

Perspectivas de América Latina

Hacia un nuevo contrato social tras la COVID

ERIKA RODRÍGUEZ PINZÓN (ED.)

ÁNGELES SÁNCHEZ DÍEZ

ANDREA COSTAFREDA

CECILIA GÜEMES

ELOÍSA DEL PINO

FÉLIX GARCÍA LAUSÍN

FLAVIA FREIDENBERG

GLORIA RENDÓN TORO

IRUNE AGUIRREZABAL QUIJERA

JORGE GALINDO

JORGE RESINA

JOSÉ MANUEL GARCÍA DE LA CRUZ

JUAN ZAFRA

KARINA IZQUIERDO RODRÍGUEZ

KATTYA CASCANTE

MARTA ROMERO-DELGADO

MIGUEL ÁNGEL LOMBARDO

RAFAEL TRUEBA REGALADO

RUT DIAMINT

THIAGO RODRIGUES

Editorial Pablo Iglesias

Perspectivas de América Latina.
Hacia un nuevo contrato social tras la COVID

Perspectivas de América Latina. Hacia un nuevo contrato social tras la COVID

ERIKA RODRÍGUEZ PINZÓN (ED.)

ÁNGELES SÁNCHEZ DÍEZ

ANDREA COSTAFREDA

CECILIA GÜEMES

ELOÍSA DEL PINO

FÉLIX GARCÍA LAUSÍN

FLAVIA FREIDENBERG

GLORIA ELENA RENDÓN

IRUNE AGUIRREZABAL QUIJERA

JORGE GALINDO

JORGE RESINA

JOSÉ MANUEL GARCÍA DE LA CRUZ

JUAN ZAFRA

KARINA IZQUIERDO RODRÍGUEZ

KATTYA CASCANTE

MARTA ROMERO-DELGADO

MIGUEL ÁNGEL LOMBARDO

RAFAEL TRUEBA REGALADO

RUT DIAMINT

THIAGO RODRIGUES

© de esta edición, mayo de 2021
Editorial Pablo Iglesias
Marqués del Riscal, 6
28010 Madrid
Teléfono: 91 310 43 13
editorial@fpabloiglesias.es
www.fpabloiglesias.es

Diseño de la colección:
gráfica futura

Maquetación:
Yolanda López

Producción:
nemac comunicación, servicios editoriales

ISBN: 978-84-95886-51-4
Depósito legal: M-13378-2021

ÍNDICE

- 9 PRESENTACIÓN
- II INTRODUCCIÓN
ERIKA RODRÍGUEZ PINZÓN
América Latina una región ante el espejo de sus crisis
y sus oportunidades
- PRIMERA PARTE:
Una mirada a los desafíos estructurales de América Latina
- 27 CECILIA GÜEMES
Confianza, desigualdad y regímenes de bienestar en América Latina
- 47 FLAVIA FREIDENBERG
La representación política de las mujeres en América Latina:
estrategias institucionales, actores críticos y reformas pendientes
- 69 THIAGO RODRIGUES
Crimen organizado e (in)seguridad en América Latina
- 87 ELOÍSA DEL PINO
Conjeturas y certidumbres sobre los Sistema de Protección Social
Latinoamericanos tras la COVID-19
- 103 ANDREA COSTAFREDA
Bajo la misma tormenta, pero en distintos barcos. Del impacto
desigual a la oportunidad del pacto social en América Latina

SEGUNDA PARTE:

Crisis, movilización social y pandemia: análisis de una coyuntura difícil

- 119 JORGE GALINDO
La salud en América Latina: implicaciones tendencias
y desafíos bajo la luz de la pandemia
- 149 JORGE RESINA
Del Enojo a la Imaginación Democrática en América Latina
- 167 IRUNE AGUIRREZABAL QUIJERA
Frente al impacto de la COVID-19 en las mujeres latinoamericanas,
es hora ya de un reposicionamiento público responsable con las
democracias paritarias
- 181 ÁNGELES SÁNCHEZ DÍEZ, JOSÉ MANUEL GARCÍA DE LA CRUZ
Debilidad financiera y recuperación económica en América
Latina tras la COVID-19
- 203 RUT DIAMINT
Militarismo en América Latina
- 213 MARTA ROMERO-DELGADO
Pandemia, inclusión social y educación virtual en América Latina

TERCERA PARTE:

Planear la salida hacia el futuro. Retos y oportunidades

- 225 KATTYA CASCANTE
Desafíos de la Consecución de los Objetivos ODS
en América Latina y el Caribe.
- 241 FÉLIX GARCÍA LAUSÍN
Invertir en conocimiento: una estrategia inteligente para
la recuperación y el desarrollo sostenible en América Latina

- 257 MIGUEL ÁNGEL LOMBARDO
La calidad de las políticas públicas en América Latina:
una mirada desde la evaluación
- 271 GLORIA RENDÓN TORO
La movilidad humana: reto y oportunidad para construir
una región inclusiva con su diversidad
- 289 RAFAEL TRUEBA REGALADO
Los desafíos medioambientales en América Latina y el Caribe:
un análisis para la pospandemia de la COVID-19
- 307 KARINA IZQUIERDO RODRÍGUEZ
Las ciudades como un nuevo modelo de desarrollo: desafíos
y oportunidades tras la pandemia de la COVID-19 en América Latina
- 323 JUAN M. ZAFRA
Los desafíos de la digitalización en América Latina
- 339 Autores

Presentación

América Latina es uno de los pilares básicos de la actividad internacional de la Fundación Pablo Iglesias. Es así por la profundidad de los vínculos históricos y emocionales, pero también por la importancia de la región, con la que nos unen lazos culturales, económicos y sociales.

En un año decisivo para la democracia en varios países de América Latina, y en un contexto de pandemia mundial en el que el planeta entero afronta enormes retos, hemos considerado de especial utilidad reforzar nuestra colaboración para empujar en la importante tarea de fortalecer el Estado de derecho, reducir brechas y déficits estructurales y convertir los múltiples desafíos en oportunidades de transformación.

En los últimos años se han hecho más profundas las fracturas ideológicas, lo que ha debilitado aún más el regionalismo de la zona, tan necesario para la búsqueda de soluciones comunes ante la crisis. Ese débil regionalismo latinoamericano limita, asimismo, su relevancia global en el marco de un proceso de reestructuración del sistema internacional.

El Gobierno de España está jugando un rol de liderazgo a nivel internacional, especialmente a la hora de abordar la necesidad de recursos de América Latina para enfrentar esta crisis de múltiples caras, y la Fundación Pablo Iglesias, con más de 40 años dedicados a la cooperación institucional con la región, ha querido contribuir en esta búsqueda de soluciones comunes desde una perspectiva progresista con la elaboración de esta publicación.

En ella y, a través de la mirada de parte de los mejores expertos en América Latina y en sus respectivos ámbitos, se abordan temas tan importantes como la situación sanitaria y social, la confianza y políticas de bienestar, la desigualdad, el cambio de modelo internacional, la transición ecológica, los desafíos de la digitalización o la financiación de la salida de la crisis, entre otros.

Esta es una publicación que se pone en marcha dentro de las actividades desarrolladas en el VIII Taller Regional Cono Sur y Cuenca de Caribe, celebrado en República Dominicana del 23 al 25 de abril de 2021. Un foro de debate y un punto de encuentro que se viene celebrando desde 2011, en el que se reúnen representantes políticos y responsables de fundaciones o institutos dependientes de los partidos progresistas de América Latina, y cuya principal finalidad es el fortalecimiento de las instituciones en la región, bastante devaluadas en los últimos años.

De ahí la importancia, en esta ocasión, de incluir temas destinados a analizar los efectos de la pandemia a nivel institucional, y cómo combatirlos. Pero sobre todo, a cómo aprovechar los retos pendientes como palanca para modernizar y fortalecer las instituciones del Estado desde una perspectiva progresista. Es una tarea que mira al futuro con esperanza. Pero es, sobre todo, una tarea colectiva.

Santos Cerdán

Presidente de la Fundación Pablo Iglesias

Introducción

América Latina una región ante el espejo de sus crisis y sus oportunidades

Erika Rodríguez Pinzón

La Fundación Pablo Iglesias ha sido desde hace muchos años un activo foro de discusión y de pensamiento del futuro de la socialdemocracia. Su relación con América Latina siempre ha sido estrecha y ha contribuido a fortalecerla estableciendo fuertes redes con los tomadores de decisiones y representantes políticos de todos los países que conforman la región.

Esta obra, no tiene otro fin que contribuir al estrecho diálogo de España con América Latina desde la firme convicción de contribuir a la democracia, a la justicia social y a la sostenibilidad del futuro.

Ese diálogo, en este caso, busca plantear argumentos desde la academia y el análisis político del más alto nivel. Se dan cita en este libro firmas reconocidas de los dos lados del Atlántico que plantean análisis y perspectivas de diferentes dimensiones en las que América Latina debe enfrentar sus muchos desafíos.

Las crisis de América Latina

La imagen de América Latina es hoy la de una región en crisis. No es una novedad, el convulso devenir político de la región, su situación en el sistema internacional y sus déficits estructurales hacen de ella un espacio en permanente construcción. Sin embargo, en este caso se sobreponen diferentes crisis y crean una situación de tormenta perfecta.

La primera de las crisis es la económica, según la CEPAL en 2020 la región en conjunto sufrió su peor caída del PIB en más de un siglo (-7,7%), debido a la pandemia de coronavirus, aunque la reapertura de comercios y las ayudas oficiales moderaron una contracción que se esperaba más profunda. Además de ello el indefinido alargamiento de la crisis sanitaria no permite asegurar una recuperación fuerte en el corto plazo.

Sin embargo, la crisis económica no es exclusivamente resultado de la pandemia. El coronavirus ha hecho acto de presencia en una época de estancamiento económico que viene creciendo desde 2010 a diferentes ritmos. La tasa de crecimiento agregada ha ido disminuyendo, y se estima en 2019 el PIB aumentó apenas un 1% en la región. Este receso económico ha traído determinados recortes en políticas sociales que ya amenazaban con agravar la desigualdad en todo el continente antes de la aparición del coronavirus (Rodríguez-Pinzón y Álvarez, 2021).

Uno de los mayores problemas de la región ha sido siempre la vulnerabilidad asociada a su estructura productiva basada en materias primas, especialmente en Suramérica y en los encadenamientos productivos con Estados Unidos en Centroamérica. La crisis financiera que empezó en 2018 afectó la demanda comercial de EEUU y especialmente de Europa, pero también alentó la presencia en la región de China. A lo largo del siglo XXI Suramérica ha reforzado su modelo exportador de bienes primarios en detrimento de su capacidad industrial.

Vender más no es un problema, por supuesto, el problema está en la vulnerabilidad a los cambios del ciclo económico internacional y en que la producción primaria es poco intensiva en empleos, mucho menos en empleos de calidad y en muchos lugares también tiene notables exenciones impositivas. Lo que hace que en términos generales, y si no hay mecanismos de corrección, del modelo extractivista se beneficien pocos.

El comercio regional que se enfoca más en los productos manufacturados y menos en commodities fue el que sufrió la mayor contracción a causa de la pandemia, eso agudiza la crisis estructural. Según la CEPAL (2021) para final de 2020 la mayor contracción de las exportaciones se produjo en aquellas destinadas a la propia región con una caída del 24%. Como producto de la crisis de la pandemia también hay caídas en el comercio con otras regiones, concretamente una disminución del 14% y el 13%, de las exportaciones a Estados Unidos y la Unión Europea respectivamente. Solo las exportaciones a China crecerían un 2%, como resultado del impulso del comercio de productos agrícolas y de minerales y metales, principalmente desde América del Sur.

La situación económica deficitaria debilita la acción gubernamental para enfrentar los efectos de las medidas de contención de la crisis sanitaria. En general, los países latinoamericanos han intentado atender la enorme vulnerabilidad de sus ciudadanos más precarios a través de subsidios y transferencias monetarias que, sin embargo, son insuficientes. Además, se debe asumir que la sostenibilidad en el tiempo de estas medidas es limitada.

El margen fiscal de la región no es suficiente, la capacidad de endeudamiento limitada y la debilidad social precedente no augura que se pueda utilizar de forma expansiva el gasto público como motor económico de emergencia.

Las consecuencias sociales son la segunda dimensión de las crisis. En 2019, 185 millones de personas en ALC se hallaban bajo el umbral de la pobreza, mientras que 66 millones de personas se encontraban bajo el umbral de la pobreza extrema (CEPAL, 2019). En el mes de abril de 2020, la CEPAL ya pronosticaba que otros 28,7 millones de personas se sumarían a la condición de pobreza (CEPAL, 2020^a). Sin embargo, hay pronósticos aún más alarmantes, como el de Oxfam (2020), 52 millones de personas caerían en la miseria durante la pandemia. Dicha organización también denuncia que este empobrecimiento se verá acompañado de un aumento de la desigualdad pues, según sus estimaciones, las setenta y tres mayores fortunas de la región ya habrían visto crecer su patrimonio en 41.000 millones de euros desde marzo (La Vanguardia, 28/7/2020).

A la situación económica, se suman los desafíos humanos. La pandemia se ha llevado la vida de más 600.000 latinoamericanos, otros cientos de

miles se recuperan de las secuelas en su salud. Las secuelas sociales no son menores, el 97% de los niños de la región perdieron la mayor parte del año académico presencial y muchos aún no regresan a la escuela. Los desafíos de educación en digital agravan las brechas entre ricos y pobres y no pueden atender otras dimensiones “protectoras” que genera la educación presencial de los niños y niñas. Además, uno 30 millones de empleos se han perdido (OIT 2021) e incluso la violencia contra las mujeres, más vulnerables que nunca, ha aumentado.

Los latinoamericanos, no están contentos con su situación. Ya en 2019 muchos países estallaron en protestas que, a pesar de su variada motivación, coincidían en la insatisfacción con los gobiernos y con la falta de cumplimiento de las expectativas de las personas. No es solo un cansancio frente a la pobreza. Millones de ciudadanos han accedido a una mal llamada clase media que poco tiene que ver con lo que supone esta categoría en los países del norte global. No reciben servicios de calidad; se sienten castigados fiscalmente frente a los grandes capitales; no cuentan con garantías para suplir su enorme vulnerabilidad; y el desgaste en su relación con la política es cada vez más acusado (Rodríguez-Pinzón, 2021).

El manejo de la pandemia también ha causado mella en la democracia. Según IDEA Internacional, durante 2020 en América Latina se ha producido una erosión creciente de las tendencias democráticas en la región causada, entre otras cosas, por: el aplazamiento de procesos electorales; el uso excesivo de la fuerza policial para hacer cumplir las restricciones puestas en marcha para frenar la pandemia; el uso de militares para realizar tareas civiles; el aumento en la desigualdad de género; los nuevos riesgos para los grupos vulnerables; las restricciones a la libertad de expresión; la extralimitación ejecutiva; la supervisión parlamentaria reducida; la polarización política y el enfrentamiento entre instituciones democráticas; y finalmente, el rechazo ciudadano a las formas tradicionales de representación política.

A su vez, el apoyo a los gobiernos ha fluctuado tanto como las curvas de la pandemia. La evidencia sugiere que los ciudadanos tienden a castigar a los gobernantes en función al desempeño del ciclo económico más que a su propia capacidad de gestión. En el marco de una recesión creciente y agravada, y ante la errática respuesta a un virus desconocido, los sistemas hiperpresidencialistas tienden a exagerar la ruptura con sus gobernantes

y esto puede traer nuevos ciclos de movilización e inestabilidad. Los países que han celebrado elecciones recientemente tienen un balón de oxígeno, pero sus ciudadanos esperan respuestas rápidas mientras que las restricciones en la toma de decisiones que enfrentan los gobiernos son altas.

Salir de las múltiples crisis de la región supone un desafío mayor, que requiere el concurso de todos los actores involucrados. Los ciudadanos tienen que seguir haciendo frente a la pandemia siguiendo las medidas de seguridad sanitaria, sin embargo, necesitan recursos por parte de los gobiernos. No solo en materia de las indispensables transferencias para poder sobrevivir dignamente, sino en materia de calidad de la información, toma de decisiones con criterios claros, y progresividad en la distribución de los costes y sacrificios sociales. Las elites latinoamericanas también tienen que demostrar su responsabilidad en buscar salidas que no dejen a nadie atrás.

También se hace indispensable trascender el ámbito nacional y planificar unas salidas de las múltiples crisis que se den soluciones desde el sistema internacional. Se requieren planes de condonación de deuda, acceso al crédito en condiciones blandas y sistemas novedosos de financiación multilateral. Esto no puede conseguirse sino a través del apoyo de los organismos multilaterales, Europa y otros países que impulsen los fondos de recursos o avalen la revisión de las deudas y la puesta en marcha de mecanismos como el *blending*. Si bien este recurso es claro, la debilidad del regionalismo no facilita que se consiga poner en marcha. La pandemia con todos sus males compartidos no ha servido para que la región avance en una muy necesaria integración, o al menos coordinación regional.

La debilidad de la región, como tal, para dialogar y presentarse al sistema internacional es un gran problema en la actual situación. Una región con capacidad de coordinación podría presionar al sistema internacional para obtener auxilio financiero, pero también habría podido negociar el acceso a las vacunas, presionar por la liberalización de las patentes e incluso plantear la posibilidad de producir algunas de forma conjunta. En un mundo en proceso de reacomodación América Latina o sus bloques subregionales necesitan salir de la irrelevancia, evitar alineamientos y luchar por mantener su autonomía estratégica haciendo prevalecer sus intereses.

El panorama es oscuro, sin embargo, ante retos tan grandes la región en su conjunto también cuenta con importantes activos. Las protestas sociales son una preocupación para los gobiernos, pero también un síntoma de madurez social. De ciudadanías activas y dispuestas a hacer protagonistas del devenir político. En este sentido el papel de los jóvenes, uno de los mayores activos de la región debe reconocerse y apoyarse.

Asimismo, si bien la gestión de los recursos es un desafío, no dejan de ser un valor que puede apalancar una transformación económica y social sostenible. La región cuenta con un destacado capital social, conocimiento y vibrantes iniciativas que pueden dar paso a una aplicación de la tecnología al servicio del desarrollo social.

A pesar de la presencia de escenarios de crisis humanitaria y política, como el caso de Venezuela o de la situación social del triángulo norte, la región en su conjunto está libre de guerras interestatales y ha reconocido la democracia como la única opción aceptable. En las manos de los gobiernos y representantes políticos está crear el espacio para mantener la paz, y para dar soluciones políticas a los mayores desafíos. Los problemas de la región requieren de respuestas propias, no alineadas a intereses foráneos, convencidas de que el fin último es la construcción de sociedades más equitativas y justas y no solo más ricas.

Con ese fin, se ha planteado esta obra. Una colección de artículos que buscan apelar a la calidad de la toma de decisiones en todas las áreas y que apunta a las diferentes dimensiones en las cuales América Latina se juega su futuro. Sobra aclarar que cada uno de los textos refleja la opinión de su autor y no la de la Fundación Pablo Iglesias cuyo objetivo es la construcción de un espacio de diálogo de calidad, informado y propositivo.

Estructura del texto: un aporte para valorar el pasado y construir el futuro

El texto se ha dividido en tres partes, la primera corresponde a los desafíos estructurales de la región, la segunda, los desafíos emergentes y en la tercera se recogen algunas de las dimensiones más relevantes para la construcción del futuro.

A pesar de la división de la obra, todos los capítulos plantean diagnósticos, pero también tienen una mirada prospectiva. En este sentido, se ha buscado que inspiren al lector a plantear cómo desde la política pública se pueden abordar cada uno de los desafíos. No puede dejar de señalarse la inclusión de capítulos específicos, además de un interés transversal, por la igualdad de género.

La Primera parte, titulada: **una mirada a los Desafíos estructurales de América Latina**, se inicia con un capítulo de Cecilia Güemes que presenta la relación entre regímenes de bienestar y confianza en el caso concreto de latinoamericana. Este análisis le permite identificar factores estructurales, políticos y preferencias individuales que explican dificultades históricas para desarrollar modelos socialdemócratas de bienestar, a la vez que plantear las oportunidades para articular acuerdos que permitan construir sociedades más iguales y confiadas.

Flavia Freidenberg, por su parte analiza la transformación en los niveles de representación política de las mujeres. Con este fin, evalúa las más de 40 reformas electorales realizadas en 17 países de la región. El ejercicio de evaluación le permite identificar los regímenes electorales de género más eficientes y delimitar las áreas de oportunidad donde las reformas electorales inciden realmente en la construcción de democracias paritarias.

Uno de los mayores desafíos crónicos de la región, es abordado por Thiago Rodrigues, concretamente el caso del crimen organizado y la inseguridad. El autor analiza el concepto de crimen y de inseguridad para luego centrarse en algunos de los casos más graves de la región sin perder de vista el impacto regional. Destaca además, su inclusión de un llamado de atención sobre el énfasis punitivo de la política pública y el crecimiento del “crimen organizado”.

Eloísa del Pino, por su parte, señala como la pandemia de la COVID-19 ha venido a añadir más incertidumbre a su futuro de los sistemas de protección social de América Latina. Antes de la detección de los primeros casos en la región en marzo de 2020, los sistemas de bienestar se encontraban en un periodo de transición. Durante la primera década y media del siglo XXI, la desigualdad de ingresos y la pobreza se habían reducido en América Latina gracias al aumento del empleo y a al fortalecimiento de las políticas de protección social. Sin embargo, el empeoramiento de la situación

económica y algunos de los cambios políticos y reformas al finalizar la segunda década del siglo, parecían haber ralentizado la anterior etapa expansiva tanto del empleo como de la protección social. En su capítulo especula con el futuro de los sistemas de protección social de la región tras la COVID-19. Algunos factores como la situación económica, el color de los gobiernos tras las elecciones que se celebran en muchos de los países o el papel de las ideas o de los actores internacionales puede representar una oportunidad para su mejora o lo contrario.

Para cerrar esta imagen de la región, Andrea Costafreda profundiza en el análisis de uno de los vectores que explica el dramático impacto de la pandemia, el de las desigualdades. Después explora los vínculos entre las desigualdades y las disputas en el terreno político, analizando los elementos que pueden marcar la frontera de posibilidades para recomponer el pacto social. Su artículo se cierra reivindicando la necesidad de impulsar una acción colectiva global que acompañe los esfuerzos de los estados latinoamericanos sometidos a una presión sólo equiparable a la que vivieron durante la década perdida.

La segunda parte, denominada: **crisis, movilización social y Pandemia: análisis de una coyuntura**, recoge el análisis de cinco autores que retratan y plantean salidas a los aspectos más relevantes de la situación coyuntural.

En primer lugar, Jorge Galindo analiza de forma profunda y con gran derroche de datos, la situación sanitaria de la región. Su análisis permite obtener una fotografía completa de los desafíos estructurales y el impacto de la pandemia en la región. El gran aporte de su trabajo reside en distanciarse de las generalizaciones e incidir en las brechas regionales y las desigualdades que permiten entender las dinámicas de la pandemia y sus efectos, a la vez que sugerir, los desafíos que deben abordarse de forma más precisa.

Otro de los aspectos fundamentales de la actualidad regional es el descontento social, manifestado de forma masiva en muchos países a finales de 2019, y latente ante la crisis actual. Jorge Resina en su artículo “Del enojo a la Imaginación Democrática en América Latina” analiza las razones y expresiones del descontento social. El autor indaga en expresiones novedosas del descontento, en los factores explicativos de la situación y plantea una reflexión sobre las alternativas de respuesta.

Destaca su propuesta de favorecer los escenarios de concertación y garantía de cumplimiento para reconstruir el contrato social.

La situación concreta de las mujeres ante la desigualdad estructural y su agravamiento en la situación de crisis económica y sanitaria es el objeto de análisis de Irune Aguirrezabal. La autora profundiza en la realidad de la desigualdad de género frente a los discursos *paritistas*, incidiendo en que no es suficiente la política de la presencia sin transformaciones profundas y sustantivas en el orden social. Frente a este problema plantea la oportunidad de reposicionar lo público, de aprovechar las “tensiones creativas” y el capital del movimiento amplio de mujeres y su capacidad transformadora.

No puede dejarse de lado el enorme impacto económico de la crisis, de este tema en concreto se encargan Ángeles Sánchez Díez Y José Manuel García de la Cruz. Los autores analizan el impacto económico de la crisis de la COVID-19, junto con las características de la deuda externa de la región. Con ese análisis como punto de partida, plantean las opciones de financiación multilateral indispensables para que la región pueda salir de su difícil situación.

Uno de los aspectos más preocupantes de la situación regional es el retorno de la presencia de los militarismos, tanto en la respuesta a las movilizaciones sociales como en la forma en la que los gobiernos han establecido las restricciones sociales para manejar la pandemia. Un fantasma del pasado, con características distintas, pero igualmente preocupantes, que analiza magistralmente Rut Diamint. La autora analiza la presencia de los militares en democracia, frente a las debilidades de esta y su cuestionamiento por el rol que los gobiernos les han dado a las fuerzas armadas. Un trabajo que aporta un llamado de atención sobre los peligros de las tentaciones autoritarias y la necesidad de que los gobernantes se enfoquen en mejorar la democracia y no solo en conseguir mantener el control.

Finaliza el tercer apartado con un aporte de Marta Romero que trata los desafíos del conocimiento desde el punto de vista del impacto de la pandemia en la educación virtual. El cierre de colegios y universidades llevó a un repentino y nada preparado escenario de virtualización de la educación. Si bien la expansión del uso de la tecnología digital en la educación era una tendencia creciente, su repentino papel como remplazo

a la enseñanza presencial fue un duro golpe a la calidad de la educación y también a sus impactos en protección de la infancia y la juventud y como garantía de derechos. La autora diagnostica la gravedad de esta situación y los desafíos que, desde un punto de objetivos de desarrollo sostenible, deberán encontrar una respuesta pública.

La tercera y última parte, aborda diferentes dimensiones desde las cuales deben plantearse las salidas a la situación de múltiples crisis regionales.

El primer análisis y como marco referencial es el de Katty Cascante, quien plantea los desafíos de la Consecución de los Objetivos ODS en América Latina y el Caribe. Es obligado entender que toda política social en la región debe estar alineada con los objetivos de desarrollo sostenible y sus metas. No solo como fin último, sino como estrategia metodológica para mejorar la calidad de la política y de sus resultados. La autora plantea el diagnóstico del estado de la cuestión, resaltando impulsos y obstáculos propios de la región para después centrarse en los retos de la próxima década, no solo para conseguir avances, sino para evitar retrocesos.

El Director de Espacio Iberoamericano del Conocimiento Félix García Lausín es el encargado de plantear la necesidad de invertir en conocimiento como una estrategia inteligente para la recuperación y el desarrollo sostenible en América Latina. Salir de las crisis y desafíos estructurales necesariamente pasa por plantear la necesidad estratégica de promover el conocimiento como valor social y eje de la transformación social. El autor examina la situación, de la región desde el punto de vista de la educación, la ciencia y la innovación, para apuntar a la situación de oportunidad histórica y las posibilidades para avanzar en esta cuestión.

Uno de los aspectos fundamentales para garantizar una mejora de la situación regional es la calidad de las políticas públicas. Con ese fin, Miguel Ángel Lombardo plantea desde la experiencia de la evaluación de políticas las oportunidades para mejorar la calidad de estas. Parte de un recorrido por algunas experiencias en la región para mostrar, cómo la evaluación es un instrumento vehicular integrador de capacidades del Estado para responder a los desafíos de equidad y sostenibilidad multidimensionales.

La movilidad humana como reto y oportunidad para construir una región inclusiva con su diversidad es el título de la contribución de Gloria Rendón Toro. La migración intra y extrarregional no podía dejarse de

lado, en esta obra. No como un problema sino como una realidad que debe gestionarse para dar la necesaria respuesta en términos de protección y dignidad de las personas y como uno de los activos para la construcción de una América Latina diversa y centrada en las personas.

No podían dejarse de lado los desafíos medioambientales en América Latina y el Caribe, tema que es abordado por Rafael Trueba Regalado. En una de las regiones más ricas y biodiversas del mundo la sostenibilidad es la piedra angular de la construcción del futuro post pandemia. El autor recoge aspectos como la economía a favor del medioambiente, el manejo integrado de los recursos hídricos, la preservación de los bosques y el impacto, y lucha contra el cambio climático como principales dimensiones para plantear los desafíos y oportunidades.

En este marco de las diferentes dimensiones de la política de preparación del futuro, las ciudades juegan un papel indispensable. En primer lugar, porque acogen a la mayor parte de la población de la región. En segundo lugar, por su impacto, ambiental, político y económico. Karina Izquierdo asume el desafío de plantear la situación de las ciudades, y su rol como nuevos agentes de un modelo de desarrollo sostenible y social.

Finalmente, atendiendo a la importancia que el conocimiento y la tecnología tienen en el futuro próximo de la región Juan Manuel Zafra aporta su análisis sobre los desafíos de la digitalización. El autor plantea la necesidad de evitar mayores desequilibrios sociales, asumir la realidad de la situación de crisis y plantear una nueva gobernanza en la que la transformación digital comience en las personas y se extienda de forma incluyente en todos los sistemas. Para ello se requiere revisar la agenda digital y su relación con las democracias sociales de calidad.

Esta obra no abarca todos los temas posibles en la complejidad de la realidad latinoamericana, sin embargo, intenta generar un dialogo, y plantear opciones para que el lector ciudadano o tomador de decisiones políticas cuente con una perspectiva amplia y crítica de los desafíos, pero muy especialmente de las oportunidades.

Es indispensable, finalizar agradeciendo a los autores que con una gran premura de tiempo aportaron su conocimiento y pasión por la región y a la Fundación Pablo Iglesias por crear y respaldar este dialogo que no termina en estas páginas, sino en su difusión entre todos aquellos que creen en una región artífice de su propio futuro.

Bibliografía

Actis, E., & Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. Nueva Sociedad, 114 - 126.

Banco Mundial (2020). "The Economy in the time of COVID-19: seminar report of the Latin America and Caribbean region". Washington. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555>.

CEPAL, C. E. (2021). Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020. Santiago: (LC/PUB.2020/21-P). Retrieved 02 25, 2021, from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46613/1/S2000805_es.pdf.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019). "Panorama Social de América Latina 2018". Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020a). "Dimensionar los efectos de la COVID-19 para pensar en la reactivación". Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020b). "Las Oportunidades de Digitalización en América Latina frente a la COVID-19." Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45360-opportunidades-la-digitalizacion-america-latina-frente-al-covid-19>.

