalismo contemporáneo. En EEUU, dos candidatos demócratas (Elizabeth Warren y Bernie Sanders) se atrevieron a atacar la influencia del dinero en la política estadounidense y el poder de los monopolios tecnológicos (un cambio considerable respecto de Barack Obama, que llegó a emplear en sus campañas electorales al CEO de Google Eric Schmidt, a quien también ofreció el puesto de secretario del Tesoro). Hay multimillonarios pidiendo impuestos al patrimonio, inversores preocupados por la desigualdad y

---

9. B. Milanović: *Capitalismo, nada más. El futuro del sistema que domina el mundo*, Taurus, Madrid, 2020.

la concentración de riqueza (aunque no por justicia social sino por miedo al populismo), antiguos neoliberales convertidos en proteccionistas. Estamos en un nuevo mundo ideológico.

De pronto, algunas de las medidas propuestas para salvar al capitalismo de sí mismo se están aplicando o debatiendo a toda prisa para luchar contra la pandemia. Sea esto o no el inicio de una nueva era, queda claro que hay cosas que cambiarán para siempre y medidas que reaparecerán en el futuro. A veces, porque habrá una demanda de ellas (si el Estado pudo rescatarnos durante el coronavirus, pensarán muchos ciudadanos, ¿por qué no puede hacerlo más a menudo?) y otras porque las circunstancias lo exigirán: el capitalismo de Estado, la economía de guerra, el intervencionismo, las nacionalizaciones y confiscaciones volverán cuando tengamos que enfrentarnos a las crisis climáticas.

En *El planeta inhóspito*, David Wallace-Wells aporta datos sobre el daño económico que provocará el calentamiento global: «551 billones de

dólares en daños con solo 3,7 grados de calentamiento, una pérdida de 23% de la riqueza global potencial para 2100, si no se cambia el rumbo. Un impacto mucho más fuerte que el de la Gran Depresión; diez veces más profundo que el de la más reciente Gran Recesión, que aún nos perturba tanto»<sup>10</sup>.

La crisis del coronavirus tendrá una magnitud menor, pero la reacción y movilización de los Estados que ha provocado la pandemia puede entenderse como la versión de bolsillo de la guerra que libremos en este siglo contra el cambio climático. Las crisis no son necesariamente aprendizajes, como pronostican muchos hoy, pero sí nos revelan muchas cosas. Nos descubren a los verdaderos líderes, nos enseñan las costuras y los límites del sistema y cuestionan las categorías con que interpretamos el mundo. Las recetas clásicas no sirven, las divisiones ideológicas tradicionales explican menos de lo que pensamos y las fronteras entre lo que es excepcional o convencional, ortodoxo o heterodoxo se difuminan. ☒

---

10. D. Wallace-Wells: *El planeta inhóspito. La vida después del calentamiento*, Debate, Barcelona, 2019.

# Summaries

## Resúmenes en inglés

### **Sandra Borda G.: Colombia and the Venezuelan Crisis: A Failed Strategy** [4601]

Despite initial calculations, the «diplomatic siege» strategy failed to remove Nicolás Maduro from power. The «Operation Cúcuta» to introduce humanitarian aid, in which president Iván Duque personally embarked, was a failure. Since then, Colombia has erratically followed Washington's no less uncertain strategy.

*Keywords: «Diplomatic Siege», Transition, Iván Duque, Nicolás Maduro, Colombia, Venezuela.*

### **Roy Hora: What is the Argentine Farm Sector and What Does It Want?** [4602]

Argentina, the country of the «horizontal vertigo» of great plains, breathes countryside. But at the same time, it is an overwhelmingly urban country, where the imaginary of that countryside is often built at a distance. The

recurring conflicts over the distribution of agricultural income, in a context of strong technological transformations and changes in land ownership, reveal the unresolved discussions and raise new debates on the relationship between farming and industry, the type of desirable taxes and the sustainability of the current model.