La Vanguardia (28/07/2020). "La pandemia dispara la brecha entre ricos y pobres en América Latina". Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200728/482563251299/america-latina-coronavirus.html>. Consultado el día 03/09/2020.

Malamud, C., & Nuñez, R. (2021, 02 18). Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina. ARI(21).

Malcorra, S. (2019). El posicionamiento de América Latina en el mundo de hoy. Pensamiento Iberoamericano (7). Retrieved from <https://www.somosiberoamerica.org/analisis/pensamiento-iberoamericano/numero-7/>.

Ocampo, J. A. (2020). La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana. Revista CEPAL(131), 7-28. Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45951/1/RVE131_Ocampo.pdf.

Rodríguez-Pinzón, E, Álvarez A. (2020) América Latina ante la COVID 19, impacto político y económico de una pandemia; Revista Pensamiento Propio N. 52.

Rodríguez-Pinzón, E. (2020). “Colombia, impacto económico, social y político de la COVID-19”. *Análisis Carolina*; 24/2020. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/04/AC-24.-2020.pdf>.

Rodríguez-Pinzón, E. (2021, 01 25). La herencia maldita de Donald Trump en América Latina. *El Español*. Retrieved from <https://www.lespanol.com/erika-rodriguez-pinzon/>.

Rodríguez-Pinzón, E. (2021, 09 03). Nayib Bukele y la mano dura, un camino peligroso. Retrieved from <https://www.lespanol.com/erika-rodriguez-pinzon/>.

The Economist (2020): “Tracking covid-19 excess deaths across countries”. Disponible en: <https://ourworldindata.org/excess-mortality-covid#the-economist>.

Verdes Montenegro, F. J. y Rodríguez, E. (2020). “Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña”. *Revista Pensamiento Propio* N. 51.

PRIMERA PARTE:

Una mirada a los desafíos estructurales
de América Latina

Confianza, desigualdad y regímenes de bienestar en América Latina

Cecilia Güemes

Resumen

La literatura sugiere que los Estados de Bienestar que apuestan por políticas universales reducen la desigualdad social y contribuyen a la conformación de imaginarios sociales promoviendo, a partir de ello, la confianza. En América Latina la realidad es que los regímenes de bienestar fragmentados, incompletos e informales suelen ser poco efectivos tanto para igualar como para configurar sentidos compartidos y crear confianza. El primer objetivo de este trabajo es presentar la relación entre regímenes de bienestar y confianza aterrizando la reflexión en la peculiar realidad latinoamericana. El segundo es doble y pasa por identificar factores estructurales, políticos y preferencias individuales que explican dificultades históricas para desarrollar modelos socialdemócratas de bienestar, a la vez que mapear ejes a partir de los cuales podrían articularse acuerdos capaces de quebrar círculos viciosos y construir sociedades más iguales y confiadas.

Introducción

La desconfianza social es una constante en América Latina. Esto es algo malo por varias razones. La confianza predice la acción colectiva y cooperación y es un intangible clave para el desarrollo, la democracia y la gobernanza. Por ello, la ausencia de confianza y la cronificación de la desconfianza han ocupado y preocupado en los últimos años a académicos, ensayistas y literatos. ¿Hay algún gen específico que explique esta “natural desconfianza”? ¿Es una “cuestión cultural” frente a la cual solo cabe resignación? ¿Se trata de un problema de no identificación o falta de sentimiento de pertenencia de los latinoamericanos con sus países?

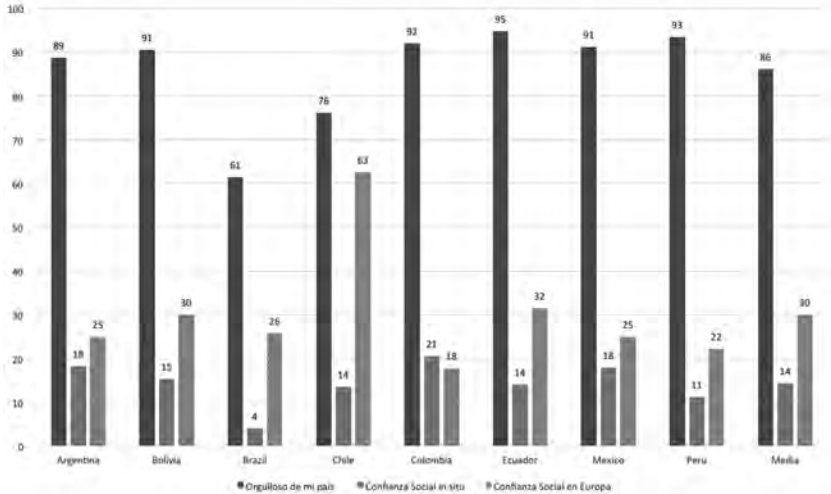
En Chile, 8 personas de cada 10 están orgullosas de su país, pero solo 1 de cada 10 confía en la gente en general. Ahora bien, la cosa cambia si viven en Europa donde 6 de cada 10 chileno/as sí confía en la gente en general. La misma tendencia se observa en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú. La confianza social se duplica cuando el escenario de interacción es algún país europeo (ver gráfico 1). Esto nos anima a pensar que no se trata de desamor para con el país ni de una biología o forma de ser específica, sino del conjunto institucional donde las personas interactúan.

La confianza es una expectativa sobre el comportamiento de los otros que se va gestando de modo inadvertido, inductivo, atóxico y casi accidental en función de los escenarios que habitamos. La confianza se construye a partir de la información que los sujetos tienen sobre los contextos y sobre los demás, pero no es una mera reacción a hechos objetivos (dimensión racional), sino que está mediada por cómo se experimentan (dimensión afectiva) y significan las acciones sociales (dimensión social) (Güemes, 2016, 2019).

En tanto la confianza es subproducto de interacciones cotidianas, algo que pasa sin que nos demos cuenta, no puede crearse o potenciarse de modo directo por parte de las políticas públicas, sino de modo indirecto configurando los escenarios de interacción que aporten razones, emociones y sentires sociales que conduzcan a la misma.

Estudios específicos señalan dos variables de tipo estructural que influyen en la confianza y sobre las cuales las políticas públicas pueden actuar: la eficacia del estado y la igualdad social.

GRÁFICO I: Orgullo nacional y confianza situada en países escogidos de América Latina. Año 2018



Fuentes: Elaboración propia en base a Latinobarómetro 2018 y European Social Survey 2018.

Nota: Orgullo: How proud are you to be of nationality of this country? Confianza in situ: Hablando en general, ¿Diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás? Confianza Social en Europa: Most people can be trusted or you can't be too careful. Escala de 1 a 10 (se suman las respuesta a 7, 8, 9 y 10).

Sobre la eficacia estatal, se conoce que la garantía estatal del cumplimiento de la ley reduce la incertidumbre colectiva dentro de un grupo social y hace predecibles las acciones ajenas. La vulnerabilidad disminuye cuando las reglas del juego están claras y se castiga a quienes las incumplen. El hacer cumplir las reglas genera incentivos para confiar y cooperar en tanto se envía señales generales sobre los principios y normas que prevalecen en una sociedad. A partir de ello se van moldeando creencias, valores y estándares morales que sirven de sustento a la confianza generalizada. Sintetizando, lo importante no es tener muchas leyes o grandes castigos, sino aplicar las leyes de modo imparcial y proporcional combatiendo la impunidad (Rothstein, 2000; Bergman, 2009; Herreros, 2012).

En relación con la igualdad, estudios comparados demuestran que altos índices de desigualdad socioeconómica conspiran contra la confianza

en la medida en que reducen sentidos de pertenencia y las posibilidades de una acción orientada colectivamente. Las diferencias de ingresos y/o patrimonio marcan distancias sociales y subrayan la importancia de la posición social y la rivalidad en materia de estatus. Teniendo en cuenta que todos queremos ser valorados y apreciados, una sociedad que hace que muchas personas se sientan subestimadas, despreciadas, miradas como inferiores, ridículas y fracasadas provoca sufrimiento y rencor, y conduce a que quienes están en niveles de estatus inferior sientan que no tienen control sobre sus vidas, mientras que los que están arriba generen sus propios círculos endogámicos y estrategias de huida social. El efecto es una merma en el bienestar individual y social (Bjørnskov, 2004; Rothstein, 2008).

Como argumentaremos a continuación, la forma en que se diseñan los regímenes de bienestar es clave para estimular (o debilitar) la confianza. Esto sucede por tres razones: la eficacia con la que se gestionan las prestaciones sociales, los efectos objetivos que tienen sobre la igualdad y la movilidad social, y la capacidad de desarrollo de imaginarios sociales.

Confianza y Regímenes de Bienestar

Estudios comparados demuestran cómo regímenes de bienestar con políticas universalistas de prestaciones sociales y altos niveles de gasto social se correlacionan con menos desigualdad social, mientras que regímenes de bienestar mercantilistas y familiaristas con prestaciones residuales y políticas focalizadas se correlacionan con mayores niveles de desigualdad. Los regímenes socialdemócratas son más efectivos a la hora de desarrollar memorias colectivas, esto es, el modo en que se imaginan y significan las comunidades y las instituciones sociales, las representaciones y los sueños compartidos (Rothstein, 2000, 2005).

La construcción de memorias colectivas depende tanto del discurso de los actores y líderes políticos como de la arquitectura institucional de los regímenes de bienestar. Ambas comunican nociones, transmiten valores e instalan puntos de vista sobre lo social que permiten a los sujetos hacerse una idea de quiénes somos “nosotros” y quiénes son “los otros”. Así, los valores y los fines de las políticas importan tanto como las herramientas que se utilizan. Los instrumentos que aseguran

la entrada, el financiamiento, los beneficios y la entrega de beneficios sociales específicos construyen también la realidad social. En este sentido, las políticas públicas de bienestar universalistas son más favorables al desarrollo de la confianza, en tanto el acceso no focalizado a servicios públicos de calidad crea ciudadanía y hace que los sujetos desarrollen un sentido de “ownership of the state”. En otras palabras, la desmercantilización de las prestaciones sociales y la socialización de los riesgos individuales fortalecen la idea de una sociedad que protege a todos por igual. El mensaje que transmiten es “todos estamos en la misma barca” construyendo un imaginario social solidario que pone en evidencia la interdependencia social (Esping Andersen, 1990; Frykman, 2009; Rothstein, 2000, 2005, 2008; Martínez Franzoni y Sánchez Aconchea, 2019).

Por el contrario, las políticas que mercantilizan las prestaciones sociales y refuerzan la responsabilidad individual transmiten un mensaje diferente: “cada quien es responsable de su vida”, “quien quiera protegerse contra la adversidad que trabaje duro y cuide de los suyos”. Esta racionalidad política conduce al desarrollo de imaginarios segmentados, transmiten la idea de que la sociedad como tal no existe, de que cada uno merece lo que tiene y de que el Estado solo es responsable, en última instancia, de los pobres o quienes sean incapaces de cuidarse a sí mismos. La provisión colectiva y la solidaridad social se reemplaza por herramientas de aseguramiento privado reforzándose la posición obtenida por los individuos en el mercado y deslegitimándose gradualmente las instituciones de política social. Difícilmente se desarrolle un relato inclusivo del nosotros mientras se estigmatiza a los dependientes de la ayuda estatal y las clases medias luchan por ser como ellos, “beneficiarias de planes sociales” (Patulny, 2005; Tamilina, 2009).

Estas dinámicas se profundizan en contextos como el de América Latina donde históricamente no hablamos de Estados sino de regímenes de bienestar que definimos como duales, fragmentados, estratificados, con alto grado de precariedad e informalidad. A diferencia de la vía europea, la construcción de los sistemas de bienestar latinoamericanos no estuvo marcada por un largo período de estabilidad política, ni resultó de luchas competitivas entre partidos políticos, sino que

surgieron y se desarrollaron en un contexto de prácticas autoritarias y dictatoriales. En cierto sentido, los regímenes latinoamericanos se parecen a la variante del bienestar conservador del sur de Europa, pero con la diferencia de que solo abarca a los trabajadores formales, quedando por fuera amplios sectores de la población. Millones de trabajadores rurales, desempleados e informales carecen de protección y dependen en gran medida de las relaciones comunitarias y familiares para satisfacer sus necesidades. Estas relaciones suelen ser jerárquicas y asimétricas. El resultado es una inclusión problemática o una incorporación adversa, las personas más pobres intercambian cierta seguridad a corto plazo por vulnerabilidad y dependencia a más largo plazo (Oxhorn, 2003; Gough, 2004; Wood, 2004; Cruz-Martínez, 2016).

La liberalización de las políticas a fines de Siglo XX agudizó estos problemas. Mientras se producía una reestructuración del empleo, un aumento del desempleo y una importante disminución de la cobertura de la protección social formal desaparecieron componentes conservadores y se consolidaron modelos “liberales-informales”. Esto reforzó una mayor heterogeneidad en la distribución del riesgo social, al tiempo que fortaleció la oferta del mercado sin ningún intento de desarrollar redes de seguridad y con un mayor número de personas excluidas del mercado laboral formal (Barrientos, 2004: 154-155).

La primera década del Siglo XXI y el “giro a la izquierda” quiso transformar esta herencia y, mientras se incrementaba la cobertura de transferencias y servicios y el alcance de las prestaciones a la población pobre y vulnerable, se introdujeron beneficios universales. Entre 2002 y 2012, 15 de los 18 países mejoraron su protección social: aumentaron la cobertura de salud y pensiones reduciendo brechas entre los asalariados y los no asalariados, incrementaron gasto social y optimizaron la cobertura de la asistencia social en el quintil más pobre. Se buscó basar las políticas sociales en la idea de derechos humanos, especialmente derechos socioeconómicos y de identidad, que desafiaran las visiones neoliberales. En lugar de adquirir bienestar a través de la ciudadanía, el mercado laboral y el voto, los enfoques basados en los derechos humanos instan a los Estados a reconocer las necesidades de comunidades vulnerables que pueden carecer de la organización o la fuerza para lograr introducirlo en agenda de gobierno. En última

instancia, no se aspira a generar beneficios compensatorios, sino a poner fin a las formas extremas de desigualdad socioeconómica que impiden la realización humana (Riggiozzi y Grugel, 2018; Martínez Franzoni y Sánchez-Aconchea, 2019).

Sin embargo, persisten hoy desigualdades considerables en el acceso a la protección social por tipo de empleo y nivel de ingresos familiares.¹ El alcance real, los programas, las infraestructuras, la cobertura y las inversiones sociales aún no son suficientes para promover reducciones significativas de la desigualdad de ingresos (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017; Cruz-Martínez, 2016; Filgueira, 2015).

Como resultado de todo esto, los regímenes de bienestar en América Latina combinan (a veces dentro de un mismo país) tres modelos diferentes: 1) el sistema universal prestado por el sector público con diferentes grados de descentralización donde existen diversos tipos de participación del sector privado (educación); 2) el sistema segmentado y corporativista heredado del pasado en lo que refiere provisión de la seguridad social (salud, pensiones y riesgos ocupacionales); 3) esquemas focalizados estrictos, cuya manifestación más representativa son los programas de transferencias condicionadas. Por ello se vuelve prioritario alinear los instrumentos, herramientas e innovaciones que han ido surgiendo en los últimos años en una hoja de ruta estratégica y selectiva que conduzca a mayores niveles de eficiencia, eficacia y equidad social. Las improvisaciones que caracterizaron la primera parte del nuevo siglo deben de alguna manera estructurarse en armonías que tengan significado, dirección y coherencia legal, fiscal y política, sin por ello perder flexibilidad o adecuación al contexto (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017).

¿Cómo se logra esta armonización y coherencia? ¿Qué impide y dificulta el desarrollo de un modelo más universal y solidario? En el próximo apartado nos centramos en los obstáculos y desafíos y alternativas

1 Los países con sistemas integrales de protección social reducen la desigualdad 0,021 puntos del coeficiente de Gini a través de transferencias directas, y 0,085 a través de prestaciones en especie. En el caso de los sistemas intermedios, estas reducciones son de 0,010 y 0,037 puntos del coeficiente de Gini, respectivamente, mientras que los países con sistemas limitados casi no tienen incidencia en la desigualdad a través de las transferencias directas (0,006) y logran un efecto redistributivo muy pequeño (0,030) a través de las prestaciones en especie (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017).

para diseñar e implementar modelos integrados de bienestar social en la región. Frente al pesimismo de la razón, el optimismo de la voluntad.

El pesimismo de la razón, obstáculos para reformar el bienestar y sembrar confianza

Representantes institucionales, responsables políticos y referentes intelectuales coinciden en la importancia de un nuevo pacto social en la región y en políticas sociales universales a fin de reducir la desigualdad social y generar un modelo de cuidados y desarrollo sostenible (CEPAL, 2021; Batthyány, 2020).

Para aterrizar ese deseo en la realidad deben identificarse y abordarse desafíos políticos estructurales y actitudinales. Entre las primeras encontramos modelos productivos primarios y altamente dependientes, sistemas tributarios con baja capacidad extractiva, poco progresivos y con altos niveles de evasión y elusión fiscal, mercados de trabajo con alta tasa de informalidad, persistencia de la desigualdad y una movilidad social estancada. Entre los segundos destaca la falta de apoyo a políticas sociales expansivas y solidarias por parte de las clases medias y bajas, una grieta social y política que se profundiza reduciendo sentimientos de solidaridad e imaginarios colectivos, y generaciones con nuevas demandas.

Desde mediados del Siglo XXI los aportes del estructuralismo y luego la teoría de la dependencia vienen problematizando en la región los efectos de modelos productivos extractivistas, de base primaria, con baja capacidad de generar valor y de insertarse en eslabones estratégicos de las cadenas de valor global (Fernández, et. al 2006). A este desafío no resuelto se le suma el reto de incrementar productividad de modo sostenible ambientalmente y respetando derechos colectivos e históricos de pueblos originarios garantizados constitucionalmente. La articulación de valores, derechos y expectativas de diferente naturaleza tienen un encaje problemático en países ricos en materias primas globalmente demandadas que aspiran al buen vivir (Resina, 2017).

En relación a la precariedad, al 58% de los trabajadores de la región se les define como trabajadores que operan en el sector informal, sin cobertura de seguridad social ni prestaciones laborales, y el 66% de

éstos tampoco accede a programas de asistencia social o pensiones no contributivas. Los sectores donde predomina la informalidad son los servicios sociales (42%) en el comercio minorista y las ventas, restaurantes y hoteles (62%), y los grupos etarios más afectados: la población joven (62%) y mayor (78%) (OCDE, 2020).

Sobre los sistemas fiscales de baja capacidad extractiva y alta elusión y evasión fiscal que caracterizan a la región, datos de CEPAL (2020) calculan que hacia 2016-2017 la pérdida tributaria estimada en porcentajes de PIB por incumplimiento de IVA era superior al 2% en la región, siendo los extremos Bolivia (3,8%) y México (0,9%). En lo que atañe a las pérdidas por el impuesto a las rentas de personas físicas la tasa de evasión supera el 30% en la región, los extremos son Guatemala (69,9%) y México (18,7%). Las tasas de evasión de la renta de sociedades también son llamativamente altas, en el peor de los casos asciende a casi 80% Guatemala (79,9%), y en el mejor roza el 20%, México (19,9%).

Puede que la pandemia contribuya a una toma de conciencia sobre las interdependencias sociales y el valor de los cuidados, abriendo el espacio político para construir nuevas solidaridades, o bien refuerce las grietas y divisiones existentes. El estancamiento de la movilidad social y la desigualdad auguran lo segundo. Considerando los actuales niveles de desigualdad y la movilidad intergeneracional de los ingresos, el niño de una familia pobre necesitaría 9 o más generaciones para alcanzar un nivel medio de ingresos en economías emergentes como las latinoamericanas, mientras necesitaría menos de 5 en los países de la OCDE, y de 2 a 3 en países nórdicos (OCDE, 2018).

Contrariamente a lo que podría suponerse, en América Latina los pobres, que son el grupo más afectado por la desigualdad, no son los que más apoyan la redistribución. Los pobres solo apoyan gastos sociales en contextos donde hay expectativas de que las políticas públicas les favorezcan. Esto sucede porque en “estados de bienestar truncados” donde la inversión más fuerte y los beneficios se los llevan los empleados formales y existen barreras de acceso a trabajadores informales y pobres, el escepticismo sobre el potencial redistributivo del Estado es alto y la desigualdad se naturaliza. Los pobres y precarios reciben menos, esperan menos y demandan menos del Estado. Este escepticismo no impide que los pobres presenten otras demandas, como reclamos de

beneficios locales, transferencias discrecionales o indulgencia frente a violaciones legales. Por el contrario, la clase alta sí apoya las políticas redistributivas en tanto las entiende como una manera de minimizar el conflicto social y el crimen, una forma de altruismo y además porque no pagan muchos impuestos y saben que el Estado tiene baja capacidad fiscal, por tanto las políticas sociales no las pagan ellos, sino impuestos vinculados a rentas extractivas o empréstitos internacionales (Holland, 2018).

En América Latina no está claro tampoco que las clases medias sean partidarias de incrementar el gasto social y apoyar la redistribución. Para empezar porque las clases medias siempre que les sea posible prefieren huir de los servicios públicos (vistos como de baja calidad y refugio de pobres) y buscar servicios privados que les garanticen más calidad. Para seguir porque creen que las políticas sociales focalizadas son cotos de clientelismo político y estigmatizan de modo que, aun cuando ciertos sectores de la clase media cumplen los requisitos para acceder a ellos, prefieren evitarlos por la vergüenza que ello supondría (Güemes, 2016; Güemes y Paramio, 2020).

En América Latina las percepciones de posición relativa, de estatus y de oportunidades son más relevantes que las diferencias de ingresos absolutas en lo que refiere al bienestar, especialmente entre quienes tienen parámetros de referencia más altos, y en lugares donde hay una riqueza promedio más alta, y probablemente más información y conciencia, como en las grandes ciudades. En contraposición, posiblemente sea más fácil y eficiente generar apoyo para políticas que puedan ayudar a incrementar el acceso a la educación y oportunidad (Graham y Felton, 2006).

Frente a la desazón que sobreviene al comprobar que los problemas son de larga data y el tiempo no hace más que agudizarlos, en los próximos párrafos se ofrecen algunas alternativas para revertir la desigualdad y reestructurar las políticas sociales de modo de aumentar la probabilidad de solidaridades amplias que vayan cimentando imaginarios sociales pro-confianza.

El optimismo de la voluntad, oportunidades para reformar el bienestar y sembrar confianza

En términos propositivos, Alicia Bárcena desde CEPAL (2021) detalla cinco acciones implementables para una recuperación post COVID-19 transformadora con igualdad y sostenibilidad: a) ingreso básico de emergencia equivalente a una línea de pobreza (143 U\$d) a la población en situación de pobreza, con un costo adicional del 2% del PIB, b) bono contra el hambre equivalente al 70% de una línea de pobreza extrema (67 U\$d) para la población que vive en extrema pobreza, c) subsidio universal para la infancia que podría ser un paso adecuado hacia un Ingreso Básico Universal, d) préstamos blandos e inversiones no reembolsables para la producción agrícola y e) canasta básica digital para asegurar la inclusión de 40 millones de hogares con un costo del 1% del PIB promedio. El desafío es encontrar apoyo social a estas medidas.

En relación al sistema productivo, más allá de los análisis generales, una propuesta concreta es la de fortalecer la inversión y promover mipymes que sean financiera y ambientalmente sostenibles, con una mejor inserción en las cadenas de valor locales y globales para superar la trampa de la productividad regional. El apoyo y participación de bancos multilaterales, actores bilaterales públicos y privados, y organizaciones internacionales es clave para el desarrollo (Bonaglia, et. al 2021).

Entre las respuestas que se ofrecen para resolver la informalidad destacan: ampliar la cobertura de las transferencias de efectivo, aumentar las cantidades pagadas, entregar canastas de alimentos y otorgar exenciones de algunas contribuciones a la seguridad social, el aplazamiento de pagos de impuestos e incluso servicios públicos, apoyar a las PYMES, a los trabajadores autónomos y a los empleados para desarrollar con rapidez sus actividades de manera remota cuando sea posible y mejorar sus capacidades para participar en las cadenas de producción. Claramente la estructura de informalidad de cada país marca el rumbo y la combinación deseable de medidas (OCDE 2020).

Históricamente, las recomendaciones han estado dirigidas a incrementar la progresividad: reducir los impuestos indirectos como el IVA; incrementar los impuestos sobre la renta, riqueza y patrimonio; eliminar exenciones; ajustar tasas; aumentar controles, auditoría y capacitación de funcionarios

para reducir evasión y elusión en impuestos de herencias, donaciones, de sociedades; o concientizar a los ciudadanos en el valor de pagar impuestos (Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017).

A lo anterior se le pueden sumar propuestas que se piensan en países europeos, pero que tienen sentido en un entorno global como el actual. Entre ellas destacan nuevos impuestos que contribuyan a la sostenibilidad ambiental, como los que tasan las emisiones de carbono e impuestos que busquen capturar la riqueza que generan servicios digitales y la evasión de los gigantes tecnológicos. Para que esto funcione se vuelve clave el intercambio automático de información bancaria y la creación de sanciones a quienes desplazan su sede a paraísos fiscales o buscan operar en países donde no tributan (Jáuregui y Escario, 2019).

Combatir la corrupción es clave también para mejorar la recaudación, mientras se crea que la mayoría de los políticos y funcionarios son corruptos, los incentivos para pagar impuestos son bajos. Aprovechar una coyuntura crítica como la actual para poner en marcha una reforma con capacidad de cambio de las creencias más profundas sobre “que esperar de los demás” y construir una expectativa favorable sobre las acciones de los otros se vuelve posible. Experiencias como la de Suiza, Dinamarca, Hong Kong o Singapur son ejemplos de transición exitosa donde las reformas incluyen sistemas formales e informales de control y sanción, y las élites gobernantes y funcionarios públicos de alto nivel ejemplifican con su comportamiento (Persson, Rothstein y Teorell, 2013).

Recaudar más es importante pero no sirve si no se desarrolla una arquitectura del bienestar integral. Mientras en Europa los impuestos y transferencias tienen la capacidad de reducir la desigualdad 18 puntos en términos del índice de Gini, en América Latina la reducen en menos de 3 puntos (Holland, 2018).² Para ello resulta fundamental apostar por prestaciones como rentas básicas y la universalidad. Tomando como referencia los casos de Uruguay y Costa Rica, Martínez Franzoni y Sánchez Aconchea, (2019) sostienen que está abierta la posibilidad de expandir las prestaciones sociales sin reforzar la segmentación de los

² Ver oecd.org/newsroom/towardsafiscalfiscalpolicyfordevelopmentlaunchoflatinamericaneconomicoutlook2009.htm

regímenes de bienestar. Para ello es importante: 1) expandir la provisión del servicio mediante un único proveedor, 2) diseñar una estrategia que incorpore a las clases medias desde el inicio, 3) regular el mercado privado de prestaciones y establecer una base común y general.

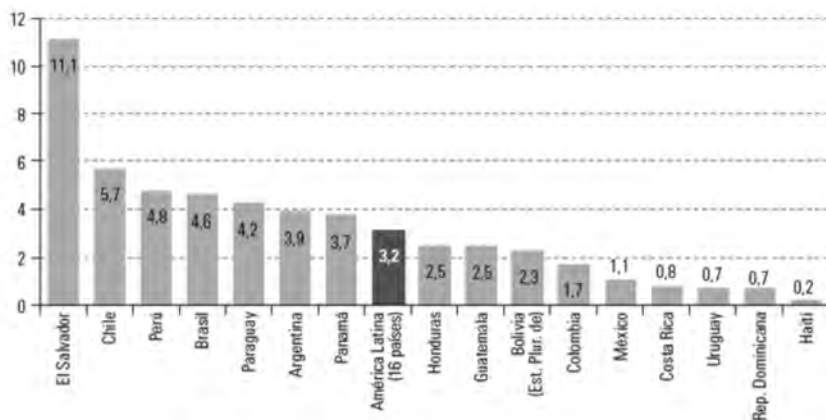
Durante la pandemia se ha incrementado el gasto en la mayoría de países desarrollados (5,8% de PIB) para ayudar a los trabajadores y las ayudas de emergencia, cuatro veces más que las que se dieron durante la crisis. Lo interesante es que aumentó también la tolerancia al aumento del gasto y políticas de renta universal (2 de 3 europeos) cuando hace un par de años resultaba menos probable. El cuestionamiento a principios clásicos que regían la provisión de ayudas como requisitos de acceso, contraprestación para trabajadores o condicionalidad se han dejado a un lado desarrollándose ayudas y transferencias en efectivo urgentes a desempleados y autónomos, que auguran una mayor predisposición a la universalidad y alimentan el optimismo de la voluntad (The Economist, 2021).³

En América Latina sucede algo parecido. Datos de CEPAL reflejan que, considerando medidas anunciadas que se han aprobado o están en procesos de ser aprobadas, los esfuerzos fiscales ascienden de media al 3% PIB (ver gráfico 2). Este esfuerzo resulta de reasignaciones y gastos extraordinarios, de desgravación fiscal y de liquidez (exceptuando las garantías estatales). El uso de la tecnología y la simplificación de procedimientos evitando test y condicionalidades también generaría un margen de recursos y podría convertirse en una oportunidad para lograr cierto grado de “formalización” de los informales, ayudando a mejorar los registros existentes o su inclusión en el sistema bancario (Bonaglia et. al, 2021)

En relación a la falta de apoyo a las políticas redistributivas se agudiza cuando las grietas sociales y políticas se profundizan y se diluyen aún más los sentimientos de pertenencia y solidaridad. También las diferencias generacionales conspiran contra los acuerdos. Los mayores consideran que tienen el derecho a consumir la mayor

3 The Economist (6 de marzo de 2021). How to make a social safety-net for the post-covid world. *The Economist*. Obtenido de <https://www.economist.com/leaders/2021/03/06/how-to-make-a-social-safety-net-for-the-post-covid-world>

GRÁFICO 2: Esfuerzos fiscales para enfrentar la Pandemia en % del PIB (16 países)



Fuente: CEPAL 2020:25

parte del gasto social, pues han aportado a ello y no están dispuestos a que la inversión se destine a jóvenes desempleados, mientras que los jóvenes quieren que el coste ambiental y los recursos que los mayores consumieron, y que consideran que compromete su supervivencia, se incorpore en el debate. El cambio climático supone una ruptura del contrato social intergeneracional. Igual sucede con el feminismo que demanda compartir cuidados de mayores y menores y pone en jaque regímenes de bienestar familiaristas, asentados en el trabajo invisible de las mujeres.

En este sentido América Latina hace bien en mirar el Pacto Verde Europeo, el cual no es solo una política sectorial de mitigación y adaptación al cambio climático, o de cuidado de la biodiversidad, sino una estrategia integral que incluye medidas como la descarbonización del mix de energía, vía fuentes renovables (solar fotovoltaica, eólica marina o el hidrógeno verde); el tránsito a la economía circular (menos intensiva en recursos naturales); una estrategia de conservación de la biodiversidad, y la reforma de la agricultura y del uso del suelo, medidas de fiscalidad «verde», reforma del sistema de comercio de derechos de emisión y una amplia estrategia de política industrial en sectores como la energía, las tecnologías digitales o el automóvil (Sanahuja, 2021).

Reflexiones finales

La crisis comenzó a desplegarse con fuerza cuando los países ya se enfrentaban a la desaceleración del crecimiento y al aumento del malestar social. Afirma Eric Parrado que “si en 2019, la región volaba con un motor averiado, en 2020, el segundo motor también sufrió un golpe. El desafío al que nos enfrentamos ahora consiste en llevar esta nave a buen puerto, rescatar a los pasajeros y disponer las reparaciones necesarias” (BID 2021: v).

Si lo que se quiere es crear confianza habrá que trabajar en un nuevo pacto social capaz de construir el Estado de Bienestar truncado (Holland, 2018). En primer lugar, equilibrar el porcentaje de gasto social destinado a los programas de seguro social contributivo y aumentar el gasto políticas universales que beneficien a sectores no contributivos, informales y desempleados. Sin ello, las solidaridades seguirán siendo fragmentadas y los sentidos de pertenencia social, difíciles de generar. En segundo lugar, es urgente reducir barreras de acceso a las prestaciones sociales y simplificación de procedimientos, a fin de que residentes rurales que deben viajar distancias prohibitivas para llegar a los servicios sociales, o quienes carecen de capital educativo o habilidades para solicitar los beneficios que les corresponderían, puedan hacerlo. Esto es incrementar la eficacia del Estado en la provisión de prestaciones sociales, garantizando la imparcialidad en los procesos.

Para lograr esto es importante un proyecto político de larga mira que dibuje una utopía e ilusione a diferentes sectores sociales y esto se alcance mediante un debate amplio donde tengan voz los implicados. Aunque difícil de imaginar con las condiciones actuales, como se dijo alguna vez: “*Seamos realistas, pidamos lo imposible*”.

CONFIANZA

Cecilia Güemes
2021

EXPECTATIVA SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LOS OTROS QUE SE VA GESTANDO DE MODO INADVERTIDO E INDUCTIVO EN FUNCIÓN DE LOS ESCENARIOS QUE HABITAMOS

NO es reacción a hechos objetivos (dimensión racional), está mediada por cómo se experimentan (dimensión afectiva) y significan las acciones sociales (dimensión social)



REGIMEN DE BIENESTAR LATINOAMERICANO

duales, fragmentados, estratificados, con alto grado de precariedad e informalidad

Surgen y se desarrollan en contexto de prácticas autoritarias. Se parecen al modelo conservador del sur de Europa, pero quedando por fuera amplios sectores de la población (trabajadores rurales, informales, desempleados, etc)

Liberalización y mercantilización fines de Siglo XX = heterogeneidad en la distribución del riesgo social, + segmentación + desigualdad + exclusión

Siglo XXI y el "giro a la izquierda" incrementa cobertura de transferencias y servicios y alcance de las prestaciones a población pobre y vulnerable, se introdujeron beneficios universales.

DESAFÍOS

- modelos productivos primarios y altamente dependientes,
- sistemas tributarios con baja capacidad extractiva, poco progresivos y altos e evasión y elusión fiscal
- mercados de trabajo informales
- movilidad social estancada
- falta de apoyo a políticas sociales expansivas y solidarias por parte de las clases medias y bajas

SOLUCIONES

- fortalecer la inversión en pymes financieras y ambientalmente sostenibles
- taxar las emisiones de carbono e impuestos gigantes tecnológicos
- ampliar cobertura de transferencias de efectivo a vulnerables, apoyar trabajadores autónomos
- Mejorar eficiencia e imparcialidad en prestaciones y equilibrar gasto
- Nueva relato político y utopías integradoras

Bibliografía

Barrientos, A. (2004). Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. En I. Gough, & G. Wood, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. (págs. 121-167). Cambridge University Press.

Batthyány, K. (5 de agosto de 2020). Protección social y políticas públicas. Obtenido de InfoCLACSO: <https://www.clacso.org/en/proteccion-social-y-politicas-publicas/>.

Bergman, M. (2009). Confianza y Estado de Derecho. En M. Bergman, & C. Rosenkrantz, *Confianza y Derecho en América Latina* (págs. 77-100). México: CIDE-FCE.

Bjørnskov, C. (2006). The multiple facets of social capital. *European Journal of Political Economy*, 22, 22-40.

Bonaglia, F., Nieto-Parra, S., & Vázquez-Zamora, J. (2020). Una mirada al futuro post-covid-19: hacia un nuevo pacto social en América Latina y el Caribe. Madrid: Documento de Trabajo Fundación Carolina.

CEPAL. (2020). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) 2020. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada>.

Cruz-Martínez, G. (2016). Welfare State Development, Individual Deprivations and Income Inequality: A Cross-Country Analysis in Latin America and the Caribbean. *Social Indicators Research*. doi: DOI: 10.1007/s11205-016-1465-4.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Cambridge UK: Polity Press.

Fernández, V., Güemes, C., Magnin, P., & Vigil, J. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina* Santa Fe. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Filgueira, F. (2015). Models of development, the welfare State matrix and Latin American social policy tools. En Simone Cecchini and others. (eds.), *Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools*, (págs. 47-68). Santiago de Chile: ECLAC Books, No. 136 (LC/G.2644-P).

Frykman, J. et al. (2009). Sense of Community. Trust, Hope and Worries in the Welfare State. *Ethnologica Europaea*, 39(1), 7-46.

Gough, I. (2004). Welfare regimes in development context: a global and regional analysis. En I. Gough, & G. Wood, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (págs. 15-48). Cambridge: Cambridge University Press.

Graham, C. F. (2006). Inequality and happiness: Insights from Latin America. *Journal of Economic Inequality*, 4, 107-122. doi: <https://doi.org/10.1007/s10888-005-9009-1>.

Güemes, C. (2016). *Trátame suavemente. Confianza Social en América Latina, con la lupa en Argentina*. San José de Costa Rica: Flacso, Secretaría General.

Güemes, C. (2019). Marco conceptual: confianza y cohesión social. En V. A. Eurosocietal, *Tejiendo confianza para la cohesión social: una mirada a la confianza en América Latina* (págs. 7-29). Madrid: EUROSOCIAL.

Güemes, C. y. (2020). El porvenir de una ilusión. *NUSO Revista Nueva Sociedad*(285). Obtenido de <https://nuso.org/articulo/el-porvenir-de-una-ilusion-clases-medias-en-america-latina/>.

Herreros, F. (2012). The state counts: State efficacy and the development of trust. *Rationality and Society*, 24(4), 483-509.

Holland, A. (2018). Diminished Expectations: Redistributive Preferences in Truncated Welfare States. *World Politics*, 70(4), 555-594. doi:doi:10.1017/S0043887118000096.

Jáuregui, R., & Escario, J. L. (4 de abril de 2019). Fiscalidad justa en la globalización. *El Diario.es*. Obtenido de https://www.eldiario.es/euroblog/fiscalidad-justa-globalizacion_132_1612812.html.

Martínez Franzoni, J., & Sanchez-Aconchea, D. (2019). Overcoming Segmentation in Social Policy? Comparing New Early Education and Childcare Efforts in Costa Rica and Uruguay. *Bulletin of Latin American Research SLAS*, 38(4), 423-437. doi:<https://doi.org/10.1111/blar.12850>.

Ocampo, J. A., & Gómez-Artega, N. (2017). Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina. *Revista CEPAL*(122).

OCDE. (13 de julio de 2020). *Informalidad e Inclusión Social en Tiempos de COVID-19: Cumbre Ministerial OCDE-ALC sobre la Inclusión Social*. Obtenido de OCDE: <https://www.oecd.org/about/secretary-general/oecd-lac-social-inclusion-ministerial-summit-july-2020.htm>.

OECD. (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. Paris: OECD Publishing.

Oxhorn, P. (2003). Social Inequality, Civil Society, and the Limits of Citizenship in Latin America. En E. Eckstein, & T. Wickham-Crowley, *What Justice? Whose Justice?* (págs. 35-63). Berkeley: University of California Press.

Patulny, R. (2005). Social Rights and Social Capital: Welfare and Cooperation in Complex Global Society. *American Review of Public Affairs*, 6(1), 59-75.

Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 449-471.

Resina, J. (2017). Clases medias en Ecuador: entre la ilusión del Buen Vivir y el mito Desarrollismo. En L. Paramio, & C. (Güemes, *Las nuevas clases medias latinoamericanas: asenso e incertidumbre* (págs. 159-186). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Riggirozzi, G. J. (2018). New Directions in Welfare: Rights-based Social Policies in Post-Neoliberal Latin America. *Third World Quarterly*, 39(3), 527-543. doi:DOI: 10.1080/01436597.2017.1392084.

Rothstein, B. (2000). Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories. *Journal of Theoretical Politics*, 12, 477-501.

Rothstein, B. (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rothstein, B. (2008). Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital? QOG Working Paper Series 16.

Sanahuja, J. A. (2021). Pacto verde y «Doctrina Sinatra» ¿Por qué son importantes para América Latina? *Nueva Sociedad*, 291.

Tamilina, L. (2009). The Impact of Welfare State Development on Social Trust Formation: an Empirical Investigation. *Electronic Journal of Knowledge Management*, 7(4), 501-508.

Wood, G. (2004). Informal security regimes: the strength of relationship. En I. Gough, & G. Wood, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (págs. 49-87). Cambridge: Cambridge University Press.

La representación política de las mujeres en América Latina: estrategias institucionales, actores críticos y reformas pendientes

Flavia Freidenberg

Resumen

La política competitiva ha sido una esfera dominada de manera casi exclusiva por los hombres. Si bien en las últimas décadas América Latina ha experimentado una significativa transformación en los niveles de representación política de las mujeres (CEPAL, 2021) de la mano de una serie de mecanismos institucionales y no institucionales, este texto evalúa las más de 40 reformas electorales realizadas en 17 países de la región para incrementar la representación descriptiva de las mujeres; con la intención de identificar los regímenes electorales de género más eficientes y delimitar las áreas de oportunidad donde se puedan recomendar reformas electorales que contribuyan a superar los obstáculos que dificultan la representación política de las mujeres y la construcción de las democracias paritarias.

Palabras clave: regímenes electorales de género, representación política de las mujeres, feminizar la política, paridad de género, América Latina.

Introducción¹

La representación política de las mujeres ha sido históricamente escasa en América Latina. La ausencia de mujeres en las instituciones democráticas ha evidenciado fallas en el funcionamiento de los sistemas políticos de la región (Schwindt-Bayer, 2018; Bareiro y Soto, 2015; Franceschet *et al.*, 2012). La política comparada ha planteado la idea de que la democracia sin mujeres no es una democracia de baja calidad, o con bajos niveles de inclusión, sino que directamente no puede ser considerada como democracia. No sería un problema de grado, sino de tipo de régimen político (Freidenberg, 2020; Paxton, 2008). Esto no es una cuestión menor, dado que la participación de las mujeres en las decisiones públicas perfecciona la convivencia democrática, permite la incorporación de múltiples visiones e intereses sociales, equipara las condiciones de igualdad entre los géneros y hace más inclusivos y justos los sistemas políticos.

Las razones que hacen que la representación de las mujeres sea menor que la de los hombres se encuentran en una serie de obstáculos sociales, actitudinales, económicos y político-institucionales. Si bien las leyes y las constituciones garantizan la igualdad formal; en la práctica, las mujeres por ser mujeres no compiten en igualdad de condiciones. Ellas deben sortear diversas barreras para hacer política: elegirse a sí mismas (y superar los denominados “techos de cemento”); ser seleccionadas para ser candidatas por dirigencias partidistas que no han querido ubicarlas en las listas (y superar los denominados “techos de cristal”) y luchar para no ser enviadas a distritos perdedores, donde los partidos saben que van a perder o como suplentes eternas de liderazgos masculinos; contar con cobertura por parte de los medios de comunicación (y que esta no sea sexista, con doble rasero, ni estereotipada); disponer de recursos económicos para hacer campaña (y superar los “techos de billetes”); ser elegidas por el electorado (y superar los sesgos implícitos de género en el voto de un sector importante de la ciudadanía que aún evalúa al liderazgo bajo estereotipos masculinos) y, finalmente, no ser invisibilizadas,

¹ Esta investigación fue realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Universidad Nacional Autónoma de México. Clave del proyecto: IN103020, en el marco del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina.

cosificadas, acosadas y/o violentadas por hombres (y también mujeres) que consideran que el poder y el espacio público les pertenece.²

En las últimas décadas, los países de la región han conseguido materializar en reformas políticas diversos esfuerzos institucionales y no institucionales para subsanar esta deuda con las mujeres latinoamericanas. Las estrategias han estado focalizadas en impulsar lo que en la literatura comparada se ha denominado como “política de la presencia” (Phillips, 1995), bajo el supuesto de que más mujeres en los procesos de toma de decisiones transformarían las dinámicas de exclusión de la región. De algún modo se trató de llevar a la práctica la idea europea planteada por Lovenduski sobre la necesidad de “feminizar la política”, es decir, de impulsar un proceso a partir del cual “se da la inserción e integración de las mujeres, tanto en términos de números como de ideas” en los procesos políticos (Lovenduski, 2005, p. 12-13).

Los resultados de esos esfuerzos se han evidenciado en el incremento de la representación descriptiva de las mujeres en los legislativos nacionales.³ Según datos de la CEPAL (2021), la presencia de mujeres legisladoras a nivel nacional ha superado los 32,9 puntos porcentuales en los países de América Latina y el Caribe. A diciembre de 2020, Cuba y el Estado Plurinacional de Bolivia superaban el 50% de la representación de mujeres en sus Poderes Legislativos, mientras México, Nicaragua, Costa Rica y Argentina superaban el 40%. Diez países no alcanzaban el 20% de representación de mujeres, siendo Haití con un 2,5% el de menor presencia de mujeres en toda la región.

¿Qué fue lo que hicieron la mayoría de los países de América Latina para que se incrementara el número de mujeres electas en las instituciones democráticas? Una explicación neoinstitucionalista

-
- 2 La literatura que sistematiza, analiza y evalúa los diversos tipos obstáculos es extensa y pueden encontrarse algunos de esos argumentos de manera comparada en Schwidt Bayer (2018); Freidenberg *et al.* (2018); García Beaudoux (2017); Roza *et al.* (2010), entre otros.
 - 3 La representación descriptiva es una de las dimensiones de la representación política y se mide por el número de personas de un grupo dentro de un espacio, organización o institución (Pitkin, 1967, p. 8). La diferencia entre representación descriptiva y sustantiva es importante. La primera se logra cuando los miembros de un grupo son electos. La segunda cuando las demandas de dicho grupo se ven efectivamente realizadas en el campo de la política pública, hayan o no sido electos los miembros del mismo.

feminista⁴ de ese cambio en el nivel de representación descriptiva de las mujeres en la mayoría de los países (a excepción de Cuba, Nicaragua hasta 2012 y Guatemala) tiene que ver con la creación y fortalecimiento de un conjunto de reglas formales, que pueden ser definidas como el “régimen electoral de género” (Freidenberg, 2020), caracterizado por la aprobación en los marcos normativos de mecanismos de acción afirmativa (cuotas)⁵ y/o de la incorporación constitucional del principio de paridad de género en el registro de candidaturas que obligan a los partidos a ubicar mujeres en las candidaturas a cargos de representación popular.⁶ Esas reglas, junto a sistemas electorales amigables al género y el compromiso activo de actores críticos respecto a monitorear y controlar que se implementen esas normas, han permitido articular mecanismos formales e informales para monitorear, reforzar y/o exigir el cumplimiento de las leyes a las organizaciones partidistas.

El conjunto de ideas que sostienen esos cambios institucionales parte de la premisa de que las reglas formales moldean las decisiones y los comportamientos políticos (Norris, 2004); tienen capacidad para atender las desigualdades estructurales que viven las sociedades (Saba, 2016) y funcionan como “vías rápidas” (*fast track*) (Dahlerup y Freidenvall, 2005) para mejorar los niveles de representación política de los grupos subrepresentados (Archenti y Tula, 2017; Llanos y Martínez, 2016). La hipótesis más corroborada sostiene que cuanto más

4 Sobre el enfoque del neoinstitucionalismo feminista que se emplea en este análisis, ver Mackay, Kenny y Chappel (2010).

5 Las cuotas de género son reglas institucionales que provocan diferentes estructuras de oportunidad para la elección de las mujeres en cargos de representación política (Dahlerup y Freidenvall, 2005). Estas herramientas son acciones afirmativas temporales que buscan superar los obstáculos que impiden ingresar a las mujeres en las instituciones del mismo modo que sus pares masculinos (Archenti y Tula, 2017; Caminotti, 2016). Las mismas pueden ser voluntarias o legales: en el primer caso, los partidos asumen el compromiso de seleccionar mujeres y lo plasman en sus Estatutos, sin que exista un mandato legal (Caminotti, 2016) mientras que el segundo (Ley de Cuota) se exige la nominación de candidatas mujeres por medio de una norma que obliga a todos los partidos políticos a cumplir con esas exigencias.

6 La paridad de género hace referencia al principio definitivo (no temporal) que busca integrar la diferencia sexual a la democracia representativa; supone la traducción política del principio de igualdad sustantiva y trata de garantizar el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas (Bareiro y Soto, 2015).

fuerte sea el régimen electoral de género (cuanto más se exija a los partidos sobre cómo deben registrar sus candidaturas), mayor será el número de mujeres electas para los cargos de representación popular (Freidenberg, 2020; Schwindt Bayer, 2018; Piscopo, 2015; Jones *et al.*, 2012).

Esta investigación evalúa los regímenes electorales de género a partir de la identificación de 40 reformas electorales realizadas en 17 países latinoamericanos entre 1990 y 2021. El objetivo es evaluar los atributos del “régimen electoral de género”, a partir de la aplicación del Índice de Fortalecimiento del Régimen Electoral de Género (IFREG) (Caminotti y Freidenberg, 2016), sistematizarlo en función de sus niveles de fortaleza, relacionarlos con los niveles de representación política de las mujeres y, a partir de allí, identificar cuáles son las reformas que podrían recomendarse para fortalecer los diseños institucionales de los países que aún no consiguen la representación igualitaria. El material empírico de esta investigación ha sido construido para el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (#ObservatorioREFPOL), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos.

De las cuotas a la paridad: las olas de reformas incluyentes en América Latina

Aun cuando no todos los países han vivido las mismas reformas, ni en el mismo momento ni en el mismo sentido y si bien éste no ha sido un camino lineal, resulta posible establecer una serie de patrones de cambio legal en los países de América Latina desde 1991 (Freidenberg, 2020): 1) La primera ola tuvo que ver con la lucha por introducir algún tipo de mecanismo de acción afirmativa (cuotas) en el registro de candidaturas a cargos de elección popular a nivel legislativo nacional; 2) La segunda ola buscó, en aquellos que ya habían aprobado algún tipo de exigencia, su reforzamiento a partir de la introducción de sanciones, mandato de posición y eliminación de válvulas de escape; 3) La tercera ola se caracterizó por la aprobación de la paridad de género como un principio constitucional y/o legal, como una manera de alcanzar la igualdad sustantiva y la democracia paritaria; y, finalmente, 4) la cuarta ola ha

estado caracterizada por la aprobación de medidas de acción afirmativa que refuerzan las disposiciones paritarias ya aprobadas y que, de alguna manera, complementan y corrigen las debilidades que se generan de implementar la paridad de género.

Las reformas en materia de acciones afirmativas se iniciaron en 1991 con la aprobación de la “Ley de Cupos” de Argentina (Archenti y Tula, 2017). Argentina fue un caso pionero y, durante algún tiempo, solitario. Esto ocurrió algunos años antes de la IV Conferencia Mundial de la Mujer que se celebró en Beijing en 1995 y que tenía como objetivo desarrollar políticas que favorecieran la representación femenina en las instituciones políticas. Esta primera ola consistió en establecer un porcentaje mínimo de mujeres en las candidaturas para los cargos de representación popular o de establecer un porcentaje del otro género en las candidaturas (sin especificar cuál género). Esta tarea que parece sencilla, no lo fue para nada, debido a las fuertes resistencias que las dirigencias partidistas y políticas ejercieron para rechazar exigir a los partidos incorporar mujeres a las candidaturas (muchas veces bajo la falsa excusa de la meritocracia).

Tras el paso dado por Argentina en 1991, los países comenzaron a aprobar porcentajes mínimos de exigencia por género que fueron del 20% (Ecuador 1997), 25% (Rep. Dominicana 1997; Perú 1997) al 30% (Argentina 1991; Bolivia 1997; Brasil 1997; Panamá 1997; Ecuador 2000; Honduras 2000).⁷ La falta de consenso entre las élites llevó a que México (1996) sólo hiciera meras recomendaciones a los partidos y hubo que esperar a 2002 para que se aprobara una cuota obligatoria del 30% a los partidos políticos. De este modo, entre 1991 y 2002, doce países introdujeron la exigencia de cuota como una medida obligatoria a los partidos en la legislación electoral para los cargos de elección nacional. A partir de esta experiencia, diversos países cedieron a la presión de los movimientos de mujeres y a los impulsos de la cooperación internacional y fueron

7 En esa primera ola, Paraguay en 2000 aprobó una cuota del 20% sólo para las elecciones internas mientras que Costa Rica introdujo directamente la exigencia del 40% de las candidaturas a los cargos legislativos. Otros, como Ecuador, incorporaron una cuota progresiva, es decir, la cuota partía de un 20 por ciento (1997) y en cada proceso electoral fue aumentando un 5 por ciento el porcentaje de exigencia de la cuota hasta llegar a la paridad de géneros.

incorporando este mecanismo de acción afirmativa en sus legislaciones, experimentando una especie de “efecto contagio” (Caminotti, 2016; Franceschet et al., 2012).

La segunda ola buscó fortalecer el régimen electoral de género, ya que los partidos continuaban resistiéndose a las disposiciones que indicaba la ley o existían lagunas normativas que facilitaban las simulaciones y la manipulación de las reglas formales. Muchas de esas infracciones fueron atendidas por la justicia electoral que desde sus Sentencias fueron cubriendo las deficiencias normativas que presentaban los regímenes electorales de género (Freidenberg y Gilas, 2020; Sobrado González, 2016). En la práctica, los partidos buscaban evitar a través de diversas estrategias cumplir con lo que decía la ley. Por ejemplo, colocaban al menos un 30 por ciento de mujeres en las candidaturas, ya que los dirigentes solían ver ese porcentaje como un techo (y no como un piso) (Archenti y Tula, 2017) y ubicaban a las mujeres en la parte baja de la lista, como si fueran “candidaturas simbólicas” (Caminotti, 2016) para evitar que fueran electas. Otra práctica de los partidos era colocar a las mujeres como suplentes u obligar a las candidatas titulares a renunciar en favor de sus suplentes hombres una vez pasada la elección, si es que habían resultado ganadoras (México).⁸

Las reformas incrementaron el porcentaje de cuota exigido del 30% a 40% (México 2011; Honduras 2012), reforzando el mandato de posición (Honduras 2004; Costa Rica 2009; Ecuador 2009; Bolivia 2010; México 2011), exigiendo el cumplimiento de sanciones por no respetar la cuota o fortaleciendo los criterios para su cumplimiento (Honduras

8 En México, el tema de los candados tuvo muchísima relevancia. Aún cuando la norma señalaba la inclusión de las cuotas, también permitía excepciones para no cumplirlas. En 2013, el TEPJF ordenó la inaplicación de los ‘candados’ previstos en los marcos regulatorios de algunas entidades federativas donde el método de selección de candidaturas constituía un criterio legal para evadir el cumplimiento de las acciones afirmativas. Por ejemplo, las Sentencias SG-JRC-11/2013 y SG-JDC-48/2013 que emitió la Sala Regional Guadalajara, ya que en ambos casos obligó a los partidos al cumplimiento de las acciones afirmativas contempladas en sus leyes electorales (cuota 60/40 y paridad estricta respectivamente), en concordancia con el criterio contemplado en la sentencia emitida por la Sala Superior (JD-12624/2011) durante el proceso electoral 2011-2012: todos los métodos de selección de candidaturas contenidos en los Estatutos de los partidos son democráticos y constitucionales, por lo que no es justificable exentarlos del cumplimiento de la cuota de género (Freidenberg y Gilas, 2020).

2004; Brasil 2009; México 2011), eliminando válvulas de escape por su incumplimiento, como el hecho de que se pudiera argumentar que se habían realizado procesos de selección de candidaturas competitivas como una manera de evitar cumplir con la cuota (México 2011) o introduciendo la exigencia de la fórmula completa en candidaturas propietarias y suplentes del mismo género (México 2011).

La aplicación de las reglas tuvo diversos efectos en países con porcentajes de cuota similares (Freidenberg, 2020). Por ejemplo, Argentina, República Dominicana o Panamá tenían los mismos porcentajes de cuota exigidas para integrar las candidaturas (30 por ciento) pero la cantidad de mujeres electas en el legislativo era bastante distinta entre sí. Esto evidenciaba que el tipo de estructura de voto: listas cerradas y bloqueadas (Argentina; México para distritos de RP) eran mejores aliadas para las candidaturas de mujeres que el voto preferencial (República Dominicana, Perú, Ecuador o Panamá). En algunos países, además, las sanciones continuaban siendo débiles o inexistentes, lo cual hacía que las dirigencias pudieran no cumplir con lo que exigía la norma para el registro de candidaturas o, existiendo la norma, las autoridades electorales no sancionaban de manera estricta a las dirigencias (Freidenberg, 2020).

Un tercer momento de las reformas orientadas a favorecer la igualdad de género se inicia en 2009 cuando comienzan a realizarse acciones para introducir la paridad en el modo en que los partidos registraban candidaturas (Llanos y Martínez, 2016; Bareiro y Soto, 2015; Gilas, 2014). Los caminos hacia la paridad fueron diversos: ya sea como un cambio progresivo o como una medida excepcional. Costa Rica (2009), Ecuador (2008), Bolivia (2009/2010), Nicaragua (2012), México (2014), Honduras (2016), Argentina (2017), Perú (2019, 2020) y Colombia (2020),⁹ han aprobado la “paridad vertical” en las candidaturas para los distritos plurinominales (Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, Colombia a partir de distritos de más de

9 En Colombia se aprobó la paridad de género sin alternancia para las listas legislativas de los departamentos que eligen cinco o más cargos pero, aunque ya está en el Código Electoral, actualmetne se encuentra en revisión de la Corte Constitucional. En caso de que se apruebe esta reforma, los otros departamentos continuarían con la antigua cuota del 30%.

cinco); la “paridad horizontal” para distritos uninominales nacionales y locales (México) o sólo para los uninominales locales (Costa Rica) y la “paridad transversal” que supone que los encabezamientos de las listas también sean paritarios (Bolivia, México 2017, Ecuador 2020).

A pesar de haber aprobado la paridad de género en la ley e incluso en las Constituciones (como en México o Ecuador), algunos países continúan teniendo en la actualidad válvulas de escape (posibilidades legales para no cumplir con la paridad) como los que exigen paridad en los procesos de selección de candidaturas pero no en la elección general (Panamá u Honduras 2012/2017);¹⁰ algunos países continúan rechazando la idea de aprobar la paridad o de aprobar cualquier tipo de medida de acción afirmativa bajo argumentos de equidad o meritocracia (Guatemala) e incluso algunos aceptan aprobar medidas pero continúan defendiendo reglas débiles o con porcentaje de menor exigencia (como la cuota del 40% en República Dominicana 2018), cuando ya los demás países están en la ola paritaria y la cooperación internacional, las evaluaciones técnicas y la academia concuerdan en la necesidad de ya aprobar sistemas paritarios (50/50). También en algunos países, a pesar de haber aprobado la paridad, los partidos continúan manifestando sus resistencias de cumplir con ellas en todos los niveles institucionales en los que se eligen cargos de representación popular (como ha ocurrido con relación a las gubernaturas en México en 2020).

La cuarta ola se inicia aproximadamente en 2017 con la aprobación de una serie de medidas de acción afirmativa que buscan reforzar la implementación de la paridad de género en el registro de candidaturas. Por ejemplo, esto ocurrió cuando se incluyó la exigencia de que las listas plurinominales legislativas (por ejemplo al Senado o al Congreso de Diputados) sean encabezadas por diversos géneros de manera paritaria (México 2017; Ecuador 2020); cuando se exige la representación paritaria en distritos uninominales con un porcentaje de población indígena significativa

10 En Honduras, a pesar de la reforma orientada a exigir la paridad en 2012 –que debía ponerse en práctica en 2016–, esta está filtrada por un “triple candado institucional” que funcionan como válvulas de escape para las dirigencias: la norma puede no cumplirse si se hacen elecciones internas; las mujeres pueden ser ubicadas desde la posición 3 en la lista de candidaturas y al ser presentadas como candidatas suplentes se considera que con ello se cumplen la paridad.

(México 2017) o cuando se promueve la paridad más allá del registro de las candidaturas buscando generar condiciones de participación igualitaria en cargos de designación (como ocurrió con la paridad en todo) (México 2019). Estas medidas de acción afirmativa buscan reforzar el marco normativo donde ya existe la exigencia de las candidaturas paritarias para evitar simulaciones o malas prácticas que los partidos políticos siguen impulsando a pesar de lo que exige la ley.

Los regímenes electorales de género y la representación política de las mujeres en América Latina

Los regímenes electorales de género no son (ni han sido) uniformes ni estáticos. Diseños diferentes han sido exitosos en la representación política de las mujeres (como Nicaragua antes de 2012,¹¹ Cuba o Guatemala que no han necesitado acciones afirmativas para que las mujeres accedieran a los cargos) y, por el contrario, reglas formales similares han tenido resultados diferentes a los que señala la norma, debido a la combinación de otros elementos institucionales formales (como el sistema electoral) o informales (como las malas prácticas de las dirigencias partidistas o arreglos por fuera de lo que señala la norma para tomar ventaja en la competencia electoral), limitando los efectos originales pensados por la regla formal y afectando la ampliación de los derechos políticos electorales de las mujeres (Freidenberg, 2020; Došek *et al.*, 2017; Llanos y Martínez, 2016).