*Keywords: Agro-Industry, Farm Sector, State, Taxation, Argentina.*

### **Martín Baña: «Putin's Is Essentially a Conservative Project»: Interview with Ilyá Budraitskis** [4603]

*Keywords: Conservatism, Homo Sovieticus, Vladimir Putin, Russia.*

### **Mónica Hirst / Bernabé Malacalza: Can Multilateralism Be Reinvented?: The International Order and Coronavirus** [4604]

The Covid-19 pandemic is accelerating transformations that were already

underway in world politics in recent decades, such as the decline of US hegemony and the rise of China as a global power. But, at the same time, it is having effects on global and regional multilateral organizations, in a context of deterioration and paralysis of the global multilateral architecture, especially of the United Nations System. Therefore, it is necessary to think ways to reinvent multilateralism.

*Keywords: Coronavirus, International Order, Multilateralism, United Nations System.*

**Pablo Stefanoni: Brazil: Pandemic, Cultural War and Precariousness: An Interview with Lena Lavinas [4605]**

*Keywords: Coronavirus, Democracy, Radicalization, Jair Bolsonaro, Brazil.*

**José Natanson: Argentina, The Virus and the President [4606]**

Alberto Fernández came to power at the head of a pan-Peronist coalition and with Cristina Fernández de Kirchner as vice-president. Burdened by negotiations over external debt and inherited financial constraints, he had forced himself to a fiscal management concentrated on giving remedial responses to the sectors most affected by the austerity of the previous government. But the Covid-19 pandemic gave an opportunity to find a kind of *raison d'être* and to launch a concerted initiative that has notably increased presidential popularity.

*Keywords: Coronavirus, Crisis, External Debt, Alberto Fernández, Cristina Fernández de Kirchner, Argentina.*

**Rossana Castiglioni: Chilean Politics in Times of Pandemic: Between Social (De)Mobilization and the Health Crisis [4607]**

The outbreak of the coronavirus pandemic took place in Chile against the backdrop of a strong social uprising. A discredited government and political class have had to deal with one of the most important health crises in modern history. For the time being, the mobilized citizens have dropped their protest and the constitutional referendum has been postponed.

*Keywords: Coronavirus, Protests, Social Policy, Sebastián Piñera, Chile.*

**Humberto Beck / Carlos Bravo Regidor / Patrick Iber: Mexico's First Year with AMLO [4608]**

The arrival of Andrés Manuel López Obrador to the Presidency generated feelings of hope, enthusiasm, and renewal in Mexico. Today, there is growing concern about the government's ability to implement the changes that Mexicans urgently need, both in the economic and social areas, and in the critical issue of violence and organized crime.

*Keywords: Inequality, Popular Nationalism, Violence, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), Mexico.*

**Rosario Queirolo: What Does Uruguay's «Turn to the Right» Mean?** [4609]

In the 2019 elections in Uruguay, the National Party returned to power after three decades and, in a country that continues to be divided into two blocks practically equal in size, a center-right coalition managed to end the cycle of government of the Frente Amplio. The new government took over with the mandate to reduce public insecurity and reduce the fiscal deficit; however, the Covid-19 health crisis, less than two weeks after taking office, placed other priorities on the agenda.

*Keywords: Coronavirus, Covid-19, Public Safety, Right, Luis Lacalle Pou, Uruguay.*

**María Pilar García-Guadilla: Venezuela 2020: Political Authoritarianism and Economic Pragmatism** [4610]

The expectations of a quick exit from power of Nicolás Maduro, spread by the opposition, vanished once again in Venezuela after the «Guaidó effect». Today the country is witnessing a combination of authoritarian militarization with an economic pragmatism that led to a de facto dollarization of the economy, which at the same time as it made the products «appear» again in stores and reduced social tensions, is a new source. of inequalities. Meanwhile, the

coronavirus may be a hardening element of social control mechanisms.

*Keywords: Authoritarianism, Coronavirus, Dollarization, Migration, Venezuela.*

**Daniel Vásquez: Honduras in the Abyss** [4611]

Honduras suffers under Covid-19 in the midst of a State crisis as a whole. What are the dimensions of this crisis? Why are thousands of Hondurans fleeing their country? The links of politics with organized crime are linked to patrimonial forms of exercise of power and a long erosion of democracy in the country.

*Keywords: Corruption, Organized Crime, Juan Orlando Hernández, Honduras.*

**Ricardo Dudda: The Great Lockdown and the Future of Capitalism** [4612]

States intervene and the war economy returns, with nationalizations and confiscations. But perhaps what is important is not how States behave at war, but in times of peace. Will the post-coronavirus world be more interventionist and protectionist? Is «1945» back? Probably, the world will not be the same and new possibilities of experimentation open up. But crisis statism is different from socialism. And public deficits are not necessarily Keynesian.

*Keywords: Capitalism, Coronavirus, Crisis, Future, Keynesian Economics, State.*

**Alemania:** F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

**Argentina:** Distribuidor: Jorge Waldhuter, Pavón 2636, Buenos Aires, Tel./Fax: 6091.4786, e-mail:

<jwalibros@ciudad.com.ar>. Librerías, Buenos Aires: Waldhuter La Librería, Av. Santa Fe 1685, Tel.: 4812-6685.

**Bolivia:** en La Paz: Yachaywasi, Tel.: 2441.042, e-mail: <yachaywa@acelerate.com>, Fax: 244.2437. En Santa Cruz de la Sierra: Lewylibros, Junín 229, Tel.: (591) 3 3360709.

**Colombia:** Librería Fondo de Cultura Económica, Calle 11 No. 5-60, Barrio La Candelaria, Bogotá, Colombia. Tel.: (571) 2832200, e-mail: <libreria@fce.com.co>.

**Costa Rica:** Librería Nueva Década, Tel.: (506) 2225.8540, e-mail: <ndecada@ice.co.cr>.

**Ecuador:** LibriMundi, Tel.: (5932) 252.1606, 223.4791, e-mail: <librimu1@librimundi.com.ec>.

**España:** Marcial Pons-Librero, Tel.: (34 914) 304.3303, e-mail: <revistas@marcialpons.es>.

**Guatemala:** F&G Libros de Guatemala, 31 avenida "C" 5-54, zona 7, Colonia Centro América, 01007 Guatemala, Tel.: (502) 2433 2361 (502) 5406 0909, e-mail: <informacion@fygeditores.com>.

**Japón:** Italia Shobo, Fax: 3234.6469; Spain Shobo Co., Ltd., Tel.: 84.1280, Fax: 84.1283, e-mail: <info@spainshobo.co.jp>.

**Nicaragua:** Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade), Km 9 1/2 carretera a Masaya, Tel.: 276.1774 (Ext. 8), Apartado Postal 2438, e-mail: <comunicacion@ipade.org.ni>.

**Perú:** El Virrey, Bolognesi 510, Miraflores, Lima, Tel.: 444.4141, e-mail: <info@elvirrey.com>.

**Puerto Rico:** en Río Piedras: Compañía Caribeña de Libros, Tel.: (1-787) 297.8670, e-mail: <cclibros@yahoo.com>.

Ventas y consultas por Internet:  
<[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>

Distribución internacional a librerías:  
<[distribucion@nuso.org](mailto:distribucion@nuso.org)>

#### PARA SUSCRIBIRSE A NUEVA SOCIEDAD

SUSCRIPCIÓN	ANUAL	BIENAL
<b>Incluye flete aéreo</b>	<b>6 números</b>	<b>12 números</b>
América Latina	US\$ 70	US\$ 121
Resto del mundo	US\$ 107	US\$ 196
Argentina	\$ 1.300	\$ 2.600

##### > Formas de pago

1. **Pago online:** Ingrese en <<http://www.nuso.org/suscribe.php>>, donde encontrará un formulario para registrar su pedido y efectuar el pago.

2. **Pago con tarjeta de crédito vía postal:** Complete el cupón incluido en la revista y envíelo por correo a: Nueva Sociedad, Humberto Primo 531, C1103ACK Buenos Aires, R. Argentina.

3. **Pago con cheque:** Envíe un cheque por el importe correspondiente a la orden de **Fundación Foro Nueva Sociedad** a la siguiente dirección: Nueva Sociedad, Humberto Primo 531, C1103ACK Buenos Aires, R. Argentina, acompañado de los datos del suscriptor (nombre, domicilio postal completo, teléfono, correo electrónico).