Esos regímenes electorales de género se pueden evaluar siguiendo la propuesta del Índice de Fortaleza de Régimen Electoral de Género (Caminotti y Freidenberg, 2016), identificando los valores de este en cinco propiedades que tienen el mismo valor, a partir del cual se construyen una medida agregada que permite comparar las observaciones de los cambios en las reglas electorales en los países. Las dimensiones que integran el IFREG son las siguientes:

11 Nicaragua es un caso muy interesante, toda vez que sin mecanismo de acción afirmativa y sin que se aprobara aún la paridad en las candidaturas, presenta uno de los niveles de representación femenina más altos de la región. A partir de 2012, se incorporó la paridad de género a través de la Ley 790/2012.

1. El tamaño (esto es, el porcentaje de mujeres que se exige nominar entre las candidaturas).
2. El mandato de posición (es decir, la exigencia de ubicar a las mujeres en candidaturas efectivas y no sólo simbólicas).
3. Los mecanismos que penalizan el incumplimiento de las medidas aprobadas (que pueden consistir en multas, amonestaciones, no oficialización de listas, pérdida del registro del partido, no acceso a financiamiento, entre otros).
4. El alcance de la cuota y/o de la paridad de género sobre la integración de las postulaciones (a saber, si la misma se la aplica solo a las candidaturas propietarias o también a las suplencias, lo que se denomina “fórmula completa”).
5. Las “válvulas de escape” a las cuotas y a la paridad de género (que consisten en la previsión de situaciones donde se autoriza a no aplicarlas como, por ejemplo, cuando se realizan mecanismos de selección de candidaturas con democracia interna).

El análisis de las variaciones permite un conocimiento más preciso del escenario en el que compiten las mujeres. Un régimen electoral fuerte supone: a) un alto porcentaje de exigencia de candidaturas de mujeres (paridad o más); b) mandatos de posición claros respecto al sitio de la lista donde deben ubicarse los diferentes géneros (candidaturas efectivas); c) fórmulas completas (propietarias y suplentes) del mismo género; d) fuertes sanciones a quienes no cumplan con lo que sostiene la ley (incluyendo la pérdida de registro) y e) la ausencia de válvulas de escape que permitan no cumplir con lo que exige la norma (cualquier tipo de excepción que plantee la norma) (Tabla 1).

La aplicación del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género evidencia las diferencias existentes en los diseños electorales de América Latina entre 1990 y 2021 (ObservatorioREFPOL, 2021). En Ecuador 2008, Costa Rica 2009, Bolivia 2009/2010, México 2014, Argentina 2017 y Perú 2020, aún con sus diferencias entre ellos, se dan los regímenes electorales de género más fuertes de la región (Freidenberg, 2020, con actualizaciones). En la mayoría de ellos las reglas cuentan con un porcentaje de exigencia paritaria (vertical y/o transversal), e incluso también exigen paridad horizontal cuando tienen distritos

TABLA I: Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG): dimensiones, indicadores y medición

Dimensiones e indicadores	Categorización	Medición
1. Tamaño: porcentaje de las candidaturas que se deben asignar a mujeres	<ul style="list-style-type: none"> Mínimo (hasta 30 por ciento) Intermedio (31 por ciento a 49 por ciento) Paritario (50 por ciento) 	<p>0</p> <p>0,5</p> <p>1</p>
2. Mandato de posición: reglas de emplazamiento de las candidatas	<ul style="list-style-type: none"> Ausente Débil: posibilidad de ubicar mujeres en últimos lugares y/o en distritos perdedores Fuerte: requisito de incorporar mujeres en candidaturas “efectivas” 	<p>0</p> <p>0,5</p> <p>1</p>
3. penalidad por incumplimiento de la cuota y/o paridad	<ul style="list-style-type: none"> Ausente Débil: mecanismos que penalizan al partido pero se le permite competir. Fuerte: partidos no pueden participar de la elección si no cumplen 	<p>0</p> <p>0,5</p> <p>1</p>
4. Alcance: rango de candidaturas a las cuales se aplica la cuota y/o la paridad	<ul style="list-style-type: none"> Restringido: candidaturas propietarias Amplio: fórmula completa (las suplentes de una titular mujer, debe ser mujer) 	<p>0</p> <p>1</p>
5. Válvula de escape: la normativa contempla excepciones al cumplimiento de la cuota y/o la paridad	<ul style="list-style-type: none"> Presentes: hay situaciones donde es posible no aplicar la normativa y/o algunas candidaturas están exentas Ausente: no hay excepciones. 	<p>0</p> <p>1</p>

Fuente: Elaboración de Caminotti y Freidenberg (2016).

uninominales; con mandatos de posición explícitos (alternancia y secuencialidad), con fórmulas completas (calculando la paridad sobre titulares y suplentes e indicando que cualquier candidata titular mujer debería contar con suplente mujer), no tienen válvulas de escape y cuentan con sanciones fuertes por incumplimiento de las normas.

Algunos de ellos, además, cuentan con un sistema electoral amigable a la elección de mujeres (listas cerradas y bloqueadas, con representación proporcional y distritos medianos y grandes o sistemas segmentadas o mixtos como en Bolivia y México) y una coalición de actores críticos muy activa que desde la gobernanza electoral, la academia y/o desde la sociedad civil vigilan la implementación de la paridad. Los datos muestran que en al menos cinco de los casos con régimen electoral de género más fuerte existe una mayor representación de mujeres en el Legislativo: Bolivia (53,1 por ciento), México (48,2 por ciento), Argentina (40,09 por ciento); Costa Rica (45,06 por ciento), Ecuador (37,9 por ciento) (CEPAL, 2021).

A diferencia de estos, los regímenes electorales de género más débiles como México 1996, República Dominicana 1997 o Panamá 1997, en los que los arreglos institucionales solían ser permisivos, existían válvulas de escape para evadir las normas y las autoridades casi no ponían sanciones por el incumplimiento de la norma en el registro de las candidaturas. En la mayoría de esos sistemas débiles, la representación política de las mujeres es muy baja, lo que evidencia la necesidad de pensar medidas que contribuyan a fortalecer el régimen electoral de género para incrementar la representación política de las mujeres (Tabla 2).

La evaluación de los regímenes electorales de género evidencia una serie de malas prácticas que limitan el acceso de las mujeres a los cargos de representación popular: a) ubicar sólo a hombres en los encabezamientos de las listas (como se ha evidenciado en Argentina, Honduras, El Salvador, Ecuador o Perú); b) colocar a las mujeres fundamentalmente como suplentes (como ocurre en El Salvador, Honduras, Ecuador o República Dominicana); c) ubicar a las mujeres en distritos donde los partidos saben que históricamente no tienen oportunidad de ganar (como se ha registrado en México, Honduras, El Salvador, República Dominicana o Perú) y permitir que haya distritos donde no se registran candidatas mujeres (Brasil, Chile, Honduras, Panamá). Todo ello argumentando

TABLA 2: Evolución de la representación política de las mujeres en la Cámara Baja entre 1990 a 2021, ubicados en función de su posición en el IFREG (2021)

Representación Legislativa 1990	Primer diseño	IFREG	Último diseño	IFREG 2021	Representación Legislativa 2021
9.20	Bolivia I (1997)	2.5	Bolivia III (2009)	5	53.1
12.00	México I (1996)	0	México IV (2014)	5	48.2
4.50	Ecuador I (1998)	4	Ecuador IV (2008)	5	37.9
14.80	Nicaragua I (2012)	4			41.30
6.30	Argentina I (1991)	4	Argentina III (2017)	5	40.09
10.50	Costa Rica I (1996)	3.5	Costa Rica II (2009)	5	45.06
11.70	El Salvador I (2013)	2			29
6.6	Perú I (1997)	2	Perú V (2020)	5	26.2
10.20	Honduras I (2000)	0.5	Honduras IV (2016)	4	21.1
6.10	Uruguay I (2009)	4			21.2
7.50	República Dominicana I (1997)	0	Republica Dominicana III (2018)	3	27.9
5.60	Paraguay I (1996)	1.5			16.03
4.50	Colombia I (2011)	1	Colombia II (2020)		18.3

(Continúa)

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA:
ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES, ACTORES CRÍTICOS Y REFORMAS PENDIENTES

7.50	Panamá I (1997)	0	Panamá II (2012)	1	22,5
-	Chile I (2015)	0,5			22,6
7.00	Guatemala				19,04
10.00	Venezuela	1			22,2
5.30	Brasil II	1			14,06

Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del IFREG siguiendo los datos del #ObservatorioREFPOL y de CEPAL (2021) para la representación descriptiva de las mujeres en los Poderes Legislativos (Cámara Baja) de América Latina. Para la medición de cada uno de los atributos en las 40 reformas ver, Freidenberg (2020).

–una y otra vez– que “no hay mujeres capacitadas” para poder ubicar en las candidaturas y que, además, “deberían competir sin la ayudita que les de la cuotas” (como ocurre en Honduras, Colombia, Panamá, Ecuador, México, República Dominicana).

Dos casos que destacan por serser *outliers* son Honduras y Panamá, dado que aunque se ha aprobado la paridad en el registro de las candidaturas ambos casos no consiguen los resultados que la ley espera. En Honduras, la evaluación del régimen electoral de género da cuenta de una multiplicidad de problemas relacionados con un “triple candado institucional” (Freidenberg, 2020), caracterizado por: a) unas elecciones primarias que funcionan como una válvula de escape frente a las exigencias de la paridad de género; b) un mandato de posición que no respeta la alternancia en cremallera y además las mujeres son ubicadas como suplentes (y no como titulares) y, finalmente, c) una estructura de voto del sistema electoral que no contribuye, dado que limita los resultados de la representación esperados con relación a las mujeres porque el electorado suele preferir candidatos hombres para los cargos de representación popular. En Panamá, que los partidos argumenten que “no hay mujeres”, documentado a través de una declaración de la Secretaría de la Mujeres de los partidos, ya es suficiente para no exigir

la paridad; más allá de que el mecanismo de selección de candidaturas exime de este requisito y también funciona como una válvula de escape.

La fortaleza de los regímenes electorales se diluye muchas veces en el tipo de sistema electoral que se emplea. Los regímenes electorales de género pierden eficiencia cuando interactúan con sistemas electorales poco amigables, como los que tienen distritos pequeños, una estructura de voto preferencial o de listas abiertas (Perú, Brasil, Ecuador hasta 2020, Honduras, El Salvador o República Dominicana) e incluso cuando privilegian fórmulas de mayoría relativa más que las de carácter distributivo para la redistribución de los escaños.

Las reformas inclusivas pendientes

Los países de América Latina requieren crear e impulsar “estrategias integrales para la igualdad sustantiva” (Freidenberg, 2020), lo que supone construir “nuevos pactos políticos” que permitan identificar los compromisos e impulse una agenda efectiva en materia de derechos políticos, diálogo constructivo y la transversalización de género en las políticas y las instituciones públicas. Estas estrategias y pactos podrían retomar los términos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), que da pistas respecto a cómo se debe continuar trabajando para reducir las desigualdades de género en los países de la región.

El gran debate público tiene que ir orientado a fortalecer los regímenes electorales de género de los países que aún enfrentan resistencias, tienen reglas débiles o válvulas de escape que permiten que no se cumpla con lo que exige la ley. La gran apuesta, en consonancia con las reformas comprometidas en la construcción de las democracias paritarias, debería ser exigir paridad tanto en el registro de candidaturas a los cargos de representación popular en distritos plurinominales (paridad vertical), entre distritos uninominales (paridad horizontal) y en los encabezamientos de las listas (paridad transversal); en los procesos de selección de candidaturas al interior de los partidos y/o en la integración de los gabinetes del Poder Ejecutivo (gabinetes paritarios). La experiencia mexicana de la “Paridad en Todo” (2019) pone en la agenda la necesidad de pasar de exigir la paridad sólo en las candidaturas a colocarlas en

todas las dimensiones de funcionamiento del Estado y en todos los niveles institucionales donde este actúe.

La evaluación preliminar de las normas aprobadas entre 1991 y 2021 sugiere que las reformas deberían ir orientadas a fortalecer el régimen electoral de género en cada país: a) aprobar la paridad vertical (50%) en el registro de candidaturas a las elecciones generales para todos los cargos;¹² b) incorporar además la paridad transversal, exigiéndola en el encabezamiento de las listas;¹³ c) introducir o fortalecer el mandato de posición para que sea en alternancia y secuencialidad;¹⁴ d) exigir fórmulas completas, con reglas claras respecto a las candidaturas titulares y suplentes¹⁵ u e) establecer lo que en México se ha denominado como “principio de competitividad” (Gilas, 2014), para que la autoridad electoral pueda registrar cuáles son los distritos donde los partidos “siempre pierden” y evitar que las mujeres sean ubicadas en ellos.¹⁶

Junto a estas reglas se debe fortalecer el sistema de sanciones para quienes no cumplen con lo que exige la norma (Brasil) así como también requiere eliminar cualquier tipo de válvulas de escape, como las que considera que realizar procesos de selección de candidaturas democráticos te exime de aplicar la paridad o la cuota (Honduras, Panamá) o el hecho de que se permita justificar con una declaración formal de la Secretaría de las Mujeres de los partidos que “no hay mujeres” suficientes como para ubicarlas en las candidaturas y así evitar cumplir con las exigencias de la norma (Panamá).

Las reglas electorales inclusivas deberían ser exigidas para las elecciones generales (y no sólo para las precandidaturas para las primarias). En los países donde han aprobado la paridad de género en las elecciones internas o primarias (Honduras, Panamá), los resultados

12 En Brasil, Chile, Cuba, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela.

13 En Argentina, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Panamá, Uruguay, Venezuela.

14 En Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Perú, Brasil, República Dominicana, entre otros.

15 En Brasil, Honduras, El Salvador, Perú, Paraguay, Colombia, Guatemala, República Dominicana, entre otros.

16 En Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Brasil, Perú, Colombia, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, entre otros.

son muy diferentes de aquellos cuyas reglas se exigen en las elecciones generales. En línea con estas reformas deberían revisarse los sistemas electorales, ya que si bien los sistemas con lista cerrada y bloqueadas, con distritos medianos y grandes, elegidos por sistemas de representación proporcional son más favorables a la elección de las mujeres (Archenti y Tula, 2017; Jones *et al.*, 2012); recientes investigaciones están evidenciando que en algunas oportunidades el voto preferencial o de listas abiertas (aún cuando filtran la capacidad del régimen electoral de género para favorecer la representación política de las mujeres) permite que determinados liderazgos con reconocimiento previo y autonomía consigan “movilidad vertical” dentro de las listas (como ha ocurrido en Ecuador, Perú, Honduras, El Salvador, o República Dominicana).

Conclusiones: la presencia no supone poder ni agenda

La presencia de las mujeres en las instituciones contribuye a que se incorporen temas y perspectivas que repercuten en beneficio de toda la sociedad. La democracia paritaria permite que más mujeres accedan a los cargos, y cuando eso ocurre, se produce un impacto positivo en el tipo de políticas, temas y soluciones a los problemas de la comunidad. Si bien los esfuerzos de los últimos años han estado centrados en el incremento de la representación descriptiva de las mujeres en las instituciones legislativas nacionales, más presencia de las mujeres no ha supuesto que ellas cuenten con capacidad real para realizar los cambios que las democracias paritarias requieren ni tampoco que se hayan podido impulsar políticas que eliminen las barreras sobre el modo patriarcal y discriminatorio como se ejerce el poder (representación simbólica) y promuevan intereses y políticas para la democracia paritaria con igualdad sustantiva (representación sustantiva).

La agenda de trabajo político debe incorporar la igualdad en la agenda temática pero también en las prácticas cotidianas, en el espacio público y en el privado. Es decir, los cambios deben darse tanto en la presencia, condición y participación femenina en el espacio público, así como también en relación con el papel de los hombres en el espacio privado, sus tareas de cuidado y corresponsabilidad familiar. La búsqueda de soluciones para igualar las condiciones en las que las

mujeres hacen política sigue siendo urgente y para ello se requiere actores críticos que, desde múltiples espacios, colaboren en eliminar los obstáculos que enfrentan las mujeres. La democracia paritaria exige un cambio cultural que acompañe los cambios institucionales que se han realizado en las últimas décadas. La presencia de las mujeres en diferentes espacios sociales y políticos contribuye a generar nuevos roles y prototipos de mujeres, distintos de los tradicionales. Esa presencia cuestiona formas, discursos, estilos de liderazgo y maneras de hacer las cosas. De ahí que la representación descriptiva deba ser complementada con esfuerzos por mejorar la representación simbólica y la sustantiva.

Redistribuir de manera equilibrada el poder entre hombres y mujeres (tanto en lo público como en lo privado) ayuda a construir relaciones horizontales de igualdad y liderazgos libres de estereotipos y prejuicios, evita que las candidatas recurran a masculinizarse y supone generar espacios donde es posible ejercer el poder de una manera libre de violencias. De ahí la necesidad de continuar explorando las reformas necesarias y sus efectos sobre la representación descriptiva de las mujeres. Resulta necesario equilibrar la cancha y erradicar la idea (bastante generalizada) de que el poder sólo es cosa de hombres y normalizar la presencia de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres en las democracias latinoamericanas.

Bibliografía

Alanis Figueroa, M. C. (2017). *Contributions of Electoral Justice to the Strengthening of Women's Political Rights in México in a Comparative Perspective*. En Došek, T., Freidenberg, F. Caminotti, M. y Muñoz-Pogossian, B. (Eds.) *Women, Politics and Democracy in Latin America* (pp. 153-163). New York, Estados Unidos: Palgrave.

Archenti, N. y Tula, M. I. (2017). *Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America*. En Došek, T., Freidenberg, F., Caminotti, M. y Muñoz-Pogossian, B. (Eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America* (pp. 29-44). New York, Estados Unidos: Palgrave MacMillan.

Bareiro, L. y Soto, L. (2015). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. Ciudad de México, México: ONU MUJERES.

Caminotti, M. (2016). *Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado*. En Freidenberg, F. y Muñoz-Pogossian, B. (Eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)* (pp. 183-203). Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, IJUNAM, OEA y Sociedad Argentina de Análisis Político.

Caminotti, M. y Freidenberg, F. (2016). *Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de Argentina y México*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 121-141.

CEPAL (2021). "Poder Legislativo: porcentaje de mujeres en el órgano legislativo nacional: Cámara baja o única", publicado en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe. Recuperado de <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica>.

CEPAL (2007). *Consenso de Quito*. Recuperado de <https://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/0/29450/DSC1-E-ConsensodeQuito-final.pdf>.

Dahlerup, D. y Freidenvall, L. (2005). *Quotas as a 'Fast Track' to Equal Representation for Women*. *International Feminist Journal of Politics*, 7(1), 26-48.

Došek, T., Freidenberg, F., Caminotti, M. y Muñoz-Pogossian, B. (Eds.) (2017). *Women, Politics and Democracy in Latin America*. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave MacMillan.

Franceschet, S., Krook, M. L. y Piscopo, J. (Eds.) (2012). *The impact of gender quotas*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.

Freidenberg, F. (2020). Electoral Reform and Political Representation of Women in Latin America. doi:10.1093/acrefore/9780190228637.013.ORE_POL-01676.R1.

Freidenberg, F. (2020). Reformas electorales y representación política de las mujeres en Honduras (1980-2019). *Revista Estudios Políticos (UNAM)* 51(septiembre), 39-66.

Freidenberg, F. y Gilas, K. M. (2021). Justicia electoral y Representación Política de las Mujeres en México. *Revista Estudios Políticos (España)*, 191(enero/marzo), 109-148.

Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (Eds.) (2018). *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México, México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

García Beaudoux, V. (2017). *¿Quién teme el poder de las mujeres? Bailar hacia atrás con tacones altos*. Madrid: Grupo 5.

Gilas, K. (2014). *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*. Ciudad de México, México: TEPJF.

Jones, M., Alles, S. y Tchintian, C. (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 331-357.

Llanos, B. y Martínez, M. (2016). La paridad en América Latina: Se hace camino al andar. En Llanos, B. y Martínez, M. (Eds.) *La democracia paritaria en América Latina*. Los casos de México y Nicaragua (pp. 15-46). Washington, D.C., Estados Unidos: CIM/OEA.

Lovenduski, J. (2005). *Feminizing Politics*. London, Reino Unido: Polity.

Mackay, F., Kenny, K. y Chappel, L. (2010). *New institutionalism through a Gender lens: Towards a feminist institutionalism?*. *International Political Science Review*, 31(5), 573-588.

Norris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2021). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Organización de los Estados Americanos. Recuperado de <https://reformaspoliticas.org/>.

Paxton, P. (2008). "Gendering democracy". En Goertz, G. y Mazur, A. Eds. *Politics, Gender and Concepts. Theory and Methodology* (pp. 47-70). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Phillips, A. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford, Reino Unido: Oxford Political Theory.

Piscopo, J. M. (2015). States as Gender Equality Activists: *The Evolution of Quota Laws in Latin America*. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 27-49.

Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley y Los Ángeles, Estados Unidos: University of California Press.

Roza, V., Llanos, B. y Garzón de la Roza, G. (2010). *Partidos Políticos y paridad: La ecuación pendiente*. Stockholm: Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Saba, R. (2016). *Más allá de la igualdad formal ante la ley. Qué le debe el Estado a los grupos desaventajados*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Siglo XXI.

Schwindt-Bayer, L. A. (Eds.) (2018). *Gender and Representation in Latin America*. Oxford. Reino Unido: Oxford University Press.

Sobrado González, L. A. (2016). El Tribunal Supremo de Elecciones: Concretando la cuota femenina y transitando a la paridad de género. En Freidenberg, F. y Muñoz-Pogossian, B. (Eds.) *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina* (pp. 269-282). Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, IJUNAM, OEA y Sociedad Argentina de Análisis Político.

Crimen organizado e (in)seguridad en América Latina

Thiago Rodrigues

Introducción

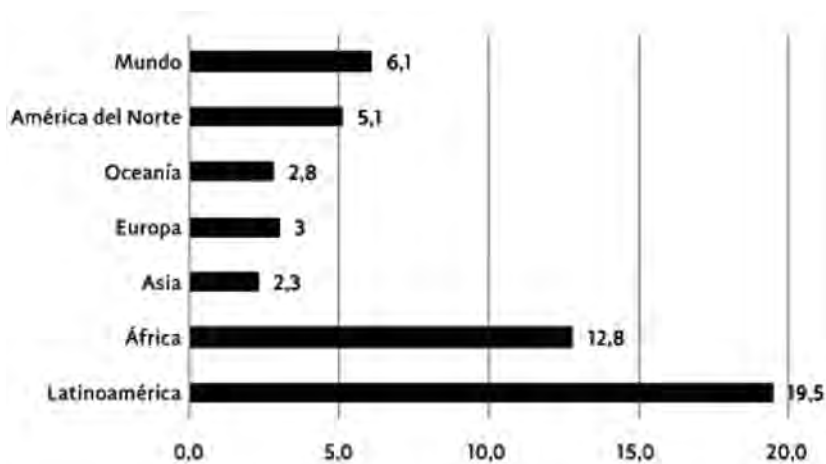
Hay pocos temas de la realidad social contemporánea que son más mediatizados que el “crimen organizado. Sin embargo, de acuerdo con Eugenio Raúl Zaffaroni (1996), “crimen organizado” es una “categoría frustrada”, pues no tiene densidad sociológica o jurídica.

Para el jurista, “*organized crime* no es un concepto criminológico, sino una tarea que el poder [político] ha impuesto a los criminólogos” (Zaffaroni 1996: 48). Así, el concepto de “crimen organizado” no serviría para describir un fenómeno, sino para “producir” un problema a ser combatido por el Estado. No obstante, el propio Zaffaroni (1996) admite que, aunque se pueda criticar la pertinencia del concepto, hay una plétora de actividades en el mundo actual que son encuadradas como “crimen organizado” y que son encaradas como una seria amenaza a las instituciones, a la economía global y a la seguridad ciudadana.

En dicho contexto, América Latina ocupa un lugar de destacado. La región es considerada la más violenta del mundo, teniendo en cuenta

la tasa de homicidios por 100.000 habitantes. Datos de la Oficina de las Naciones Unidas para Drogas y Crimen (UNODC) de 2017 indican que la región registra una relación de 19,5 personas asesinadas por cada 100.000, habitantes, el índice más alto entre todos los continentes, como muestra la Figura 1:

FIGURA 1: Tasa de homicidio (x/100.000 habitantes) en 2017



Fuente: (Rettberg 2020: 3).

En 2019, El Salvador contaba con 62,1 asesinados por 100.000 seguido por Venezuela (56,8), Honduras (41,7), Brasil (30,5) y México (29,6) (UNDOC 2019). Solamente como elemento de comparación, para la Organización Mundial de la Salud, la relación máxima tolerable es de 10/100.000 (Rettberg 2020).

Asimismo, la región abriga las más letales ciudades del mundo. De las 50 más violentas, 43 están en América Latina y el Caribe. Los Cabos (México) y Caracas (Venezuela) encabezan la lista con, respectivamente, 111,3/100.000 y 111,2/100.000. La mayoría de las víctimas es joven, masculina, afrodescendiente o de herencia originaria, con bajo nivel de ingresos y bajo nivel de educación formal.

Según el Estudio Global sobre Homicidio de UNODC, el 19% de los homicidios a nivel global están relacionados al “crimen organizado”,

TABLA I: Total de Ciudades por País entre las 50 ciudades más violentas del mundo (2020)

Países	n. de ciudades
Brasil	16
México	13
Venezuela	5
Estados Unidos	4
Colombia	3
Sudáfrica	3
Honduras	2
El Salvador	1
Puerto Rico	1
Guatemala	1
Jamaica	1
Total	50

Fuente: Elaborado por el autor a partir de STATISTA (2021).

mientras que, en América Latina, los “homicidios intencionales” vinculados al “crimen organizado” podrían representar hasta el 70% de los asesinatos (UNODC, 2019: 7). Como comparación, en Iraq –país en conflicto desde la invasión liderada por Estados Unidos, en 2003– la tasa de homicidios para 2019 es de 0,62/100.000 (STATISTA 2021a). La idea, por tanto, que América Latina es una zona de paz es una quimera (Franchi; Migon; Jiménez Villareal 2019; Mares 2012).

Adoptamos la perspectiva que entiende la América Latina como una región donde el “orden” político, económico y social es mantenido históricamente bajo fuerza de la violencia estructural que, contrariando el sentido común es –aunque perversamente– un factor de amalgama social (Desmond Arias; Goldstein 2010, Rodrigues; Rodríguez 2020). Asumimos, también, que el conjunto de actividades calificadas por los códigos penales y la literatura académica como “crimen organizado” es parte central de esta dinámica violenta.

Este capítulo está dividido en cuatro secciones. A continuación, sigue una nota conceptual con la presentación de las nociones que orientan este análisis. Luego, presentamos los estudios de caso sobre actividades del “crimen organizado” –México, Colombia y Brasil– con atención a las conexiones criminales existentes con otros países o regiones en América Latina. Por fin, concluimos con una provocación respecto la relación entre el énfasis punitivo en política pública y el crecimiento del “crimen organizado”.

Nota conceptual

El concepto de “crimen organizado” fue elaborado en Estados Unidos durante los años 1950. Su primera aparición se dio en investigaciones conducidas por el Senado dirigidas a combatir “sindicatos criminales” activos en EE.UU. desde la enmienda constitucional que, en 1919, prohibió la producción, importación, exportación, venta de alcohol. Durante la vigencia de la Prohibición, el mercado (oferta-demanda) por alcohol no disminuyó, sino que se transfirió a la ilegalidad, dando abasto a grupos ya dedicados a otras actividades ilícitas como el juego de azar, la extorsión y la prostitución. Estos grupos, o “mafias”, estaban fuertemente asociadas a minorías étnicas y comunidades de inmigrantes, como italianos, irlandeses, chinos y judíos (Antonopoulos; Papanicolaou 2018, Paoli 2003).

Las investigaciones en contra las mafias se sucedieron en el mismo período en que otras comisiones denunciaban la presunta infiltración del comunismo en Estados Unidos. Para Zaffaroni (1996), hay un paralelo entre los afanes anticomunistas y anticrimen, pues ambos fueron elaborados por políticos conservadores en un contexto de paranoia contra “enemigos invisibles” y “poderosos”. Por esa razón, si los “agentes comunistas” penetraban la sociedad estadounidense como un gigantesco pulpo cuyo cerebro estaría en Moscú, algo parecido serían las mafias, contando con una organización presuntamente rígida, jerárquica e infiltrada en el Estado (Roth 2010).

Zaffaroni (1996) nos cuenta, sin embargo, que los informes producidos por el Senado estadounidense impulsaron una producción académica, principalmente en sociología y criminología, muy comprometida

políticamente. La noción de “crimen organizado” expuesta en los informes y alentada por expertos habría sido útil para la intención de senadores como Ester Kefauver de defender la existencia de grandes corporaciones ilegales que contaminarían el Estado y amenazarían el orden público. Desde entonces, este estereotipo seguiría como el modelo para definir el “crimen organizado” tanto en códigos legales y tratados internacionales como en obras académicas, periodísticas y de ficción (Critchley 2008, Antonopoulos; Papanicolaou 2018). En suma, categorías como “etnicidad” y “clase social” marcarían los orígenes de este concepto y continuarían siendo centrales para la definición de “crimen organizado” hasta días de hoy (Roth 2010).

A pesar de que el concepto de “crimen organizado” está asociado a la idea de organización jerárquica y amenazadora de la seguridad pública, seguridad nacional e internacional, la naturaleza de la mayoría de los grupos que han recibido este sello suele ser más descentralizada, flexible, ágil y volcada hacia la continuación y expansión de sus negocios ilícitos.

Los esfuerzos de clasificación del “crimen organizado” se intensificaron desde los años 1970 con la expansión de actividades delictivas a nivel mundial, siguiendo la dinamización global de los mercados. Tras la construcción de normativas nacionales, el proceso de producción de un marco global alcanzó su cenit con la Convención de Naciones Unidas en contra el Crimen Organizado (Convención de Palermo), de 2004.

Ante la dificultad de nivelar prácticas y organizaciones ilegales muy diferentes, el tratado intentó establecer una lista de “actividades típicas” que definirían una entidad del “crimen organizado”. Actividades como trata de personas, tráfico de drogas, contrabando de productos manufacturados, tráfico de armas, lavado de dinero entre otras fueron establecidas como inversiones propias del “crimen organizado”.

Esta táctica, sin embargo, no ha servido para aclarar el campo de acción en contra de la criminalidad organizada. La forma y contenido de los grupos que actúan en la gestión de mercados ilegales a nivel mundial son demasiado diversificados: hay grupos locales de jerarquía rígida, grupos regionales de articulación flexible, grupos con o sin penetración en las instituciones públicas y privadas, grupos con más o menos participación en negocios legales etc. El intento fallido de establecer un patrón mundial para definir el “crimen organizado”

encuentra semejanza con esfuerzo parecido dedicado al terrorismo. La elección de “actividades típicas” no aclara si un grupo es “terrorista”, porque depende de quienes definan que un acto u otro es “legítimo” o “ilegítimo”. Las definiciones, al fin y al cabo, son todas políticas.

Aquí nos es útil mencionar los trabajos sobre el crimen y la criminalidad elaborados por Michel Foucault en los años 1970 (Foucault 2002; Foucault 2017). Para el filósofo, el sistema punitivo (cárceles, derecho penal liberal, policía moderna, concepto de reforma moral del condenado, etc.) fue creado en Europa entre finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, difundándose después por todo el globo. En tesis, el sistema tenía como reto reformar el individuo para transformarlo en una persona dócil y útil para la sociedad. El sistema punitivo produjo la figura del “delincuente” entendido como un “subversivo disciplinado” y, por lo tanto, controlable por el Estado. De modo similar, para Zaffaroni (1996), la categoría de “crimen organizado” transforma en “enemigos públicos” personas que no necesariamente tienen el poder o influencia que el concepto sugiere. Con esto, se justifica el endurecimiento de condenas, el agrandamiento de presupuestos para la policía y las fuerzas armadas y se tornan más aceptables por la ciudadanía la “selectividad” del derecho penal, es decir, la represión direccionada a determinados grupos sociales y étnicos.

De todos modos, si la figura del “gánster” es una creación del propio sistema punitivo, no se puede negar que este proceso ha sido exitoso y que, hoy en día, hay distintas organizaciones ilegales, de tamaños y patrones de funcionamiento diferentes, que actúan el local hasta el global. Para evitar el refuerzo de los estereotipos clasistas y racistas presentes en el concepto de “crimen organizado”, pero reconociendo su utilidad como instrumento analítico, seguimos la recomendación de Antonopoulos y Papanicolaou de siempre estudiar este “problema” teniendo en cuenta “como diferentes estructuras de crimen organizado existen en contextos particulares” (2018: 9). De este modo, buscaremos presentar algunas características del “crimen organizado” en América Latina y sus impactos en términos de (in)seguridad ciudadana.

Para autores como Bagley (2015), Labrousse (2015), Sampó (2017) y Tokatlian (2018), aunque haya en América Latina un número considerable de actividades ilegales conducidas por lo que se ha aceptado

nombrar como “crimen organizado”, hoy en día estos ilegalismos están de un modo u otro relacionados al narcotráfico. Actividades como la minería ilegal, el contrabando de tabaco, la “piratería” de productos manufacturados, la trata de personas, el tráfico de armas, los crímenes en el ciberespacio, el lavado de dinero, la extorsión, entre otras, están asociadas, son tributarias o complementarias al tráfico de drogas.

Ante la complejidad y amplitud de las manifestaciones locales, nacionales y transnacionales del “crimen organizado” en América Latina, Zaich y Antonopoulos (2019) sugieren concentrar el análisis: (1) en el narcotráfico –mencionando las articulaciones con otros ilegalismos asociados–, (2) en los tres países que les parecen “casos extremados”: Colombia, México y Brasil. Seguiremos esta sugerencia de modo a presentar un panorama de la dinámica del “crimen organizado” en Latinoamérica y sus impactos en términos de (in)seguridad ciudadana.

América Latina, narcotráfico y la criminalidad organizada

En finales de los años 1970 emergió un potente comercio ilegal en América Latina: el tráfico de cocaína. Aunque esta droga psicoactiva fuese conocida y usada desde el siglo XIX, tardó hasta esta época para que la demanda creciera exponencialmente. Esto pasó porque, en Estados Unidos y en Europa occidental, una nueva generación de jóvenes profesionales de la economía financiera globalizada –los *yuppies*– empezó a buscar sustancias euforizantes adecuadas a su estilo de vida basado en ambición y súper productividad.

En este contexto, América Latina, y en especial, la América Andina, estaba en condiciones de ofrecer el producto que esta demanda exigía, empezando por la existencia de cultivos tradicionales de hoja de coca –la materia prima de la cocaína– y de grupos ilegales organizados con expresión transnacional (Escohotado 1995, Rodrigues 2017).

En estos años iniciales fue establecida la primera división del trabajo del crimen organizado en América Latina, con la cocaína como producto clave. Este modelo funcionó como un *reloj de arena* donde la base correspondería al “sector productivo primario” y el tope al “sector minorista”. El pasaje estrecho sería el “sector productivo oligopólico” (Sarmiento; Krauthausen 1991).

Los dos extremos son más amplios porque acomodarían un número más grande de actores ilegales. En el “sector productivo primario” estaban los campesinos productores de hoja de coca y las bandas criminales responsables por la primera parte del proceso de producción de la cocaína, con la transformación de la hoja de coca en pasta base. Este sector quedó instalado principalmente en Perú y Bolivia.

El pasaje angosto representa un sector con menos actores, más organizados, con más capital para inversión, con acceso a rutas internacionales para la distribución de productos ilícitos y con más penetración en las instituciones, fuerzas de seguridad y en el mercado legal. El “sector productivo oligopólico” de los 1980 fue establecido, principalmente, en Colombia). Finalmente, el “sector minorista” se estableció en los principales mercados consumidores, en contacto con las redes mayoristas internacionales y en comunicación directa con la demanda. Este sector, organizado a partir de bandas previamente operacionales o de nuevos grupos armados por diásporas del Sur en Estados Unidos, Canadá y Europa, contiene número más grande de actores que suelen estar en intensa competición.

Sin embargo, el elemento fundamental que hace posible esta división del trabajo es la existencia misma de un mercado ilegal, es decir, la situación generada por la prohibición de las drogas. Cuando, a partir de la segunda década del siglo XX, se fue construyendo un sistema de criminalización de la producción, transporte, venta y consumo de una lista de sustancias psicoactivas lo que pasó fue similar a lo sucedido con la prohibición del alcohol en Estados Unidos: la demanda no desapareció, pero se trasladó a la ilegalidad, impulsando grupos ilegales actuando como “empresas del submundo”. Para Zaffaroni (1996), el llamado prohibicionismo es una forma del Estado reglamentar el mercado de drogas ilegales, generando –justamente por la criminalización– un espacio para que crezcan organizaciones del “crimen organizado”. En otras palabras, ante la imposibilidad de suprimir las ilegalidades en una economía de mercado, el prohibicionismo ayudaría a “disciplinar” las actividades criminales, poniéndolas en un marco reconocible: el tráfico de drogas.

El ideal del prohibicionismo sería, entonces, la *olipolización* del narcotráfico y, junto con ello, lo mismo para las otras actividades

de la criminalidad organizada. Esto significa una acción consciente de las fuerzas de seguridad del Estado en contra grupos pequeños y poco organizados, de modo a incentivar la supervivencia de grupos más organizados y existentes en menor número. La lógica por detrás es que menos competición, más organización y más grande penetración institucional generan menos enfrentamiento violento entre grupos ilegales y de ellos con el Estado. Así, la “sensación de violencia” disminuiría, confiriendo la impresión de éxito del Estado en la conducción de la política de seguridad pública.

En América Latina, el proceso de olipolización en Colombia generó los llamados “carteles”, siendo los más conocidos los formados en Medellín y Cali. Estos nunca fueron “carteles” en el sentido económico del término, porque no tenían el poder de determinar precios finales. No obstante, el uso del concepto de “cartel”, aunque impreciso, se acerca al uso político de “crimen organizado”, con la utilidad de presentar un “gran enemigo” a ser combatido.

En Colombia, el modelo oligopólico pudo operar hasta que Pablo Escobar y sus asociados se rebelaron en contra la decisión del gobierno Virgilio Barco de aplicar el tratado de extradición firmado en 1979 con los Estados Unidos. El periodo de “narcoterrorismo” liderado por Escobar atrajo atención de la represión. El asesinato de Escobar, en 1993, inauguró un breve período de liderazgo del Cartel de Cali, concluido con la prisión de los hermanos Rodríguez Orejuela. A partir de entonces, el tráfico de drogas en Colombia pasó a ser controlado por un número más grande de grupos con menor estructura y con menores recursos, los “cartelitos”. La pérdida relativa de poder de los narcos colombianos hizo con que se moviera lo que Bagley (2015) llama de “efecto balón”.

El “efecto balón” es una metáfora usada para explicar cómo las actividades del “crimen organizado” –no solamente el narcotráfico– se trasladan de una región a otra cuando la libertad de actuación disminuye en una zona. Así, en los 1990, el cultivo de coca creció en Colombia ante la represión en Bolivia (de Hugo Banzer) y Perú (de Fujimori). Al mismo tiempo, los grupos narcos de México –hasta entonces responsables por el tránsito de cocaína colombiana hacia Estados Unidos– crecieron en importancia, invirtiendo además en la producción de heroína y de drogas sintéticas. La ascensión de los grupos criminales mexicanos marcó el

inicio de la segunda fase de la división internacional del trabajo en el narcotráfico en el continente.

En México, formas más tradicionales de criminalidad organizada, responsables por el contrabando de productos estadounidenses, trata de personas, tráfico de armas y de marihuana fueron transformadas en nuevas organizaciones impulsadas por el lucro del tráfico de cocaína. El alto nivel de penetración institucional y de clientelismo entre grupos criminales, políticos, policías y militares fue una marca del monopolio político del Partido de la Revolución Institucional (PRI). Cierta equilibrio de poder entre organizaciones como el Cartel del Golfo y el Cartel Arellano Félix generó arreglos como la “federación de Sinaloa”, liderada por Joaquín “El Chapo” Guzmán, en la segunda mitad de los 1990. La “federación” buscó establecer un oligopolio en armonía con actores del Estado y del mercado legal (Paley 2018).

El precario equilibrio en México fue roto a comienzos de los años 2000 por una conjunción de factores: (1) el inicio de la aplicación del Plan Colombia bajo el presidente Álvaro Uribe que enfocó sus recursos en el enfrentamiento militar de las FARC-EP, impactando la producción de coca, la producción de cocaína y la utilización de las redes logísticas internacionales que no pudieron ser controladas por los “cartelitos” y las llamadas “nuevas bandas criminales” (BACRIM); (2) la situación en Colombia agrandó la importancia de México en el mercado continental del narcotráfico, generando incentivos a la entrada de nuevos actores en la disputa por rutas, plazas y mercados; (3) el cambio en la presidencia de la república en México, con la ascensión de Vicente Fox (PAN), sacó el PRI del poder federal por primera vez en siete décadas, desarticulando arreglos establecidos entre el crimen organizado y agentes del Estado; (4) la posición estratégica de México generó una situación peculiar, donde grandes organizaciones –de tipo oligopólico– pasaron a pelear por espacios en el mercado, en una forma de competición violenta más común entre los grupos del menudeo; (5) la continuidad de la “guerra contra las drogas” ha forzado el desplazamiento de rutas y de zonas productivas para América Central y México.

El sucesor de Fox, Felipe Calderón, llegó al poder en 2006 en un proceso electoral marcado por irregularidades. En febrero de 2007, la primera decisión importante de su administración fue declarar “guerra

a los carteles”. Calderón despegó efectivos del Ejército y de la Armada para capturar jefes narcotraficantes, para interceptar rutas del tráfico, para sobre-vigilar las fronteras norte y sur del país, para destruir laboratorios clandestinos y cultivos ilícitos y para ocupar áreas urbanas controladas por bandas criminales. La “guerra” fue financiada por la Iniciativa Mérida, programa financiado por Estados Unidos, similar al Plan Colombia, que destinó 1.6 mil millones de dólares entre 2007-2010 destinados a la compra de equipos militares, equipos de vigilancia y entrenamiento militar. Los efectos de la “guerra” fueron impactantes: calculase, entre 2007 y 2017, 170.000 muertos, 30.000 desaparecidos y miles de denuncias sobre violaciones masivas a los derechos humanos (Benítez Manaut 2010; Estrada 2012; Castañeda; Aguilar 2016).

El enorme coste en vidas y en inestabilidad social no ha generado una disminución de la actividad del “crimen organizado” en México. Al contrario, el número de “organizaciones del tráfico de drogas” (OTD) ha crecido y diversificado. Cuando comenzó la “guerra” de Calderón había cuatro grandes OTD en México: Sinaloa, Juárez, Golfo y Familia Michoacana. En 2020, 11 OTD disputaban territorios y rutas: Jalisco Nueva Generación, Cartel del Pacífico, Cartel del Golfo, Los Zetas, Cartel del Noreste, Guerreros Unidos, La Familia Michoacana, Los Beltrán Leyva, Cartel de Santa Rosa, La Unión Tepito, Fuerza Antiunión.

El presidente siguiente, Enrique Peña Nieto, mantuvo la lógica militarizada logrando los mismos efectos, mientras el actual mandatario, Andrés Manuel López Obrador, aunque haya prometido “desmilitarizar” la lucha en contra el narcotráfico, solamente ha desplazado el foco para una nueva Guardia Nacional también de naturaleza militarizada (Rodrigues; Labate 2019). El modelo de la “guerra contra las drogas” se ha proyectado hacia Centroamérica y el Caribe. Recursos de la Iniciativa Mérida fueron destinados a países del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras, El Salvador), a Haití y a República Dominicana. En Centroamérica, bandas criminales nacidas en cárceles de Estados Unidos y después establecidas en el sistema penitenciario centroamericano –las maras– ocupan, simultáneamente, posiciones de poder dentro de las prisiones y en territorios urbanos de la región. La explosiva situación de Centroamérica es resultado de la combinación de violencia política, inestabilidad institucional, gran

concentración de ingresos y otras dificultades propias a las sociedades en situación de postconflicto que son empeoradas por el hecho de que la región está en la ruta principal de la cocaína colombiana hacia Estados Unidos (Rodrigues; Rodríguez 2019; Wolf 2017).

El fenómeno de las bandas criminales nacidas en las cárceles también ocurre en Brasil. El país ha ocupado posiciones distintas en cada una de las dos fases de la “división internacional del narco”. En los 1980, Brasil se estableció como importante paso para la cocaína hacia el mercado europeo, contando con la presencia de mafias italianas y la actuación local de bandas criminales originadas en el sistema carcelario. La primera y más importante fue el Comando Vermelho (Comando Rojo – CV) formado a finales de los años 1970 en una cárcel de seguridad máxima destinada a presos políticos. La primera generación del CV se dedicó a secuestros y robo a bancos, pero las altas ganancias del tráfico de cocaína pronto llamaron la atención de los miembros más jóvenes. El modelo de organización del CV combinó el control del sistema carcelario de Río de Janeiro y es establecimiento de una gobernanza criminal en las “favelas” de Río. El grupo ha formulado un discurso de protección de los presos y de las poblaciones pobres de Río ante la violencia policiaca, creciendo como una federación de pequeñas “células”.

La dinamización del mercado de drogas en Brasil entre finales de los 1980 y comienzos de los 1990 impulsó la formación de grupos disidentes como el Tercer Comando. En estos años llegaron a Brasil otros grupos internacionales, como las mafias nigerianas, chinas, gallegas y de la Europa oriental. Bajo el paraguas de una política antidrogas violenta y militarista, el “crimen organizado” se expandió dando paso a la formación de otros grupos, como el Primer Comando de la Capital (PCC). Nacido en cárceles del estado de San Pablo, los orígenes del PCC son similares a los del CV. Sin embargo, pronto el grupo se convirtió en una federación mucho más organizada, dedicada a un abanico de actividades ilegales más allá del tráfico de drogas. El modelo de gobernanza criminal de PCC incluye un “tribunal del crimen” que juzga infracciones y media en disputas entre los miembros. El PCC ha “pacificado” áreas urbanas de San Pablo, imponiendo duras normas de conducta (Villa; Souza 2019; Villa; Macedo; Ferreira 2021). El grupo

también se ha proyectado para otras regiones de Brasil y hacia otros países. Hoy en día, el PCC controla el sistema carcelario de Paraguay y zonas fronterizas con Bolivia. De estos dos países, el PCC importa cocaína y marihuana, y negocia armas, vehículos robados y tabaco contrabandeado (Feltran 2018, Cruxen 2020).

La alianza que acercó PCC y CV en comienzos del siglo XXI se terminó a partir de 2016 cuando el primero buscó monopolizar la ruta paraguaya. Desde entonces, las dos organizaciones están en confrontación violenta dentro de las cárceles y en muchas ciudades del país. La principal zona de confrontación está en el norte y noreste brasileños, regiones que se convirtieron en rutas para la cocaína colombiana hacia Europa. Grupos locales, como la Familia del Norte –aliada del CV– disputan espacios y rutas con el PCC. Mafias europeas y africanas forman alianzas con una u otra conforme se fortalezcan o se debiliten. Las antes tranquilas ciudades de la costa noreste de Brasil concentran hoy en día algunas de las más letales ciudades del mundo. Otra vez, la pobreza endémica, la alta concentración de ingresos y la remuneración ofrecida pelo tráfico de drogas –en una región estratégica para el tránsito transatlántico– se combinan para producir un escenario explosivo (Rodrigues; Kalil; Augusto 2018).

El noreste de Brasil, junto con Venezuela, se ha convertido en la principal plataforma para el tráfico de cocaína hacia Europa. En Venezuela, la presencia de mafias europeas está articulada con la acción de grupos atrincherados en el aparato de Estado, como el llamado Cartel de los Soles, liderado por altos mandos militares del régimen bolivariano. Las rutas conectan Brasil y Venezuela –así como Guyana y Surinam– a la África Occidental y al Golfo de Benín controlados por “narco-Estados” como la Guinea Ecuatorial y por grupos ilegales que controlan rutas por el interior –por Mali, Libia, Argelia y Marruecos hacia España, Francia, Italia y Balcanes– o rutas por la costa –por Senegal, Marruecos, Islas Canarias, Portugal, Galicia y sur de España (Sampó 2019)–. Autoridades de África Occidental, Estados Unidos y de la Unión Europea consideran que parte de las ganancias del tráfico de drogas por África es usada por grupos terroristas de la yihad islámica que actúan en la región (Labrousse 2015).

Más allá de ruta para el tráfico, Brasil se ha convertido en el segundo mayor consumidor de cocaína del mundo (UNODC 2020) y en un país

económicamente rentable para actividades ilegales diversificadas, como extorsión, cibercrímenes, tráfico de armas, trata de personas entre otras. En este escenario, surgió un nuevo tipo de criminalidad organizada: las “milicias”, bandas formadas por miembros o exmiembros de las fuerzas de seguridad del Estado. Con orígenes que remontan a escuadrones de la muerte de tiempos de la dictadura militar (1964-1985), las milicias aparecieron en el estado de Río de Janeiro, pero ya están en otras partes del país. Estas bandas son íntimamente ligadas al Estado, sea por su composición, sea por sus intereses vinculados al sector de construcción, a la colecta de basura entre otras actividades. Las milicias están vinculadas a la ultraderecha y se sospecha de su involucramiento en asesinatos políticos –como de la concejala Marielle Franco– y de relaciones con fuerzas políticas como la familia del presidente Jair Bolsonaro.

Conclusiones

Para la ciencia política, el concepto de “seguridad” tiene que ver con previsibilidad: es una sensación vinculada a la confianza respecto a la protección de la integridad física, de la preservación de la propiedad y de las condiciones para la satisfacción de las expectativas subjetivas. En principio, el Estado tiene como función ofrecer esta “seguridad” a sus ciudadanos. La policía y el sistema punitivo del Estado existirían para cohibir actos y actores que amenazaran la “seguridad”.

Sin embargo, en América Latina el Estado ha sido históricamente un factor más de inestabilidad y de promoción de “inseguridad”. Sea en regímenes autoritarios o bajo marcos formales del “estado de derecho”, las fuerzas estatales han aplicado selectivamente su fuerza represiva, con el objetivo de controlar segmentos específicos de las poblaciones. El concepto de “crimen organizado”, con toda su imprecisión, ha servido para instrumentalizar políticas represivas, conquistando apoyo y legitimidad ante el temor producido por un presunto enemigo oculto y malévolo.

Las políticas represivas, sin embargo, han reforzado las organizaciones y las actividades ilegales que supuestamente tenían que combatir. Para Zaffaroni (1996), es siempre el Estado la entidad que reglamenta los mercados, directamente con normas para ordenar el mercado legal o

indirectamente dejando que la ilegalidad deje a los grupos criminales la tarea de regularse. La ilegalidad produce una sombra bajo la cual individuos u organizaciones encuentran oportunidades para invertir y lucrar. En otras palabras, si prohibir la producción, venta o consumo de algo no elimina la demanda, la ilegalidad solamente genera espacios de ganancias ilícitos, donde los instrumentos de regulación y de control no siguen los patrones de defensa de derechos y de preservación de la integridad de los ciudadanos.

En general, la literatura sobre “crimen organizado” en América Latina exhibe un panorama de los grupos y actividades existentes y sugiere “soluciones” como el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad y el endurecimiento de los códigos penales. Este capítulo buscó un camino distinto. Presentamos elementos conceptuales e históricos que permiten comprender la lógica de funcionamiento del “crimen organizado” en América Latina, centrando el análisis en tres países clave para entender dicha dinámica. A partir de este marco analítico, esperamos haber ofrecido una mirada crítica hacia la necesidad disminuir los espacios de ganancia para el “crimen organizado”. Esto será posible si la formulación de políticas pública experimenta una liberación de la insistencia en criminalizar, abriendo posibilidades de reglamentación que disminuya la sombra de la criminalidad agrandando los espacios de seguridad ciudadana.

Bibliografía

Antonopoulos, G.; Papanicolaou, G. (2018). *Organized Crime*. Oxford: Oxford University Press.

Bagley, B. (2015). Drug Trafficking and Organized Crime in Latin America and the Caribbean in the Twenty-First Century Challenges to Democracy In: Bagley, B.; Rosen, J. (eds). *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today*. Gainesville/FL: The University of Florida Press, pp. 1-26.

Benítez Manaut, R. (2010). México 2010: crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica In: Benítez Manaut, R. (ed.). *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. México: CASEDE, pp. 9-30.

Critchley, D (2008). *The Origin of Organized Crime in America: The New York City Mafia, 1891-1931*. London: Routledge.

Desmond Arias, E.; Goldstein, D. (2010). Violent Pluralism: understanding the new democracies of Latin America In: Desmond Arias, E.; Goldstein, D. (eds.). *Violent Democracies in Latin America*, Durham: Duke University Press, pp. 1-34.

Escohotado, A. (1995). *Historia general de las drogas*, vol. 3. Madrid: Alianza Editorial.

Estrada, C. (2012). La Iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas, *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. II, n. 3, enero-junio, pp. 266-279.

Feltran, G. (2018). *Irmãos: uma história do PCC*. San Pablo: Companhia das Letras.

Franchi, T.; Migon, E.; Jiménez Villareal, R. (2017). Taxonomy of interstate conflicts: is South America a peaceful region, *Brazilian Political Science Review*, vol. 11, n. 2, pp. 1-23.

Foucault, M. (2017). *La Sociedad Punitiva, curso do Colegio de Francia 1972-1973*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Labrousse, A. (2015). *Geopolítica de las drogas*. Buenos Aires: Marea Editorial.

Mares, D. (2012). *Latin America and the Illusion of Peace*. London: Routledge/IISS.

Paley, D. (2018). *Capitalismo antidrogas. Una guerra contra el pueblo*. México: Sociedad Comunitaria de Estudios Estratégicos y Libertad bajo palabra.

Paoli, L. (2003). *Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style*. Oxford: Oxford University Press.

Rettberg, A. (2020). Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos. *Revista de Estudios Sociales*, n. 73, pp. 2-17.

Rodrigues, T. (2017). *Política e Drogas nas Américas: uma genealogia do narcotráfico*. San Pablo: Desatino.

Rodrigues, T.; Kalil, M.; Augusto, A. (2018). Brazil: violence and public (un)safety. Lanham: Lexington Books, pp. 13-32.

Rodrigues, T.; Labate, B. (2019). México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos de Calderón y Peña Nieto, *Colombia Internacional*, n. 100, p. 39-65.

Rodrigues, T.; Rodríguez, E. (2020). “Mano Dura” y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y estado de derecho, *América Latina Hoy*, n. 84, pp. 89-113.

Roth, M. (2010). *Global Organized Crime*. Santa Bárbara/CA: ABC-CLIO.

Sarmiento, L.; Krauthausen, C. (1991). *Cocaína & Co.: un mercado ilegal por dentro*. Bogotá: Tercer Mundo/UNAL.

STATISTA (2021). Ranking of the most dangerous cities in the world in 2020, by murder rate per 100,000 inhabitants. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/243797/ranking-of-the-most-dangerous-cities-in-the-world-by-murder-rate-per-capita/>.

STATISTA (2021a). Number of documented civilian deaths in the Iraq war from 2003 to February 2021. Disponible en:

Sampó, C. (2017). Una aproximación al crimen organizado en América Latina: definiciones, manifestaciones y algunas consecuencias In: Sampó, C.; Troncoso, V. (eds.). *Crimen Organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores, reacciones*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez, pp. 23-40.

Sampó, C. (2019). Cocaine Trafficking between Latin America and West Africa O Tráfico de cocaína entre a América Latina e a África Ocidental, *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n. 24, pp.187-203.

Tokatlian, J.G. (2018). *Qué hacer com las drogas: una mirada progresista sobre um tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

UNODC – United National Office on Drugs and Crimes (2019). *Global Study on Homicide*. Viena: UNODC.

UNODC – United National Office on Drugs and Crimes (2020). *World Drug Report*. Viena: UNODC.

Wolf, S. (2017). *Mano Dura: the politics of gang control in El Salvador*. Austin/TX: University of Texas Press.

Villa, R.; Souza, M. (2019). Violent Non-State Actors and New Forms of Governance: Exploring the Colombian and Venezuelan Border Zone, *Journal of Human Security*, vol. 15, n. 1, pp. 6-18.

Villa, R.; Macedo, C. Ferreira, M. (2021), Violent Nonstate Actors and the Emergence of Hybrid Governance in South America. *Latin American Research Review*, vol. 56, n. 1, pp. 36-49.

Zaffaroni, E.R. (1996). “Crime Organizado”: uma categoria frustrada, *Discursos Sediciosos*, vol. 1, n. 1, pp. 45-67.

Conjeturas y certidumbres sobre los Sistema de Protección Social Latinoamericanos tras la COVID-19

Eloísa del Pino

Razones para la incertidumbre sobre el futuro de los sistemas de protección en América Latina

La pandemia de la COVID-19, en la que, a pesar del avance de la vacunación, América Latina se halla aún inmersa en el momento de finalizar este capítulo en abril de 2021, ha venido a añadir más incertidumbre al futuro de los sistemas de protección social de la región. Antes de la detección de los primeros casos en el subcontinente en marzo de 2020, los sistemas de bienestar se encontraban en un periodo de transición. Durante la primera década y media del siglo XXI, la desigualdad de ingresos y la pobreza se habían reducido en América Latina gracias al aumento del empleo y al fortalecimiento de las políticas de protección social existentes o a la implementación de otras nuevas tras más de 30 años de predominio de políticas neoliberales (CEPAL, 2017). Sin

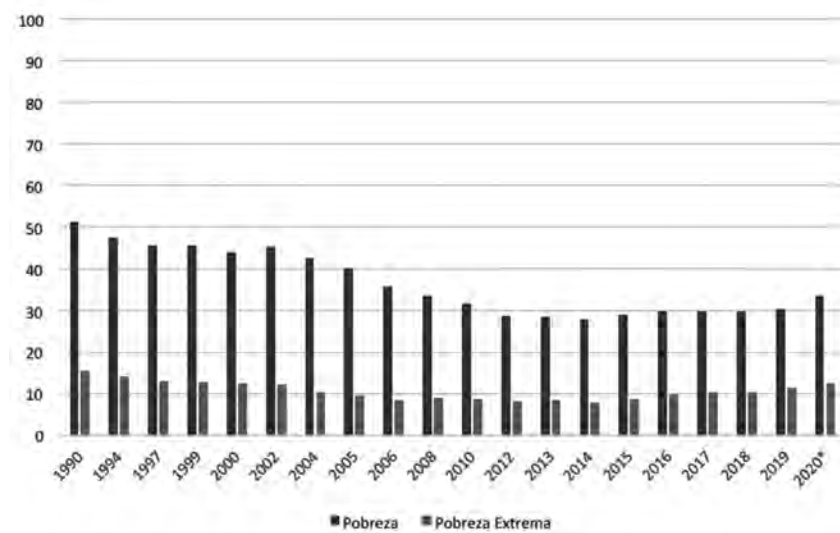
embargo, el empeoramiento de la situación económica y algunos de los cambios políticos y reformas al finalizar la segunda década del siglo, parecían haber ralentizado la anterior etapa expansiva tanto del empleo como de la protección social (Cruz-Martínez, 2019; Sátyro, Del Pino y Midaglia, 2021). Este deterioro empezaba a trasladarse a los indicadores de pobreza que crecían de nuevo desde 2015 (Gráfico 1).

Tal y como exponía la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, la región cuenta con el 8,1 por ciento de la población mundial, pero en marzo de 2021 ha llegado a registrar casi el 29 por ciento de los fallecidos del planeta. Además, de acuerdo con las estimaciones de la CEPAL (2020), el severo impacto de la pandemia podría provocar que más de treinta millones de latinoamericanos se sumaran a la población en situación de pobreza (a los 186 millones en 18 países latinoamericanos en 2019) (Gráfico 1). Este incremento sería el resultado, por un lado, del aumento del desempleo derivado del desplome de la actividad económica, del comercio global y del turismo, con una contracción del PIB del 7,7% en el año 2020 (mayor a la producida durante la Gran Recesión); y, por otro lado, de la debilidad de los sistemas fiscales y de protección social en la mayor parte de los países de la región.