> Para otros medios de pago y cualquier otra consulta, escriba a <[distribucion@nuso.org](mailto:distribucion@nuso.org)>.

## CLASES MEDIAS, MÁS ALLÁ DE LOS MITOS

### COYUNTURA

**Steven Levitsky / María Victoria Murillo.**

La tentación militar en América Latina

**Roberto Gargarella.** Diez puntos sobre el cambio constitucional en Chile

### TRIBUNA GLOBAL

**Marie Lemonnier.** ¿Europa sigue siendo cristiana? Entrevista a Olivier Roy

### TEMA CENTRAL

**Ezequiel Adamovsky.** «Clase media»: mitos, usos y realidades

**Cecilia Güemes / Ludolfo Paramio.**

El porvenir de una ilusión: clases medias en América Latina

**Gabriela Benza / Gabriel Kessler.**

Nuevas clases medias: acercar la lupa

**Moisés Kopper.** Brasil: ¿cómo se «inventó» la nueva clase media?

**Tobias Boos.** Rebelión, progresismo y economía moral. La clase media argentina en las últimas dos décadas

**Víctor Arrambide Cruz.** Conceptos e ideas sobre las clases medias peruanas

**Mayra Espina.** Reforma y emergencia de capas medias en Cuba

**Amaru Villanueva Rance.** Bolivia: la clase media imaginada

### ENSAYO

**José Fernández Vega.** Ricardo Piglia: una vida en tercera persona

### SUMMARIES

## LA GLOBALIZACIÓN DE LA PROTESTA

### COYUNTURA

**Gemma Ubasart-González /**

**Salvador Martí i Puig.** España: ¿un nuevo ciclo político?

**Samuele Mazzolini.** Italia: una coyuntura particular

### TRIBUNA GLOBAL

**Juan Ruocco.** Cómo la extrema derecha se apoderó de 4chan

### TEMA CENTRAL

**Didier Billion / Christophe Ventura.**

¿Por qué protesta tanta gente a la vez?

**Nora Lustig.** Desigualdad y descontento social en América Latina

**Olivier Fillieule / Danielle Tartakowsky.**

La manifestación: el origen de una forma de protesta

**Carolina Tohá.** Chile o el vértigo del futuro

**Nuria Varela.** El tsunami feminista

**Maristella Svampa.** ¿Hacia dónde van los movimientos por la justicia climática?

**Joan Martínez Alier.** Una experiencia de cartografía colaborativa. El Atlas de Justicia Ambiental

**Ezequiel Kopel.** ¿El tercer capítulo de la Primavera Árabe?

**Rémi Lefebvre.** Los «chalecos amarillos» y la representación política

**Marc Saint-Upéry.** Colombia: despertar ciudadano y dilemas políticos después del «21-N». Entrevista a Álvaro Jiménez Millán

**Kim Kelly.** El poder de las huelgas clásicas

### SUMMARIES



## NUEVA SOCIEDAD | 287

### América Latina en el mundo del coronavirus

#### COYUNTURA

*Sandra Borda G.* Colombia y la crisis venezolana: una estrategia fallida

*Roy Hora* ¿Qué es y qué quiere el campo argentino?

#### TRIBUNA GLOBAL

*Martín Baña* «El de Putin es un proyecto conservador». Entrevista a Ilyá Budraitskis

#### TEMA CENTRAL

*Mónica Hirst / Bernabé Malacalza* ¿Podrá reinventarse el multilateralismo?

*Pablo Stefanoni* Brasil: pandemia, guerra cultural y precariedad. Entrevista a Lena Lavinas

*José Natanson* Argentina, el virus y el presidente

*Rossana Castiglioni* La política chilena en tiempos de pandemia

*Humberto Beck / Carlos Bravo Regidor / Patrick Iber* El primer año del México de AMLO

*Rosario Queirolo* ¿Qué significa el «giro a la derecha» uruguayo?

*María Pilar García-Guadilla* Venezuela 2020: autoritarismo político y pragmatismo económico

*Daniel Vásquez* Honduras en el abismo

#### ENSAYO

*Ricardo Dudda* La Gran Reclusión y el futuro del capitalismo