En los sistemas de protección social latinoamericanos, una gran parte de las prestaciones y servicios son contributivos. Sin embargo, cerca de la mitad de los trabajadores informales están excluidos de la seguridad social y hay una escasa presencia de programas de auxilio ante la situación de desempleo (solo están presentes en 11 países). Además, se ha producido un enorme crecimiento de las necesidades sanitarias y sociales derivadas directa o indirectamente de la pandemia, principalmente en las familias de bajos ingresos (un 33,7 y un 12,5 por ciento de la población está en situación de pobreza y de extrema pobreza respectivamente), en las personas mayores, especialmente afectados por el virus, entre los niños, muchos de los cuales han quedado sin escuela y/o sin acceso sistemático a programas de alimentación en ella, entre las mujeres, con sobrecarga de trabajo, y en la población indígena, en una situación de mayor riesgo en todos los países (CEPAL, 2020).

La generosidad de los sistemas de protección social y las reformas para transformarla depende de múltiples factores coyunturales y estructurales. Al incierto panorama económico y social descrito más

GRÁFICO I: Evolución de las tasas de pobreza y pobreza extrema en América Latina entre 1990 y 2020 (18 países)



Fuente: CEPAL (2020b:15), sobre la base del Banco de Datos de las Encuestas de Hogares (BADEHOG). Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. *Las cifras para 2020 corresponden a proyecciones que tienen en cuenta el efecto de los programas de transferencias de emergencia. Porcentajes.

arriba, se unen también las incógnitas políticas. Tampoco sabemos cuál será el impacto de la pandemia en la estabilidad democrática y los equilibrios sociales dentro de algunos países y el potencial movilizador de determinados grupos sociales que ha demostrado ser una variable importante en las reformas recientes de las políticas sociales (Silva y Rossi, 2018). Igualmente, entre 2021 y 2024, la mayoría de los países de la región celebran elecciones sin que podamos anticipar cuánto pesará la gestión de la pandemia en el voto (Malamud y Núñez, 2021). No sabemos si los ciudadanos elegirán continuidad o cambio en sus gobiernos y, por tanto, es difícil predecir cómo afectará el gobierno partidista a los sistemas de protección social.

Por último, existen dos importantes elementos que acostumbran a tener un fuerte poder explicativo en las reformas de las políticas

sociales. Por un lado, el papel que siguen desempeñando los actores internacionales en el desarrollo de la región y sus ideas sobre la configuración y los objetivos que deben perseguir las políticas sociales, ya que en el contexto actual todavía no es claro si se apostará claramente por políticas expansivas del papel del Estado como parece, o se regresará a la austeridad. Por otro lado, las propias instituciones y políticas del bienestar existentes en los países han actuado muchas veces como escudo difícil de penetrar por las nuevas ideas y estímulos externos, pero otras veces se han mostrado permeables a dichas influencias.

A pesar de que las numerosas variables en juego lo hacen muy difícil, en este capítulo se intenta especular sobre el futuro de las políticas sociales de la región. En el siguiente epígrafe se analizan los cambios en las políticas sociales antes de la llegada de la pandemia y sus factores explicativos principales. En el apartado tercero se presentan algunos datos sobre las decisiones de los gobiernos latinoamericanos en materia social durante los últimos meses, desde marzo de 2020 a marzo de 2021. En las conclusiones, se discute qué podemos anticipar sobre el futuro post-pandémico de los sistemas de protección social en la región.

Las reformas de la protección social durante las primeras décadas del siglo XXI y sus factores explicativos

Desde los años 70 del siglo XX y hasta comienzos del siglo XXI, la mayoría de los países de la región vieron erosionarse sus sistemas de protección social con más intensidad de lo que ocurrió en Europa (Gough, 2013). El papel de proveedor de bienes y servicios del Estado se deterioró a favor de incrementar su función reguladora, se redujo el gasto social recurriendo a la justificación de rebajar el déficit público y las prestaciones los trabajadores integrados en la economía formal se vieron reducidas con la excusa de la falta de equidad del sistema (Rudra, 2008; Barrientos, 2009).

Como ya se ha mencionado, desde la primera década del siglo XXI, el rumbo viró hacia un fortalecimiento (aunque desigual) de las políticas y sistemas de protección social, que comenzó a revertirse hacia la

mitad de la segunda década del siglo sin que sepamos aún cual será el impacto de la pandemia. La combinación de varios factores, tales como las características institucionales originales de las políticas sociales, las ideas sobre las mismas, la ideología gubernamental, el grado de consolidación de las democracias, la situación económica y la magnitud de los problemas sociales, nos ayudan a entender los cambios acaecidos en las políticas sociales a lo largo del tiempo en la región, incluidos los iniciados en el siglo XXI (Segura-Ubierno, 2007; Pribble, 2011, 2013; Garay, 2013; Cruz-Martínez, 2017; Del Pino, Sátyro y Midaglia, 2021:11).

Por lo que se refiere a la sanidad, aunque no puede hablarse de un cambio transformador, todos los países habían avanzado tanto en términos de gasto sanitario, como cobertura del sistema, en particular, respecto a la población excluida del mercado laboral formal, en buena medida debido a la mejora de la situación económica. Según Fuentes, Carneiro y Freigedo (2021) otros factores coadyuvantes de esa transformación han sido los desafíos sanitarios comunes derivados de los cambios sociodemográficos y epidemiológicos de la población que enfrentan los sistemas de salud de la región, las ideas provenientes de las instituciones internacionales, como la OMS, en relación con la expansión de la Cobertura Sanitaria Universal o las coaliciones internas a favor de las reformas. El punto de partida de cada país ha condicionado el alcance de las reformas, y, en general, las características institucionales siguen determinando la persistencia de graves problemas de segmentación en algunas partes de la región.

Por lo que se refiere a las pensiones, la influencia de las instituciones internacionales, como el BM y el FMI, también afecta al patrón de cambio general: de sistemas de reparto a sistemas de capitalización individual y aportaciones definidas con participación del sector privado. La incapacidad del sistema contributivo para combatir la pobreza en la vejez que afecta a una importante cantidad de la población dio lugar a nuevas reformas y, en particular al desarrollo de las pensiones no contributivas. Cruz-Martínez, Vargas Faulbaum y Velázquez-Leyer (2021) consideran que este es un cambio de tercer orden, es decir, una transformación sustantiva que afecta tanto a los objetivos como la configuración del sistema de protección social (ver Hall, 1993). Aun así, las instituciones y los actores nacionales, al grado

de democratización, el sistema de partidos, movilización de la sociedad y la situación económica filtraron tales reformas. Por ello, de acuerdo con los mencionados autores, pueden identificarse diferentes entre cuatro y seis tipos de sistemas de pensiones contributivas y desde la década la primera década de los 2000, al menos seis tipos de sistemas de pensiones no contributivas en los 28 países que han implementado este programa.

Aunque en términos de gasto solo representaba el 0,37% del PIB en 2017, los programas condicionados de garantía de ingresos fueron la innovación de política social más relevante de finales del siglo XX y principios del XXI con un impacto positivo tanto en la reducción de la pobreza y el trabajo infantil, como en la incorporación por primera vez de una parte de la población al sistema de protección social. La buena coyuntura económica y el empuje de los bancos internacionales de desarrollo y la influencia de las experiencias positivas de otros países vecinos extendieron estos programas en términos de cobertura de la población y de inversión durante la primera década de 2000, cubriendo en 2017 al 21% de la población y aplicándose en un total de 20 países en 2019. Sin embargo, de acuerdo con Cecchini (2021), las instituciones nacionales y las dinámicas políticas internas proporcionan a los programas una idiosincrasia particular en lo que se refiere a los objetivos (asegurar un nivel básico de ingresos y consumo; o construir cierto capital humano de las familias desfavorecidas), al público objetivo al que va dirigido que puede ser más o menos amplio, y al tipo de condiciones aplicadas para recibirlo.

A pesar de los avances en los tres sectores de política pública mencionados hasta ahora, los retos pendientes siguen siendo muy importantes. La sanidad como los sistemas contributivos de pensiones continúan siendo insuficientes para cubrir a la población que está en el mercado informal, por lo que ha habido que recurrir a un tipo de protección no contributiva (pensiones y otras prestaciones) no del todo consolidadas y criticadas porque no atienden con la misma intensidad y generosidad.

Como es fácil imaginar, la situación de los distintos países no es idéntica. Generalmente se acepta que las instituciones de bienestar en la región se describen mejor como bismarckianas o contributivas (Barrientos, 2019; Barrientos y Powell, 2021). Este rasgo contribuiría a

reforzar una senda específica de reforma o más bien de *reforma dentro de unos límites*, ya que mientras se fortalecen las políticas dirigidas a aquellos que tienen una vinculación con el mercado formal de empleo, las necesidades del resto de la población siguen siendo deficientemente cubiertas. Sin embargo, aunque el problema de la segmentación de la protección social persiste, los países englobados en el llamado Régimen de Universalismo Estratificado (Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica) se caracterizan por altos niveles de cobertura e institucionalización de los principales servicios públicos y apostaron desde principios de la década de 2000, por el aumento del gasto social, especialmente los programas de transferencia condicionada de renta y la integración de las personas que se integran en la economía formal (Filgueira, 1998; Díaz Langou, 2021). En los países del Régimen de Bienestar Dual (Brasil, México, Colombia, Panamá y Venezuela), algunos parecen haber avanzado en la universalización, pero otros disponen de un sistema para aquellos con carreras laborales estables y otro para quienes están al margen del este (Valencia y Barba, 2021). Finalmente, a pesar de los esfuerzos de los primeros años 2000, la mayoría de los países del Régimen de Exclusión (Bolivia, Ecuador y los países centroamericanos –con la excepción de Costa Rica–) siguen compartiendo el reto de ampliar el grupo selecto de la población a la que atienden (Minteguiaga y Ubasart-González, 2021).

Para acabar, junto al problema de la estratificación, la deficiente protección de la infancia, de las familias jóvenes con hijos y las familias monomarentales, el sesgo de la protección social hacia las personas mayores, que será aún mayor en los próximos años debido al envejecimiento y los lánguidos avances en situación de las mujeres, especialmente aquellas de clases más desfavorecidas, son retos comunes a todos los países, aunque sea en diferentes grados (Sátyro y Midaglia, 2021; Blofield et al., 2021).

Las medidas económicas y sociales implementadas durante la COVID-19

Aunque la pandemia alcanzó a América Latina algo más tarde que al continente europeo, la región experimento tasas de crecimiento

exponencial de los contagios muy pronto. Esta razón y las experiencias primero asiática y después de Europa, donde ni siquiera la fortaleza de los sistemas sanitarios consiguió detener el avance del virus, hicieron que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos adoptase muy pronto medidas epidemiológicas de contención (algunos países comenzaron en febrero de 2020). Sin embargo, las medidas sociales y económicas tardaron más en llevar con el agravante de que, a diferencia del caso europeo, los sistemas de protección social están menos consolidados y por lo tanto no disponen de los fuertes estabilizadores autonómicos procedentes de las pensiones y la protección por desempleo. En la región, este efecto amortiguador actuó con relativa eficacia solo en un número muy reducido de países y funcionó muy débilmente en otros (Filgueira *et al.*, 2020).

La prolongación de la pandemia ha hecho que todos los países adopten medidas de una magnitud que supera el esfuerzo que se desplegó durante la Gran Recesión (CEPAL 2020:27) aunque su intensidad y duración son muy variables entre países. Junto iniciativas para preservar la liquidez bancaria y hacer frente a la deuda pública privada, se han destinado recursos a evitar el colapso económico y la pérdida de empleos en las pequeñas y medianas empresas, como el aumento de la liquidez y los créditos o la ampliación de plazos para cumplir con las obligaciones fiscales (Tabla 1). Respecto a los trabajadores, se han tomado medidas para de protección del empleo en la mayoría de los países, de prohibición del despido en un 36 por ciento de ellos, además de otras iniciativas para la adaptación de las jornadas laborales mediante el teletrabajo o la flexibilidad de horarios y vacaciones.

Además, la gran mayoría de los países han implementado programas sanitarios y de protección social. Entre los primeros, además de restricciones con propósitos sanitarios, como las limitaciones de aforo en lugares públicos, el confinamiento o las prohibiciones de movimientos entre países o dentro del país, se ha reforzado la capacidad de los sistemas de salud, se han puesto en marcha mecanismos para testar a la población sin cobertura sanitaria en los países que no la tienen y para avanzar en los procesos de vacunación. El testeo ha sido universal, al menos en ciertos momentos, en algunos países como Uruguay y Chile, Venezuela, Ecuador o Perú (Our Data in World). Tanto las tasas

TABLA I: Medidas adoptadas en Latinoamérica y Caribe durante la COVID-19

	Porcentaje de países que implementan medidas
A. Restricciones de Movimiento	
1. Restricción o prohibición de entrada de viajeros extranjeros	96
2. Cierre y controles de fronteras	93
3. Control de fronteras	63
4. Restricción o cierre de lugares públicos	96
5. Otras	66
B. Sanidad	
1. Emergencia de salud	87
2. Cobertura obligatoria	42
3. Cuarentena obligatoria para viajeros extranjeros, casos confirmados o sospechosos	87
4. Cuarentena general obligatoria	66
5. Tipo de política para hacer test (universal, reducida a ciertos grupos)	72
6. Extensión de la cobertura para hacer test gratuitos	63
7. Hospitales (ventiladores mecánicos, camas UCI adicionales, equipos protección, hospitales temporales, otros)	66
8. Otras	78
C. Economía	
1. Políticas Fiscal	96
2. Política monetaria	72
3. Política empresarial	87
4. Restricciones de la actividad económica	87
5. Controles de precios y cantidades	51
6. Estímulos económicos	60
7. Regulación de higiene personal y limpieza de productos en el mercado	45
8. Alivio de la deuda y suspensión de pago por créditos	66
9. Otras	77

(Continúa)

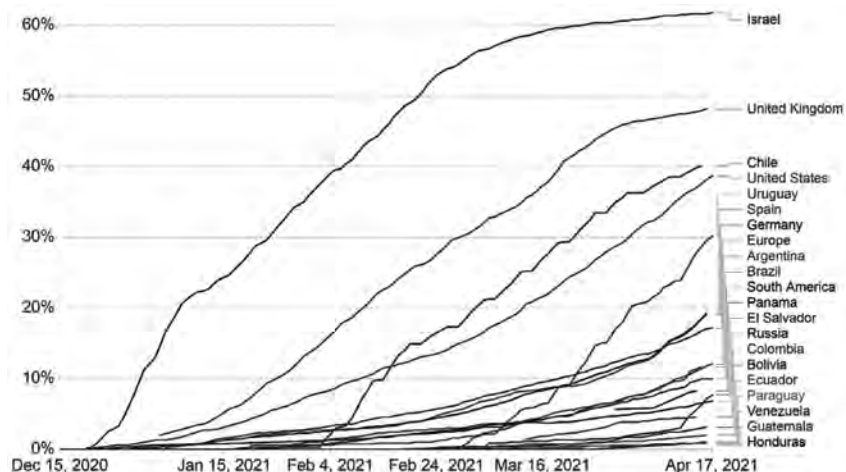
D. Empleo	
1. Protección del empleo	90
2. Licencia de empleo	24
3. Reducción de las horas laborales	95
4. Prohibición del despido	36
5. Otras	54
E. Protección Social	
1. Transferencias monetarias (nueva, aumento de las existentes, nuevos receptores, desembolso anticipado)	78
2. Alimentos/ Transferencias en especie	72
3. Garantía de Servicios Básicos	72
4. Otra	63
F. Educación/ Escuelas	
1. Suspensión de Clases	96
2. Provisión de herramientas para el aprendizaje a distancia	78
3. Mantenimiento de los programas de comedor escolar	42
4. Otras medidas educativas o relacionadas con la escuela	51
G. Otras	

Fuente: Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Consultado 17 de Abril de 2021.

de incidencia del virus como tasas de vacunación son muy dispares en la región. Brasil y México están entre los países más afectados del mundo por el virus. En el otro extremo, Chile y Uruguay donde a mediados de abril se ha vacunado con al menos una dosis a entre el 30 y 40 por ciento de la población, avanzan a buen ritmo en el proceso de inmunización de su población (Gráfico 2).

En el ámbito educativo, prácticamente la totalidad de los países, un 96 por ciento han suspendido las clases. Algunos países han implementado iniciativas para compensar tales suspensiones, mediante la provisión de herramientas para facilitar la educación a distancia (78 por ciento así lo declaran). Finalmente, entre las medidas de protección social, se ha reforzado los subsidios por desempleo y en un 78 por ciento de los países se han puesto en marcha nuevos programas para el mantenimiento de los ingresos o se han extendido las coberturas para proporcionárselos

GRÁFICO 2: Porcentaje de la población de distintos países que ha recibido al menos una dosis de la vacuna de la COVID-19.



Fuente: Our World in Data, <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>. Consultado el 17 de abril de 2021

a determinados colectivos o se han reforzado las cuantías de las transferencias monetarias existentes. El apoyo ha sido más intenso en Chile y Uruguay y mucho más tardío en México. En un 72 por ciento de los países se ha recurrido a transferencias en especie y, por ejemplo, un 42 por ciento han tratado de mantener los programas de alimentación para los niños que habitualmente comen en los comedores escolares.

Qué podemos anticipar del futuro de los sistemas de protección social tras la COVID-19

El fortalecimiento de los sistemas de protección social está asociado a diferentes factores sociodemográficos, institucionales, económicos y políticos. Un repaso de la situación actual de los mismos puede ayudarnos con la arriesgada tarea de especular con el futuro de los sistemas de protección social en la región.

Antes de la pandemia algunos programas de protección social como las Transferencias Condicionadas de Rentas habían experimentado

recortes y muchos países parecían haber renunciado a corregir las deficiencias de cobertura de los sistemas sanitarios que aun presentan un acusado problema de dualidad o segmentación. A pesar de todo, *la pandemia y el crecimiento de las necesidades sociales*, en particular de los grupos más desfavorecidos, pero no solo, también han evidenciado la urgencia de fortalecer la sanidad y la protección social.

Como hemos visto, la gran mayoría de los países ha adoptado medidas sanitarias y ha reforzado los ingresos monetarios de la población, lo que se ha visto facilitado gracias a los sistemas administrativos recientemente construidos alrededor de estas prestaciones (véase Cejudo *et al.*, 2020). También se han implementado medidas educativas, laborales o económicas para ello, aunque en muchos casos también estas iniciativas parecen responder a esta lógica segmentada, poniendo por tanto sobre la mesa el peso del *diseño institucional original* en el desarrollo presente y futuro de las políticas sociales. Igualmente, la incertidumbre sobre la duración de la pandemia hace muy complejo planificar el alcance de estas medidas. Propuestas que parecían ambiciosas procedentes de los organismos internacionales, como la de la implementación de una nueva transferencia incondicionada de rentas de una duración de seis meses, parece ahora insuficiente debido a la prolongación de esta crisis.

En general, la *bonanza económica* ha favorecido tradicionalmente la expansión de la protección social en la región (Altman y Castiglioni 2019; Levitsky y Roberts 2011). El fuerte impacto económico que ha tenido la pandemia en este grupo de países, que ya era el más endeudado del mundo desarrollado, puede convertirse en un obstáculo para la consolidación de las medidas adoptadas durante la misma. Es cierto que, al menos en el *terreno de las ideas*, entre los actores internacionales parece haberse impuesto la necesidad de políticas expansivas. Sin embargo, estas ideas están lejos de concretarse, en particular en algunos países. Por ejemplo, como explicaba la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, los instrumentos de financiación provistos por las instituciones internacionales o terceros países, entre ellos varios fondos, solo cubren las necesidades de algunos países y únicamente un tercio de ellas; y las medidas de liquidez o reducción de la deuda son insuficientes, como también ocurre con la cooperación financiera entre los países de la región.

Ante este escenario, algunos académicos y exresponsables públicos han propuesto un “Consenso Latinoamericano” entre los agentes económicos y sociales de la región, que incluye un compromiso claro con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este Consenso Latinoamericano (2021) consta de 18 puntos que integran objetivos y medidas para la lucha contra la desigualdad, el desarrollo de los sistemas de protección social, la mejora de cobertura y calidad de los sistemas sanitarios y educativos, además de la reducción de la economía y el empleo informales, entre otras medidas.

Junto a los condicionantes ya mencionados de tipo sociodemográfico, institucional y económico, los *factores de tipo político* también han demostrado influir en la configuración y desarrollo de los sistemas de protección social. Aunque gobiernos de distintos colores han implementado programas de protección social en la región, la presencia de gobiernos de izquierda ha favorecido en mayor medida la puesta en marcha de políticas sociales o al menos de determinado tipo de ellas (Arditi, 2009; Fairfield y Garay, 2017)). Como ya se ha mencionado en la introducción, casi todos los países celebrarán elecciones en los próximos años y esto convierte ahora en aventurada cualquier especulación sobre el futuro de la protección social vinculada a la ideología gubernamental. Sin embargo, sí resulta interesante dejar sobre la mesa un asunto que merece ser investigado: tratar de anticipar cual será el efecto la pandemia en la (des)movilización de la sociedad civil y en particular en la capacidad de acción de influencia política de determinados grupos sociales cuya actividad ha resultado muy importante para la expansión de los derechos y políticas sociales en los años recientes.

Bibliografía

Altman D. y Castiglioni R. (2019). "Determinants of Equitable Social Policy in Latin America (1990-2013)". *Journal of Social Policy*. 34(1), 58-75. Cambridge University Press.

Arditi, B. (2009) "El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?". *Brasil, Ciências Sociais Unisinos* 45(3), 232-246.

Barba Solano, C. y Valencia Lomelí, E. (2021). "Actors and Social Reforms in Dual Welfare Regimes in Latin America: Brazil, Mexico, Colombia, Panama and Venezuela". En N. Satyro, E. del Pino y C. Midaglia (Eds.) *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan. 61-101.

Barba Solano, C. (2019). "Welfare Regimes in Latin America: Thirty Years of Social Reforms and Conflicting Paradigms". En G. Cruz-Martínez (Ed.) *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*. Londres: Routledge, 29-58.

Barrientos, A. y Powell, M. (2021). "How "liberal" Are Latin American Welfare Regimes". En N. Satyro, E. del Pino y C. Midaglia (Eds.) *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan. 135-160.

Barrientos, A. (2009). "Labour Markets and the (hyphenated) Welfare Regime in Latin America". *Economy and Society*, 38(1), 87-108.

Barrientos, A. (2019). "Social Protection in Latin America: One Region, Two Systems". En G. Cruz-Martínez (ed.) *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*. Londres: Routledge, 59-71.

Blofield, M., Filgueira, F. Giambruno C. y Martínez-Franzoni. J. (2021). "Beyond States and Markets. Families and Family Regimes in Latin America". En N. Satyro, E. del Pino y C. Midaglia (Eds.) *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan. 255-285.

Cecchini, S. (2021). "Social Assistance: Conditional Cash Transfers- A Gateway into Social Protection Systems". En N. Satyro, E. del Pino y C. Midaglia (Eds.) *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan. 225-253.

CEPAL (2017). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.

CEPAL (2020), "Report on the economic impact of coronavirus disease (COVID-19) on Latin America and the Caribbean", Santiago de Chile.

Consenso Latinoamericano (2021) <https://iberoame.usal.es/wp-content/uploads/2020/09/Consenso-Latinoamericano-2020.pdf>

Cruz Martínez, G., Vargas-Faulbaum, L. y Velázquez-Leyer, R. (2021). "Social Security and Pensions Systems. The Deep Stratification of Latin American Societies". En N. Satyro, E. del Pino y C. Midaglia (Eds.) *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan. 163-193.

Cruz-Martínez, G. (2019). "Comparative Social Policy in Contemporary Latin America: Concepts, Theories and a Research Agenda". En G. Cruz-Martínez (Ed.) *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*. Londres: Routledge, 1-28.

Del Pino, E., Satyro, N. y Midaglia, C. (2021). *The Latin American Social Protection Systems in Action: Triggers and Outcomes of Reforms at the Start of the 21 Century*. En N. Satyro, E. del Pino y C. Midaglia (Eds.) *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan, 1-29.

Diaz Langou, G. (2021). "Stratified Universalistic Regimes in the Twenty-Fost Century: Widening and Compounding Inequalities in Welfare and Social Structure in Argentina, Uruguay, Chile and Costa Rica". En N. Sátyro, E. del Pino y C. Midaglia (Eds.) *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan, 33-59.

Fairfield, T. y Garay, C. (2017). "Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking". *Comparative Political Studies*, 50 (14), 1871-1906.

Filgueira, F., Galindo, L. M., Giamburno, C. y Blofield, M. (2020). "América Latina ante la crisis de la COVID-19 Vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social" *serie Políticas Sociales*, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Filgueira, F. (1998). "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina; residualismo y ciudadanía estratificada", in Brian Roberts, *Ciudadanía y política social*. San José: de Costa Rica, FLACSO/SSRC., 71-116.

Fuentes, G. y Carneiro, F. (2021). "Health Care Reform in Latin American: not all Roads Lead to Rome". En N. Satyro, E. del Pino y C. Midaglia (Eds.) *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan. 195-123.

Garay, C. (2016). *Social policy expansion in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

Gough, I. (2013). "Social policy regimes in the developing world". En P. Kennett (Ed.) *A Handbook of comparative social policy*. UK, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, 205-224.

Hall, P. A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

Levitsky, S. y Roberts, K. M. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Johns Hopkins University Press.

Malamud, C. y Núñez, R. (2021). "Una América Latina fragmentada y polarizada afronta un intenso ciclo electoral (2021-2024)", ARI 8/2021-21 de enero.

Mintegiuga, A y Ubasart-González, G. (2021). "Reviwing Exclusionary Welfare Regimes: Andean Countries (Bolivia, Ecuador and Peru)". En N. Sátyro, E. del Pino y C. Midaglia (Eds.) *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan. 101-133.

Pribble, J. (2013). *Welfare and party politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pribble, J. (2011). "Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America". *Studies of Comparative International Development*, 46,191-216.

Rudra, N. (2009). *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries: Who Really Gets Hurt?* Cambridge, Cambridge University Press.

Sátyro, N., del Pino, E. y Midaglia, C. (Eds.) (2021). *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan.

Sátyro, N. y Midaglia, C. (2021). "Families Policies in Latin American Countries: Re-enforcing Familialism". En N. Satyro, E. del Pino y C. Midaglia (Eds.) *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan. 287-315.

Silva, E. y Rossi, F. (2018). *Reshaping The Political Arena in Latin America. From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*. University of Pittsburgh Press.

Segura-Ubiergo, A. (2007). *The Political Economy of the Welfare State in Latin America*, Cambridge University Press.

Bajo la misma tormenta, pero en distintos barcos. Del impacto desigual a la oportunidad del pacto social en América Latina

Andrea Costafreda

América Latina está viviendo una coyuntura crítica, acelerada por el impacto de la pandemia de la COVID-19, atravesada por una triple crisis –sanitaria, económica, social– que puede derivar en una crisis política de gran envergadura. La crisis ha impactado unas realidades que ya vivían una coyuntura compleja, resultado de las frustraciones acumuladas de un ciclo de estabilidad política y bonanza económica –ligada al boom de las materias primas– que no fue capaz de revertir las trampas de una región que crecía a buen ritmo, pero de manera desigual, dejando mucha gente atrás. Un período de bienestar desigualmente distribuido tuvo distintas expresiones de malestar en las calles antes del inicio de la pandemia en lo que algunos han denominado “crisis de expectativas”. La incapacidad para equilibrar las expectativas de la ciudadanía con la respuesta pública ha generado, desde entonces, diversas crisis de gobernabilidad –en Perú, en Chile– y ha erosionado la confianza en la institucionalidad pública y alimentando la desafección política. La pandemia de la COVID-19 impacta

en un contexto de cambio de ciclo económico, crisis de expectativas y confianza, y genera lo que muchos denominamos una “coyuntura crítica” a la que se le asocia la oportunidad de un *momentum* refundacional para impulsar nuevos pactos sociales en la región.

En este artículo se profundiza en el análisis de uno de los vectores que explica el dramático impacto de la pandemia, el de las desigualdades. Después se exploran los vínculos entre las desigualdades y las disputas en el terreno político, analizando los elementos que pueden marcar la frontera de posibilidades para recomponer el pacto social. Finalmente, se reivindica la necesidad de impulsar una acción colectiva global que acompañe los esfuerzos de los estados latinoamericanos sometidos a una presión sólo equiparable a la que vivieron durante la década perdida.

Una región vulnerable

Previo al análisis del impacto desigual de la crisis, cabe constatar que América Latina ha mostrado ser una región especialmente vulnerable a los embates de la misma. La región ha sido el epicentro de la pandemia durante el 2020. América Latina representa el ocho por ciento de la población mundial pero más del 28 por ciento de las muertes globales vinculadas a la pandemia. ¿Qué explica este desajuste entre la proporción demográfica y el impacto de la COVID-19? ¿Por qué la COVID-19 ha afectado de una forma tan desproporcionada a una región de Renta Media? El déficit histórico en inversión social de los estados latinoamericanos y la ausencia de mecanismos de protección social para una inmensa mayoría de las trabajadoras en la precariedad y la informalidad, son elementos clave que ayudan a explicar esta vulnerabilidad.

Una de las primeras expresiones de la crisis en América Latina y el Caribe ha sido la profunda crisis sanitaria. La falta de inversión en los sistemas públicos de salud en los últimos años –2,2% del PIB, que representa la mitad de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS)– ha resultado en un acceso muy desigual a la atención sanitaria en un contexto de grave infradotación de servicios públicos. En promedio, la región cuenta con 23 camas hospitalarias y 18 médicos por cada 10 mil habitantes, aproximadamente la mitad que el promedio de los países de la OCDE (Oxfam, 2020). Lo que ha llevado al

auto-confinamiento como única estrategia posible de protección, para los que podían, y a tener que escoger entre el virus o el hambre, para la vasta mayoría.

A la desproporción en el impacto de la crisis sanitaria, le han seguido el impacto económico y social. Según cálculos de la CEPAL (CEPAL, 2021), debido a la pandemia, y pese las medidas de protección social de emergencia que se han adoptado para frenarla, la pobreza y la pobreza extrema alcanzarán niveles que no se han observado en los últimos 12 y 20 años, respectivamente, y la mayoría de los países experimentarán un deterioro distributivo. Ello supondría un incremento del volumen de población viviendo bajo la línea de la pobreza de 22 millones de personas (hasta alcanzar los 209 millones a finales de 2020). Hasta tal punto que por primera vez desde 2010 el habitante promedio en América Latina será pobre y no de clase media (Estefanía, 2021). El 2020 cerraría con 78 millones de personas viviendo en situación de pobreza extrema, lo que acrecienta la amenaza del hambre, cada vez más cercana. Según Oxfam (Oxfam, 2020) antes de la pandemia, cerca de 14 millones de personas estaban en condición de “inseguridad alimentaria aguda” en América Latina: 4,5 millones de personas en Centroamérica y 9,3 millones de personas en Venezuela (Oxfam 2020).

La desproporción en el impacto de la crisis en la región puede explicarse, además, porque la subsistencia de buena parte de la población pasa por la calle. Esta gran mayoría de latinoamericanas (la mayoría son ellas) se han enfrentado al dilema entre comer o contagiarse. Los datos confirman esta imagen, según el último informe de Panorama Social de CEPAL (CEPAL, 2021) antes de la crisis, [en la región] debido a los altos niveles de informalidad laboral, solo el 47,2% de las personas ocupadas estaban afiliadas o cotizaban a los sistemas de pensiones, y el 60,5% estaban afiliadas o cotizaban a los sistemas de salud.

Estamos bajo la misma tormenta, pero en condiciones muy distintas

El impacto de la crisis tiene manifestaciones muy desiguales en la región dependiendo del decil al que se pertenece y al colectivo del que se forma parte. Vemos, por un lado, el impacto desigual entre individuos,

las desigualdades verticales, que sitúan a los individuos en posiciones diferentes según la distribución del ingreso o renta. Por otro, el impacto desigual por el hecho de pertenecer a un colectivo, las desigualdades horizontales: por el hecho de ser mujer, indígena o afroamericana, hecho que limita enormemente el marco de oportunidades de realización vital, y en el caso de la crisis, de sobreponerse a la misma. La interacción de los distintos vectores de generación de desigualdades ha llevado a una situación en la que la recuperación frente a la crisis, en lugar de tener forma de “v”, va adquiriendo forma de “k”, siendo que una mayoría (por ser pobres, mujeres, racializadas, migrantes...) van a tardar entre una o dos décadas en recuperarse –algunos ya hablan de una generación perdida–, mientras unos pocos consiguen una recuperación rápida, en forma de “v”.

En relación a las desigualdades de renta, las verticales, América Latina continúa siendo la región más desigual del Planeta, incluso en los períodos de mayores progresos sociales –de reducción de pobreza e incluso de las desigualdades– se ha continuado concentrando la riqueza. Aunque los indicadores basados en promedios registraran tendencias positivas en la lucha contra las desigualdades, y que los indicadores de progreso de los sectores más desfavorecidos también lo hicieran, sabemos que: I) la riqueza ha continuado concentrándose en los deciles más altos y que es necesario observar que pasa más allá de los promedios (PNUD, 2019); II) existe un problema en la medición de la riqueza en los deciles más altos asociado a dificultades en la cobertura y subregistro (Lustig, 2020).

Ahora, en la coyuntura de la pandemia, la capacidad de recuperación frente a la crisis es muy desigual. Para la mayoría, los retrocesos en términos de logros sociales serán de quince años. Hasta cincuenta y dos millones de los habitantes de la región podrían caer en la pobreza como resultado de la pandemia, y la CEPAL proyecta incrementos de la desigualdad que pueden superar hasta un 5% del GINI en algunos países como Brasil, Chile, El Salvador, México, Argentina, Ecuador o Perú. En una región donde la mitad de la población pertenece a estratos de ingresos bajos o medio-bajos, se calcula que 44,5 millones de personas van a perder sus puestos de trabajo y, por ende, van a quedar fuera de toda red de protección social. A los que cabe sumar aproximadamente

150 millones de personas que desarrollan la actividad económica en la informalidad, en una situación de desprotección, que aboca a salir a la calle y arriesgarse para poder garantizar unos ingresos mínimos diarios (Oxfam, 2020).

En paralelo a esta realidad, la mayoría, han emergido ocho nuevos millonarios desde el inicio de la crisis. Las personas más ricas aumentaron su fortuna en US\$ 48 200 en los meses más duros de la pandemia, lo que equivale a un tercio del total de los paquetes de estímulo de todos los países de la región (Oxfam, 2020). Esta capacidad de recuperación ha estado sólo al alcance de las grandes fortunas, las que, en una situación de contracción económica y huida masiva de capitales, tienen margen de maniobra para mover sus activos financieros y surfear uno de los momentos recesivos más importantes del siglo. Lo que demuestra que el proceso de concentración de la riqueza sigue operando en una coyuntura donde parecería que todos, sin excepciones, pierden.

En relación con las desigualdades horizontales, las mujeres, las personas migrantes y las indígenas y afrodescendientes son los colectivos que más están sufriendo las consecuencias de la crisis. Expresado en términos más clásicos, eso significa que no es posible repensar el contrato social en la región sólo atendiendo a los conflictos distributivos, sin incorporar los factores género y raza, asociados a la representación, la identidad y la diferencia (Fraser, 2007) y que han sido dos factores de exclusión fundamentales desde la colonia. El uso creciente de las aportaciones feministas en el abordaje de las desigualdades, desde la interseccionalidad, permiten, precisamente, mostrar como los distintos ejes de desigualdad, como el género, la raza, la clase social, la orientación sexual, la diversidad funcional o la edad, están relacionados entre sí y configuran formas concretas de discriminación y desigualdad (Ródó-Zárate, 2021)¹.

Las mujeres están siendo las “frontliners” de la crisis, por representar el 70% de los profesionales de la salud (Oxfam, 2020). Pero además son las que quedan más desprotegidas en una situación de pérdida de empleos y precarización, que coexiste con una realidad mayoritaria de

1 Ver experiencia del Marco Multidimensional de Desigualdades producido por London School of Economics y Oxfam en <https://inequalitytoolkit.org/en/help/about-the-mif-and-the-oxfam-toolkit>.

actividad económica informal. En los últimos años se ha producido un aumento de la precarización del empleo, del número de trabajadoras y trabajadores con contratos temporales, a tiempo parcial, y otras formas de subcontrato, de “cuentapropistas” que quedan fuera de esquemas de protección social –como subsidio por enfermedad, seguro de desempleo, etc.–

Merecen especial atención las trabajadoras del hogar que limpian y cuidan personas dependientes, en su mayoría, sin contar con contrato formal. En América Latina y el Caribe casi el 10% de las mujeres ocupadas son trabajadoras domésticas. Sus derechos laborales, en la mayoría de los países de la región, no están protegidos de forma efectiva. Además, las mujeres, están desproporcionadamente representadas en la economía informal. En Bolivia, Guatemala y Perú, el 83% de las mujeres indígenas están empleadas en el sector informal y carecen de protección social (Oxfam, 2020). Este fenómeno está fuertemente relacionado con el peso desproporcionado de la responsabilidad de los cuidados sobre las mujeres², que llevan a cabo el 77% del trabajo de cuidados no remunerado (Oxfam, 2020). Según el último Panorama Social de CEPAL (2021), las mujeres tienen más presencia en los sectores económicos más afectados por esta crisis como, por ejemplo, los servicios de hotelería y restaurantes y el servicio doméstico. El 56,9% de las mujeres que trabajan en la economía informal se inserta en sectores considerados de alto riesgo de ser afectados por la pandemia, en contraste con el 40,6% de los hombres (CEPAL, 2021).

La precariedad laboral y la informalidad son la principal estrategia para conseguir una flexibilidad laboral compatible con la responsabilidad de los cuidados. Esta situación es especialmente preocupante en un contexto como el provocado por la pandemia, en el que las demandas de los cuidados se incrementan como consecuencia del cierre de escuelas, residencias y otros espacios asistenciales, a la vez que se incrementa la presión sobre las mujeres, poniendo todavía más en tensión el desequilibrio en los usos del tiempo, la frontera entre el trabajo remunerado y el no remunerado

2 En promedio, las mujeres de la región dedican casi 39 horas semanales al trabajo de cuidados (casi una jornada completa), mientras que los hombres dedican solamente 18 horas a la semana. En Guatemala y Ecuador, esta brecha llega prácticamente a quintuplicarse (CEPAL, 2021)

y el derecho a los cuidados como prioridad en la agenda política. Una crisis silenciada que se suma a las otras: la crisis de los cuidados. Según la CEPAL se ha calculado que el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado representa entre un 19,5% del PIB de aporte promedio para América Latina, cuesta imaginar cuánto se habrá disparado esto durante la pandemia, dónde los últimos cálculos apuntan a que una de cada tres personas en la región se encuentra en situación de dependencia o con potencial necesidad de cuidados (CEPAL, 2021).

Otro colectivo que está sufriendo de forma desproporcionada los efectos de la pandemia es el colectivo de personas migrantes. Las imágenes de los migrantes venezolanos recogiendo cadáveres de la COVID-19 en los barrios de Lima son la expresión mediática de una realidad dramática. Según OCHA (OCHA, 2020), 4,7 millones de venezolanos emigraron del país en los últimos años, y 80.000 de ellos han tenido que retornar en condiciones desfavorables por la pandemia. El Observatorio Venezolano de Migración ha registrado que el 42% de los migrantes encuestados –de una muestra de 385 personas– había perdido su trabajo en el país receptor, y no tenía suficientes ingresos para comer (Oxfam, 2020). Ante esta situación, el retorno a Venezuela ha sido la única alternativa para afrontar una crisis que se suma a la crisis de la que ya estaban huyendo.

Finalmente, el impacto sobre las poblaciones indígenas y afroamericanas en América latina es absolutamente desproporcionado. Los datos de Brasil son muy explícitos: seis de cada diez muertes por la COVID-19 en Brasil corresponden a personas negras y pobres. En el caso de las poblaciones indígenas, su vulnerabilidad está asociada a su menor resistencia inmunitaria, la falta de acceso a la atención hospitalaria y la creciente penetración de actividades extractivas en sus territorios, lo que les convierte, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA, 2020) en uno de los grupos humanos en mayor riesgo frente a la pandemia. Organizaciones indígenas y sociales alertan ya sobre un posible etnocidio. De los cuatrocientos pueblos indígenas que habitan la Amazonía, a mediados de julio el virus había penetrado ya en ciento setenta y dos. En apenas dos meses se ha multiplicado por nueve la cifra de fallecidos entre la población indígena, un incremento que duplica al registrado entre la población en general (Oxfam, 2020).

En parte, esta situación se explica por el déficit estructural de acceso a servicios básicos de estos colectivos, que imposibilita poner en práctica las medidas higiénicas básicas de prevención en la pandemia³.

Un momento refundacional para renovar el pacto social

Muchas son las voces que reclaman un nuevo pacto social para la región, que marque el rumbo de la recuperación y ponga los cimientos de un contrato social democrático, inclusivo y sostenible. Ciertamente, la situación de coyuntura crítica y de movilización social constituyen elementos facilitadores para procesos de estas características. En el lado contrario, el riesgo de captura política y el retroceso en el espacio democrático pueden actuar como potentes bloqueadores de este momento refundacional.

Esta crisis ha puesto de relieve, una vez más, la importancia de lo público. Los estados latinoamericanos enfrentan la peor crisis de los últimos cien años con espacios fiscales muy reducidos y un margen de maniobra muy limitado tras años de deficiente inversión en gasto social. Con un desplome sin igual en los ingresos públicos, los ejecutivos se van a encontrar frente a la encrucijada de tomar decisiones críticas en cuanto a quién alcanzará el apoyo del Estado, hacia dónde dirigir la orientación de las políticas públicas y a quiénes beneficiarán los paquetes de rescates. Proteger el empleo, garantizar mecanismos de protección social universal, abordar la crisis de los cuidados, fortalecer los sistemas públicos de salud, marcarán la agenda de los próximos años.

Tener éxito en esta respuesta significará sentar las bases de un nuevo pacto social; fracasar comportará acabar de romper la confianza con la capacidad de los estados de dar una respuesta pública que esté a la altura.

Desde luego es el momento de la legitimidad de resultados para las democracias en América Latina. O lo que algunos consideran transitar de la democracia electoral a la democracia real, capaz de vincular la dimensión política a la dimensión social. La crisis de confianza en las instituciones

3 En cinco países que concentran al 80% de la población indígena de la región y sobre los que se dispone de información censal reciente (Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú), más de 8 millones de indígenas experimentan carencias de acceso a agua potable en la vivienda (CEPAL, 2021).

en la región ya ha tenido expresiones de distinta naturaleza durante el 2019 en Ecuador, en Chile, en Perú; en forma de movilizaciones, paros, y manifestaciones sostenidas durante meses y protagonizadas tanto por actores sociales tradicionales como por nuevas expresiones de movilización ciudadana que trasladan sus demandas en un marco de desintermediación, con un importante liderazgo de los jóvenes, cuyas percepciones y opiniones son las menos favorables con el funcionamiento de la democracia (Estefan, F; Hadid, G; George, R., 2020). Estas expresiones y movimientos, que en un primer momento podrían clasificarse de movimientos “destituyentes” parecen entrañar luchas democráticas que van más allá del reclamo sectorial para cuestionar el sistema en su conjunto (Billion, D, y Ventura, C, 2020). La irrupción de estos movimientos puede leerse en clave de ruptura democrática pero también, y ahí está la oportunidad, en una lógica potente de refundación general del pacto democrático y social.

La refundación del pacto democrático y social va a requerir de coaliciones que lo apoyen, lo que significa huir del voluntarismo político y aceptar que los pactos son posibles como instrumentos de construcción de acuerdos, en los que muchas veces se requiere del apoyo de parte de la élite (Sánchez-Ancochea y Martínez Frantoni, 2020). En América Latina, buena parte de los pactos requeridos implican abordar el conflicto distributivo, junto con el de representación y el identitario-, lo que supone rebalancear el equilibrio de poder existente. De ahí que uno de los principales bloqueos pueda venir del riesgo de captura política, o la capacidad de influencia abusiva de un determinado grupo sobre el proceso político para que éste beneficie intereses particulares en detrimento del interés general (Oxfam, 2018). En consecuencia, el equilibrio en la distribución de poder en la sociedad puede condicionar los tipos de resultados de la acción pública.

El principal riesgo en este momento refundacional, no son las políticas mal diseñadas o la falta de capacidades técnicas en los aparatos estatales, sino que la respuesta pública quede capturada políticamente, que los intereses particulares acaben primando sobre el interés general a la hora de diseñar políticas, empujar reformas o rescatar empresas. Especial atención debería dedicarse a los paquetes de estímulos económicos y los rescates a empresas. Algunos medios de periodismo de investigación ya están alertando de que los grandes beneficiarios de los

planes de rescate empresarial han sido grupos empresariales grandes, algunos vinculados a paraísos fiscales (Ojo Público, 2020). Cuando los datos indican que en América Latina son las micro y pequeñas empresas las que generan la mayor parte del empleo en la región, y son las que van a tener más dificultades para hacer frente a la crisis.

Además, financiar la respuesta pública para salir de la crisis va a imponer una factura muy elevada a los estados latinoamericanos, que deberán buscar más recursos. Según cálculos de Oxfam los gobiernos de América Latina podrían dejar de recaudar hasta 113.400 millones de dólares debido a la COVID-19, el equivalente al 59% del gasto en salud pública. De modo que las exenciones tributarias de las que ya son beneficiarias muchas de las grandes empresas pueden ser un incentivo, pero con un coste social muy importante. Antes de esta crisis, con los impuestos que se dejaban de percibir por incentivos fiscales a las empresas en algunos países de la región se podría haber aumentado hasta un 50% el gasto público en salud (Oxfam, 2020).

Además del riesgo de captura política que merma la capacidad de respuesta pública a la crisis, preocupa que desde los ejecutivos latinoamericanos se den respuestas securitizadoras y que las medidas de vigilancia biomédica se pongan al servicio de la vigilancia de la sociedad civil, el disenso y la protesta, en un contexto de reducción progresiva de espacios democráticos en los últimos años. Efectivamente, a medida que avanzaban las protestas, se producía un endurecimiento de la respuesta del Estado (Billion, D, y Ventura, C, 2020). Algunos autores identifican en esta emergencia iliberal una de las principales tendencias políticas de este ciclo político, con expresiones securitizadoras en algunos casos, y de restricción del marco de derechos y libertades vinculadas a discursos fundamentalistas en otros (Levitsky, 2020).

En este contexto, de claro retroceso del marco de libertades civiles y derechos políticos, que marca una clara inflexión respecto a la tendencia expansiva que acompañó el proceso de transición y maduración democrática de finales del siglo XX, las medidas restrictivas de movimiento y actividades deben ser temporales, no pueden ser excusa para reducir el espacio cívico y afectar la democracia. La CIDH ha planteado que “los Estados no pueden suprimir o prohibir los derechos y las libertades de manera genérica y, en especial, no deben limitar la

libertad de los medios de comunicación, las organizaciones y liderazgos sociales o políticos, para buscar y difundir información por cualquier medio. [Además se deben garantizar] el acceso a los mecanismos de denuncia y protección frente a posibles limitaciones indebidas o violaciones de derechos derivadas de tales medidas que garanticen transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, consentimiento informado, acceso a la justicia y debida reparación”.

Según los análisis de CIVICUS (2019), 3 de 4 asesinatos de defensores a nivel mundial se da en América Latina, y más de una tercera parte de la aprobación o reforma de leyes restrictivas de derechos políticos y libertades civiles –que regulan la protesta, imponen más regulaciones al uso de internet, regulan la libertad de expresión– se da en América Latina. Herencia de un ciclo de intensificación del modelo extractivista, las disputas en los territorios se han multiplicado. A lo que se le ha vinculado un incremento de la estigmatización de la protesta, la persecución de defensoras y de los liderazgos comunitarios. En este contexto, es importante garantizar que la respuesta a la crisis no profundice la tendencia al cierre de los espacios democráticos.

El multilateralismo frente a las cuerdas

Es el momento de reivindicar la acción pública y la acción colectiva. Los estados latinoamericanos van a estar bajo el punto de mira en su capacidad para impulsar sistemas de protección social, medidas de estímulo económico y de protección del empleo, una respuesta eficaz y creíble a la crisis, en definitiva. Pero lo van a hacer con un margen de maniobra mermado, con pérdidas fiscales de gran envergadura que se van a sumar a unos espacios fiscales de por sí ya muy reducidos. La parálisis de la economía global ha provocado una estrepitosa caída de ingresos externos para América Latina y el Caribe, debido a su un elevado nivel de vulnerabilidad externa vinculada a su posición en las cadenas globales de valor⁴.

4 Durante las seis primeras semanas desde el estallido de la crisis, se retiraron de los países emergentes US\$ 100 000 millones de inversión extranjera, el mayor retiro de capitales jamás ocurrido. La CEPAL ha estimado una caída del valor de las exportaciones de la región cercana al 15,0%, una disminución de los precios de exportación del 8,8% y un posible escenario de reducción de ingresos por turismo cercana al 30,0% en 2020. Además, se prevé para este año la mayor caída de remesas de la historia, con una reducción de flujos hacia la región del 19,3% (Oxfam, 2020).

Los pagos de la deuda, además, en economías muy dependientes del turismo y las remesas como las caribeñas, van a ejercer un elemento añadido de presión sobre su capacidad de maniobra política.

Frente a esta coyuntura, la comunidad internacional debe sumarse al llamado de acción colectiva para que se generen las condiciones favorables para el momento refundacional: garantizar los espacios democráticos; generar los incentivos para los pactos sociales; y garantizar la financiación de la recuperación y la viabilidad política para los pactos. La oportunidad del pacto social no sólo se va a ver condicionada por la calidad del espacio democrático, sino también por la disponibilidad de financiación. Difícilmente se van a lograr acuerdos redistributivos en un contexto de ahogo financiero. Sería como pensar en la reconstrucción de la Europa de Postguerra sin un Plan Marshall.

La comunidad internacional debe comprometerse a ayudar a pagar la cuenta de los estados latinoamericanos en la salida de la crisis. A continuación, se avanzan algunas recomendaciones.

Es el momento de plantear medidas extraordinarias de urgencia como: los impuestos extraordinarios a las grandes fortunas, proponer impuestos extraordinarios a los resultados de grandes corporaciones e impulsar los impuestos digitales. En el medio plazo, será prioritario empujar un nuevo pacto fiscal. Ello requerirá superar el tabú de la infratributación de la riqueza en la región.

Además, es el momento de plantear el alivio de la deuda para ganar tiempo y dar un balón de oxígeno especialmente a aquellos países que tienen poco margen para impulsar políticas contracíclicas, como el Caribe. El alivio de la deuda y relajar los pagos de la deuda puede ayudar a ampliar el margen de maniobra de los estados, sin presiones asfixiantes que hagan imposible el equilibrio fiscal y la justicia social.

Para garantizar la liquidez, es necesario promover la emisión de un volumen extraordinario de derechos especiales de giro (DEG) de la reserva internacional administrada por el FMI para dar liquidez a los bancos centrales de la región a tasas de interés muy bajas.

Y finalmente, cabe insistir en la importancia de la AOD como palanca para superar las encrucijadas de los países de renta media, o de desarrollo en transición. En los últimos años la región ha visto una retirada progresiva de la AOD vinculada a los procesos de graduación.

La crisis debería ser una oportunidad para revitalizar el debate y repolitizar la agenda del desarrollo en transición (Costafreda y Cortés, 2019), para promover una alianza política de banda ancha –un diálogo inclusivo con asociaciones más amplias- para apoyar esta agenda–.

Bibliografía

Banco Mundial (2017). *Informe de Desarrollo Mundial. La gobernanza y la ley*. Washington, Banco Mundial. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.

Billion, D y Ventura, C. (2020). ¿Por qué protesta tanta gente a la vez? Nuso n° 286/ Marzo- Abril. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/por-que-protesta-tanta-gente-la-vez/>.

CEPAL (2021). *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46633-la-autonomia-economica-mujeres-la-recuperacion-sostenible-igualdad>.

CIVICUS (2019). *Informe sobre el Estado de la Sociedad Civil*. Disponible en: <https://www.civicus.org/index.php/es/informe-2019-sobre-el-estado-de-la-sociedad-civil>.

Costafreda, A y Cortés, H. (2019). *El desarrollo en transición en América Latina: ¿Una nueva agenda tecnocrática o la oportunidad de una mirada política a las trampas de la renta media?* Documentos de Trabajo 28 / 2020 Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/01/DT_FC_28.pdf.

Estefan, F; Hadid, G; George, R. (2020). *Measuring perceptions of democracy in Latin America during COVID-19*. Luminare. Disponible en <https://luminaregroup.com/posts/blog/measuring-perceptions-of-democracy-in-latin-america-during-covid-19>.

Estefanía, J. (2021). “Pobres, y no de clase media. La Cumbre Iberoamericana se va a celebrar con el mundo mirando hacia otro lado”. *El País versión digital*. Disponible en: https://elpais.com/ideas/2021-04-16/pobres-y-no-de-clase-media.html?ssm=TW_CC?event_log=go&prod=REGCRART&o=cerrideas.

Fraser, N. (2007), "Feminist Politics in the Age of Recognition: A Two-Dimensional Approach to Gender Justice", *Studies in Social Justice*, vol. 1, No. 1, 5 de marzo.

Lustig, N. (2020). *The "missing rich" in household surveys: causes and correction approaches*. Working Paper ECINEQ 2020-520. Disponible en: <http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2020-520.pdf>.

OEI (2020). "La CIDH alerta sobre la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente a la pandemia de COVID-19 y llama a los Estados a tomar medidas específicas y acordes con su cultura y respeto a sus territorios" (comunicado de prensa). Disponible en: www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/103.asp.

OCHA (2020). *Venezuela: COVID-19. Flash Update*, 4. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ven_covid-19_flash_update_no4_final_en_0.pdf.

Ojo Público (2020): <https://ojo-publico.com/1941/banquero-mas-rico-de-peru-tiene-18-empresas-en-reactiv>.

Oxfam (2020). *El coronavirus no discrimina, las desigualdades sí. Vencer la pandemia requiere enfrentar las desigualdades*. Oxfam Internacional. Disponible en: https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2020-04/Covid%2019%20en%20LAC_notainformativa_.pdf.

Oxfam (2020). *Evitar el etnocidio: pueblos indígenas y derechos territoriales en crisis frente a la COVID-19 en América Latina*. Oxfam Internacional. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/evitar-el-etnocidio-pueblos-indigenas-y-derechos-territoriales-en-crisis-frente-la-covid>.

Oxfam (2020). *Aquí lo que hay es hambre. Hambre y pandemia en Centroamérica y Venezuela*. Oxfam Internacional. Disponible en: <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2020-07/Aqui%CC%81%20lo%20que%20hay%20es%20hambre%20Oxfam%20Media%20Brief.pdf>.

PNUD (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019, titulado "Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI"*. Nueva York, PNUD:

Ruiz, S. (2020). *Quien paga la Cuenta*. Oxfam Internacional. Disponible en: <https://ojo-publico.com/1941/banquero-mas-rico-de-peru-tiene-18-empresas-en-reactiva>.

Sanchez-Ancochea D. y Martínez J. (2020) *Pactos sociales al servicio del bienestar en América Latina y el Caribe ¿Qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis?*. Santiago, Naciones Unidas. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46527/S2000750_es.pdf.

SEGUNDA PARTE:

Crisis, movilización social y pandemia,
análisis de una coyuntura difícil

La salud en América Latina: implicaciones tendencias y desafíos bajo la luz de la pandemia

Jorge Galindo

Introducción

Una epidemia es como una tempestad en al menos un sentido: se trata de un intenso shock externo cuyos efectos se sentirán de manera distinta según la solidez del refugio en el que lo recibas. “Es la misma tempestad, pero no el mismo barco” ha sido un lugar común durante la pandemia. Si recibes la tempestad en un barco con fuerte armazón, estructura resistente pero flexible, sistemas de alarma bien instalados y vías de emergencia es más, mucho más probable que salgas ileso de la catástrofe que si solo dispones de una choza de suelo de tierra y techo de plástico.

Efectivamente, esta crisis ha revelado las diferencias en los barcos que son los sistemas de salud en América Latina. Entre países, pero también dentro de cada país, incluso dentro de cada ciudad. Una autopsia del último año es, así, particularmente útil para iluminar no sólo los rasgos definitorios (diferenciadores o comunes), sino también

cuáles son los desafíos clave para la región en al menos cinco frentes, que componen la flota que debía resistir a la pandemia: el contexto desigual de calidad de la salud pública; los mecanismos de detección y seguimiento epidemiológico; el nivel y distribución del sistema de cobertura sanitaria; la posición de cada persona en la fila de espera de cobertura y tratamiento; y, de manera más general, la capacidad de toma de decisiones ágiles, inclusivas, flexibles y basadas en la mejor evidencia posible.

Otro lugar común durante la pandemia ha sido la idea de crisis como oportunidad, pero las crisis sólo constituyen oportunidades si los actores con capacidad para aprovecharlas como tal se activan en esa dirección. Es por ello que la autopsia y, particularmente, el mapa de caminos posibles hacia adelante debe cerrar con una valoración nítidamente institucional, que calibre y defina el espacio de oportunidad para convertir realmente la difícil situación actual en una ruta creíble para sistemas más equitativos.

Las brechas de salud pública

El almacén que recubre todo sistema sanitario en América Latina tiene al menos dos vías de agua principales, cuyo eventual desborde no afecta por igual a toda la población, como bien quedó demostrado durante todo 2020: la brecha de la exposición a una eventual patología, y la brecha que combina esta exposición con otras acumuladas (a modo de comorbilidades).

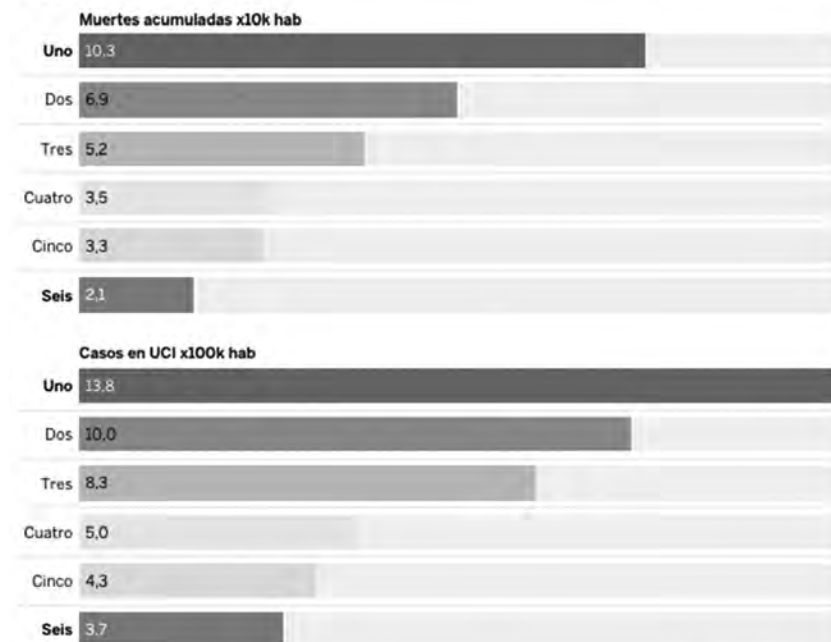
La brecha de la exposición

La Colombia urbana está dividida en seis estratos. Se trata de una clasificación vigente desde los años noventa, que evalúa cada grupo de viviendas en función de sus características de 1 (peores condiciones de habitabilidad) a 6 (mejores). Los estratos 2 y 3 comprenden a una mayoría de los habitantes de la capital del país. Estos casi ocho millones de almas que residen en Bogotá atravesaban durante agosto la primera de varias olas epidémicas. Según datos de la propia alcaldía, a 23 de agosto de 2020, 1 de cada 1.000 ciudadanos residentes en el estrato uno

había fallecido a manos de la covid; para los de estrato cuatro o cinco la incidencia era de 1 de cada 3.000; y bajaba a 1 de cada 5.000 en el estrato seis.

En Bogotá, habitantes de estrato 1 tienen cinco veces más probabilidad de morir o acabar en la UCI que los de estrato 6

Muertes acumuladas y hospitalizaciones activas en UCI según estrato socioeconómico a 23 de agosto



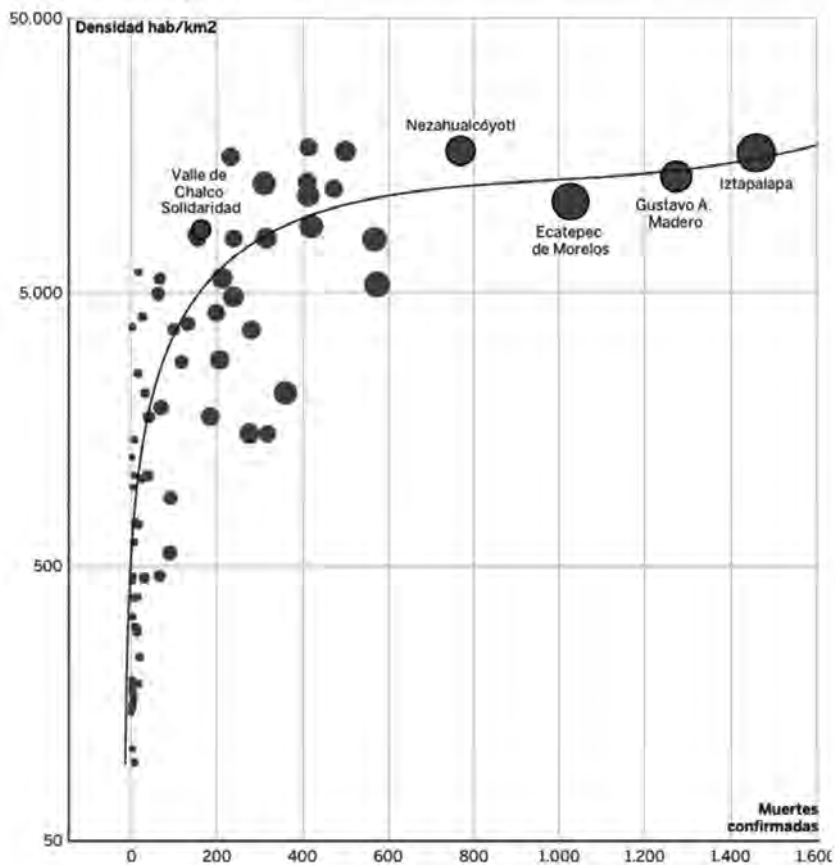
Jorge Galindo, EL PAIS
 Fuente: SALUDDATA, Secretaría de Salud de Bogotá; Encuesta de Movilidad; inspirado por la Nota Macroeconómica # 24 de la Facultad de Economía de Uniandes.

El primer ‘pico’, como se dio en llamar en los medios colombianos a cada aumento de casos, fue un ‘pico’ de clase trabajadora. En esto, Bogotá se pareció a otras capitales latinoamericanas.

A 29 de julio, justo cerrando la primera ola en la Ciudad de México y el conjunto de su Área Metropolitana (conocida formalmente como Zona Metropolitana Del Valle de México, o ZMVM), los municipios con más contagios y muertes eran también algunos de los más densamente poblados, así como de los de los que tienen mayores tasas de pobreza. Dos ejemplos claros los ofrecen las delegaciones capitalinas de

Iztapalapa y Gustavo A. Madero, donde el 35% y el 28,4% de la población, respectivamente, vivía en la pobreza, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Ambos se cuentan también entre los más densos de toda la ZMVM.

La epidemia en la Zona Metropolitana del Valle de México se concentra en las zonas de mayor densidad



Fuente: INEGI; datos oficiales de la Secretaría de Salud hasta el 29 de julio. ... Jorge Galindo / EL PAIS

En Bogotá se identificaban patrones similares. De las localidades (distritos) más grandes que componen la ciudad, aquellas con más de 300.000 almas, que agrupan la inmensa mayoría de residencias (2,2 millones de hogares de un total de 2,7), resultaba que la incidencia de muertes por covid en localidades de hogares más poblados (cuatro o

más personas) y densidades elevadas (por encima de la media de la ciudad, ya de por sí una de las más densas del mundo).

En las grandes localidades de Bogotá, densidad y hacinamiento influyen en la incidencia de la pandemia

Muertes x 100k hab acumuladas a 24 de agosto según las características de la localidad en que se ubican (para aquellas con más de 300.000 habitantes)

Proporción de hogares con 4 o más personas



Proporción de UPZ con densidad superior a la media de Bogotá (25k hab/km2)



Localidades analizadas: Rafael Uribe Uribe, Usme, San Cristóbal, Fontibón, Usaquén, Ciudad Bolívar, Bosa, Engativá, Kennedy, Subá.

Fuente: SALUDDATA, Secretaría de Salud de Bogotá - Jorge Galindo / EL PAÍS

La situación era muy similar en Buenos Aires, pese a que el virus no había entrado con tanta fuerza en Argentina como en México. Un corresponsal del diario EL PAÍS en la capital relataba:

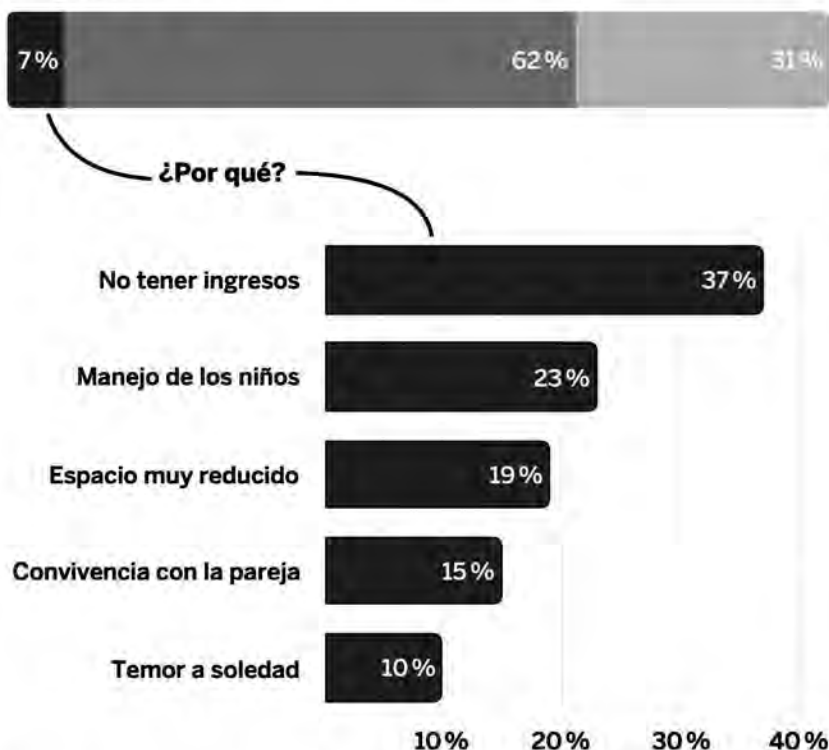
“El virus llegó a Argentina a principios de marzo y se instaló en la zona norte de la capital, donde se concentran los barrios acomodados. Ingresó por el aeropuerto internacional de Ezeiza, portado por turistas que regresaban de sus vacaciones por Europa, sobre todo en España e Italia. La propagación, sin embargo, se concentró pronto en las comunas más pobres, ubicadas en la mitad sur de la capital, y en las llamadas ‘villas miseria’, barrios carenciados donde vecinos hacinados y sin servicios básicos no pueden cumplir con el confinamiento preventivo. El peso estadístico de estos asentamientos precarios ha sido tan importante que puso en rojo al barrio de Retiro, ubicado en la zona “verde” del coronavirus.” (Rivas Molina, 2020)

Las autoridades argentinas pondrían en marcha el Plan Detectar, pensado justamente como un esfuerzo extra en estas zonas. La Ciudad de México haría lo propio hacia agosto: incidencia dirigida a barrios de alto riesgo de explosión epidémica.

En paralelo, tanto gobiernos locales (Bogotá) como nacionales (Colombia, Perú) pondrían en marcha mecanismos de transferencias de renta de emergencia. La idea explícita era no sólo ayudar a pasar la crisis económica a los hogares más vulnerables: también incrementar la probabilidad de que éstos tuvieran la posibilidad de quedarse en casa, reduciendo el dilema entre costes (por contagio o por hambre) que afrontan con particular intensidad las capas más bajas de la estructura de ingresos.

La alcaldía de Bogotá, en este sentido, recogió datos durante los primeros días de sus confinamientos, a finales de marzo de 2020. Hasta 1 de cada 5 encuestados admitió que salió a las calles. La mayoría, por motivos de sustento económico.

A un tercio de los bogotanos quedarse en casa durante la cuarentena les parece *fácil*, pero un 7% lo ve *difícil* o *muy difícil*



Fuente: elaboración propia a partir de datos recogidos por la Alcaldía de Bogotá durante el simulacro de cuarentena, 20-23 de marzo de 2020.

Jorge Galindo / EL PAÍS

Anticipando lo que finalmente sucedería, apenas un tercio de los habitantes de Bogotá veía como fácil o muy fácil la permanencia obligatoria en sus domicilios. La razón más citada: la necesidad de trabajar para vivir al día.

El aprendizaje de todo esto es nítido, y envuelve todo lo demás considerado en el presente análisis: la cobertura de efectiva salud no termina en la puerta del hospital o del centro de atención. De hecho, de la misma manera que la exposición (y en consecuencia la incidencia) de la epidemia varía según la pertenencia a distintos estratos socioeconómicos, también lo hacen las condiciones preexistentes con las que cada uno recibe el eventual impacto del virus.

La brecha de las comorbilidades

Durante su primera ola, México tuvo una cantidad inusualmente alta de muertes en la franja de los 45 a los 64 años. Incluso relativizando por población, medido en porcentaje sobre muertes en cada segmento de años anteriores, el exceso es notable. El patrón es muy distinto del español, por establecer una referencia con alta incidencia del virus.

Exceso de mortalidad estimado según sexo y edad

Comparativa de la incidencia por edad de la pandemia entre México (contagio más lento pero sostenido) y España (contagio más rápido, concentrado en las personas ancianas)

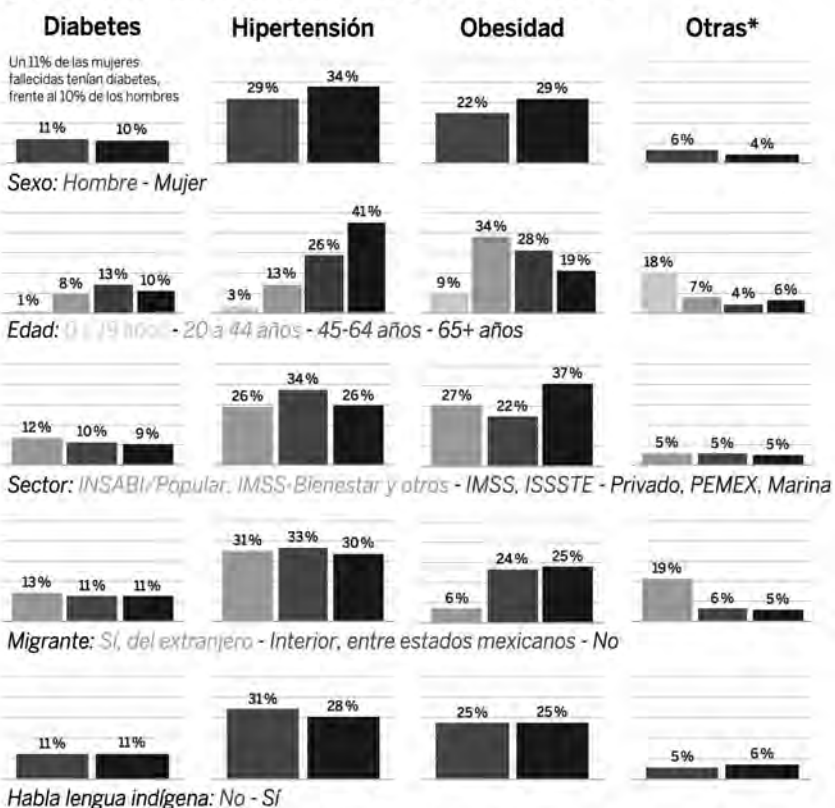


El estudio para México se limita a 20 entidades federativas; desde el 15 de marzo hasta el 27 de junio. Entidades incluidas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Zacatecas.

Fuente: Estimación de Cenaprece para México; estimación del INE para España. Jorge Galindo / EL PAÍS

Una hipótesis compatible con este patrón diferencial es la de las comorbilidades, combinado con otros factores sociodemográficos. Hasta inicios de agosto, un tercio de los fallecidos por covid de más de 20 años y menos de 45 sufría de obesidad. Un 28% pertenecía a la siguiente franja de edad. Con la diabetes sucede algo similar: 13% de incidencia entre las muertes de 45 a 64 años. La hipertensión, por el contrario, es un factor que crece de manera más natural con la edad. Aún más elocuente es el rubro de la migración: la obesidad es en particular una comorbilidad propia de mexicanos, en una proporción que incluso triplica a los extranjeros residentes en ese país.

Presencia de comorbilidades entre las muertes confirmadas por covid en México para cada grupo poblacional



Fuente: Secretaría de Salud, 05/08/2020. La categoría otras* comorbilidades incluye principalmente aquellas de naturaleza respiratoria (EPOC, tabaquismo), cardiovascular, inmunosupresión o renales.

Jorge Galindo / EL PAIS

En Brasil la combinación comorbilidad-segmento sociodemográfico es aún más nítida. Observando muertes durante la primera ola, resulta que la enfermedad cardíaca, por ejemplo, es un 20% más frecuente entre las personas fallecidas con menos escolarización.

La incidencia de las principales comorbilidades entre los fallecidos por covid en Brasil varía por escolarización

Nivel educativo alcanzado: sin escolarización, fundamental de 1er ciclo, fundamental de 2o ciclo, medio, superior.



Datos hasta el 3 de agosto, basados en 29.000 muertes clasificadas como covid por las autoridades sanitarias.
 Fuente: SRAG 2020 - Banco de Datos de Síndrome Respiratória Aguda Grave - Jorge Galindo / EL PAÍS

El patrón de comorbilidades es también distintivo por razas, pero de manera menos intensa. De las dos más frecuentes (diabetes y cardiopatías), los efectos más notables se dan entre las poblaciones indígenas.

La incidencia de las principales comorbilidades entre los fallecidos por covid en Brasil varía por raza

Raza amarela, branca, indígena, parda, preta.

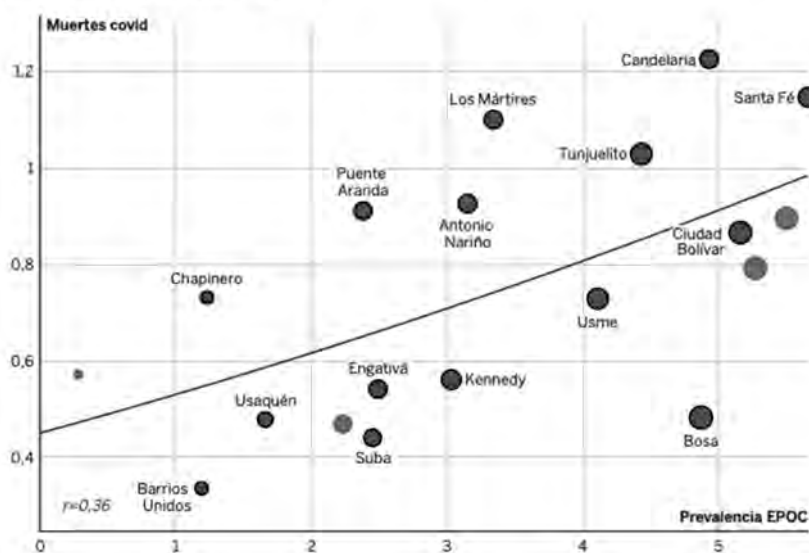


Datos hasta el 3 de agosto, basados en 62.000 muertes clasificadas como covid por las autoridades sanitarias.
 Fuente: SRAG 2020 - Banco de Datos de Síndrome Respiratória Aguda Grave - Jorge Galindo / EL PAÍS

Las comorbilidades también se atan a la distribución territorial. En Bogotá, la incidencia de Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica (EPOC) correlacionaba de manera más o menos clara con la de muertes por covid; probablemente, ambas cuentan con una causa común oculta en esta correlación, relacionada con hacinamiento y efectos acumulados del uso pasado de leña como combustible principal.

Las localidades de Bogotá con mayor incidencia de EPOC también tienen más muertes por covid

Correlación entre muertes por covid, e incidencia de Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica (EPOC), por 1.000 hab.



El tamaño de • indica incidencia de infecciones respiratorias agudas graves (IRAG).

Jorge Galindo / EL PAÍS

Fuente: SALUDDATA para los datos covid, Plan Territorial de Salud para Bogotá, D.C. 2016-2020 para EPOC e IRAG; Secretaría de Salud de Bogotá..

El contexto que importa

Todo lo anterior confirma la imagen de huracán enfrentado con estructuras desiguales, y establece la primera gran recomendación de guía de trabajo a futuro: hasta que las condiciones de vida no sean menos desiguales, el acceso y los resultados efectivos a salud tampoco lo serán. Y un segundo bloque para empezar a construir barcos más

parejos para navegar los problemas sanitarios está en los radares, sensores y otros mecanismos de alerta ante posibles tempestades.

Detectores imperfectos

DECISIONES RÍGIDAS E INEQUITATIVAS

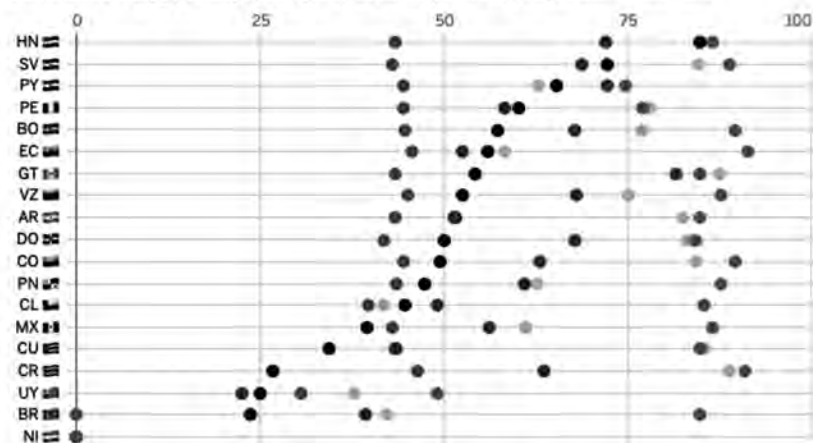
Lo primero que hicimos fue confinarnos. No sólo en América Latina: la primera medida que tomó la práctica totalidad de países (que tomaron medidas) consistió en un confinamiento más o menos generalizado, que iba desde los aeropuertos hasta los lugares de trabajo, desde las escuelas hasta las estaciones de transporte interior.

Dicha reacción fue una respuesta racional a una amenaza para la que carecíamos de información suficiente. Hacia finales de agosto, cuando la primera ola estaba remitiendo o había pasado en una mayoría de países, las diferencias entre confinamientos acumulados se hicieron más evidentes: entre Brasil (el país menos “confinado” del continente) y Honduras (el más) brillaba una brecha considerable, según la evaluación experta acumulada por la Escuela de Política Pública Blavantik, de la Universidad de Oxford.

Profundidad de las restricciones contra el virus en Latinoamérica

El 100 equivale a restricción total, para todo el país, desde el 1 de marzo hasta el 20 de agosto. Si fueron menos días, o menos intensa, o para parte del territorio, la cifra baja.

Confinamiento 🏠 | trabajo | colegios | eventos públicos | viajes dentro del país



Los datos se han ajustado en el caso de reaperturas de colegio en Brasil para reflejar mejor la realidad del país, dado que solo se ha abierto hasta ahora las aulas en una pequeña porción del territorio.

Jorge Galindo / EL PAÍS

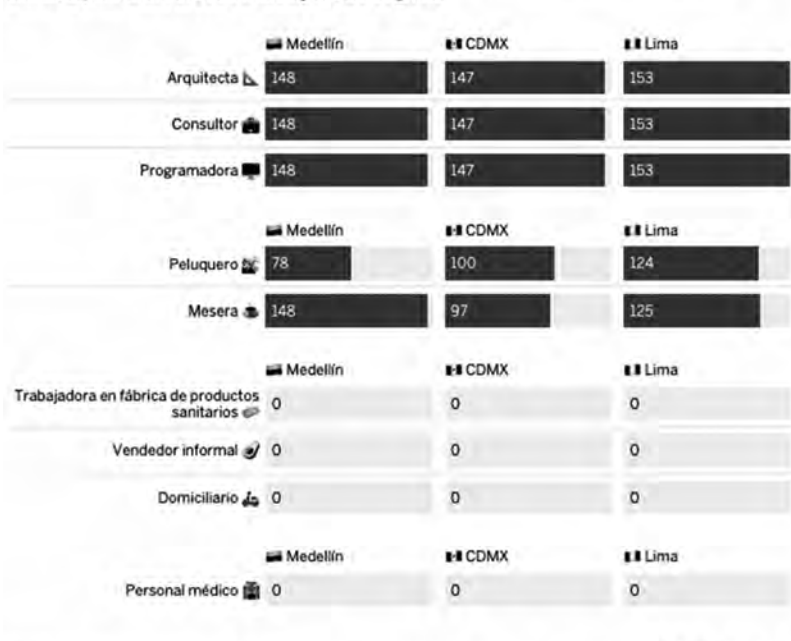
Fuente: Coronavirus Government Response Tracker, Blavantik School of Public Policy, U. Oxford.

Pero en las restricciones en materia escolar los niveles de todos los países han sido mucho más parecidos. De la misma manera que lo ha sido el recurso más o menos común a los confinamientos y otras restricciones generalizadas, como los toques de queda, con cada nueva ola después de la primera.

Los mecanismos de transferencia de renta existentes o aprobados durante la pandemia no evitaron, como hemos visto en el apartado anterior, un impacto diferencial del virus con o sin cuarentena. A ello se añade que ni siquiera el confinamiento ha sido igual sobre el papel para todos los perfiles laborales en la región. Si tomamos los primeros cinco meses de pandemia, la cantidad de días obligado a quedarse en casa para diferentes profesiones en tres grandes ciudades (Medellín, Lima y la Ciudad de México) variaban enormemente, correlacionando con nivel de renta de cada una de ellas.

Las cuarentenas se viven de manera muy distinta en Latinoamérica según quién seas

Días aproximados que no se pudo trabajar fuera de casa, según las restricciones de cada ciudad o país, entre el 21 de marzo y el 20 de agosto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Coronavirus Policy Response Tracker, Blavatnik School, Oxford U., Jorge Galindo / EL PAIS

Los datos por estrato en Colombia indica además que la incidencia del virus ha sido mayor para áreas urbanas en las que el perfil laboral implica, efectivamente, tanto mayor exposición como menor nivel de renta. Otros estudios en EEUU coinciden en la misma dirección (Almagro y Orane-Hutchinson, 2020), añadiendo además que la gente no responde solo a la norma, sino también a su propia percepción del peligro que representa la pandemia en su lugar de residencia (Goolsbee y Syverson, 2020).

A medida que añadíamos este conocimiento a nuestro acervo, también modelábamos mejor el comportamiento del virus. Más concretamente, confirmábamos que el mecanismo primordial de contagio tenía que ver con el contacto cercano de personas sin protección (mascarilla) en espacios poco ventilados.

Sin embargo, las políticas en la región se adaptaron poco a esta evidencia cambiante. El recurso a las políticas de trazo grueso siguió reinando, a pesar de sus impactos claramente inequitativos.

Una excepción se dio en Argentina, donde el gobierno de la nación ha implementado toda una estrategia orientada a mejorar las condiciones de ventilación (Gobierno de Argentina, 2021).

De este tipo de iniciativas puede derivar una suerte de higienismo del siglo XXI. El higienismo nació como vector de política pública con Florence Nightingale, precursora de la enfermería moderna. En su tratado fundacional, Nightingale nos recomendaba: “mantén el aire que respira el paciente tan puro como el del exterior” (Nightingale, 1859). El SARS-CoV-2 ha venido a recordarnos esta intuición básica, que para ella constituía un mandato central en los cuidados hospitalarios. Sin embargo, como disecciona la periodista y divulgadora Emily Anthes en su *The Great Indoors*, la política higienista durante los siglos XIX y XX se centró en técnicas destinadas casi estrictamente a eliminar gérmenes, sobre todo vía limpieza y uso de determinados materiales e instrumentos (Anthes, 2020).

El resultado, una separación drástica entre espacios cerrados y abiertos, puede resultar contraproducente no sólo en la lucha contra este virus, sino en general en un continente en el que las condiciones de habitabilidad y convivencia en espacios públicos cerrados (transporte público, centros de atención institucional, prisiones, etcétera) miden la desigualdad en disponibilidad de aire limpio per capita.

América Latina debería incluir una reconsideración segura de la relación entre el techo y su ausencia como punto de referencia para la política de salud pública en las décadas por venir. El mentado ratio de aire limpio por cabeza podría constituir una suerte de nuevo horizonte invisible.

Este ejemplo sirve además para sopesar cuál ha sido el principal impulsor de la toma de decisiones en el reto más importante para la salud latinoamericana en décadas: la facilidad e inmediatez, antes que la idoneidad, eficiencia o equidad de las políticas escogidas.

Sistemas epidemiológicos flexibles y resilientes

La importancia de la ventilación fue un aprendizaje (o más bien un recordatorio) que se unió a otro que tampoco era nuevo: la tarea epidemiológica de terreno, el rastreo de casos y contactos de casos sospechosos, es un mecanismo eficaz contra la expansión de una epidemia porque corta cadenas de contagio. Tiene, eso sí, el problema de que resulta difícil de escalar: a partir de cierto volumen de casos, la cantidad de pistas a seguir vuelve la tarea casi inviable así se disponga del personal necesario.

En marzo un grupo de investigadores de la London School of Hygiene and Tropical Medicine propuso un método para estimar el tamaño del subreporte de casos de infección, partiendo de un modelo que usaba la letalidad real del virus y la comparaba con la observada en cada país, asumiendo que la diferencia se debería sobre todo a un error del denominador (casos detectados, en definitiva) en la observada. Para mayo, esta aproximación informaba de alrededor del 95% de infecciones por detectar en México. Brasil se encontraba en rangos similares. Por su parte, Colombia, Ecuador o Perú solo veía alrededor de 1 de cada 10 del total real (Kucharski et al, 2020).

Estas cifras mejoraron sensiblemente en las siguientes rondas. Por ejemplo: en Colombia había unos 2,3 millones de casos confirmados a cierre de marzo de 2021. Los casos estimados con la metodología del equipo de la LSHTM rondarían entonces los 19 millones, usando los parámetros de letalidad real sugeridos por el MRC Centre for Global Infectious Disease Analysis para Colombia (Brazeau et al, 2020). El subreporte había bajado del 90% al 80%.

Ese 10% extra de casos detectados significó un 10% extra de cadenas de contagio controladas. En otros países, como en Uruguay, las capacidades de detección fueron aún mejores: a mediados de abril se contaban unos 140.000 casos confirmados, y se podían estimar los reales en algo más del doble. Es decir: posiblemente, Uruguay logró detectar durante más de un año a 1 de cada 2 casos, con lo que ello implica en eficacia contra el contagio.

Los otros ejemplos virtuosos de capacidad de rastreo se circunscriben a países igualmente pequeños (Costa Rica), o a políticas a nivel local (Ciudad de México, Buenos Aires) de alcance lógicamente limitado. Antes al contrario, algunos países insistieron durante largo tiempo en utilizar sistemas epidemiológicos que no estaban preparados para una epidemia de estas características. El caso de Centinela en México es un ejemplo perfecto. Centinela fue instalado durante la década y media pasada, con la epidemia de H1N1 como acicate crucial para su desarrollo. Consta de casi 500 centros de atención designados en todo el territorio mexicano, que funcionan a modo de sistemas de alerta temprana: en ellos se practican pruebas diagnósticas seleccionadas a pacientes que corresponden con un cuadro clínico determinado, en este caso informado por la OMS como asociable a covid-19, y se comprueba o descarta su infección.

Por su naturaleza, usar Centinela para una estrategia de rastreo e interrupción de cadenas de contagio equivale a usar un sensor de movimiento a modo de red de arrastre para pescar. No son herramientas pensadas para la misma tarea. Menos aun cuando la información que recibe la alerta se parece tanto a la de otros virus: al fin y al cabo, el cuadro clínico de covid-19 no es tan fácil de distinguir en sus formas leves o moderadas del producido por otros virus de circulación habitual. Si a ello le sumamos la considerable proporción de infecciones completamente asintomáticas, el sensor se vuelve prácticamente inútil. Sin embargo, las autoridades mexicanas insistieron en ello al menos hasta que la primera ola desbordó por completo las capacidades de detección instaladas.

Capacidades operativas y de respuesta de los sistemas sanitarios latinoamericanos

Cumplimiento con el marco de referencia de regulación internacional de la OMS (%) en 2017 (*Guatemala: 2016)

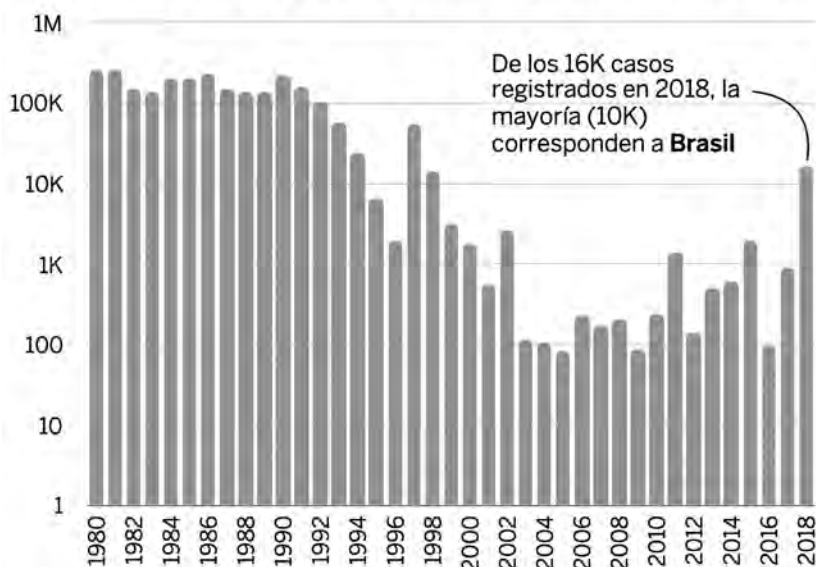
	Legislación	Coordinación	Vigilancia	Preparación	Puntos de entrada	Respuesta	Comunicación del riesgo	Laboratorios
Guatemala*	50%	53%	55%	35%	27%	77%	43%	51%
R. Dominicana	75%	47%	90%	55%	63%	45%	100%	62%
Argentina	50%	57%	80%	55%	97%	49%	57%	96%
Perú	50%	100%	100%	35%	55%	77%	71%	100%
Bolivia	100%	63%	100%	80%	88%	81%	43%	90%
Ecuador	100%	100%	90%	53%	86%	58%	100%	83%
Panamá	100%	100%	100%	60%	72%	88%	71%	96%
Paraguay	100%	100%	85%	43%	100%	89%	100%	76%
Costa Rica	75%	100%	95%	82%	88%	83%	100%	76%
Chile	100%	100%	90%	90%	83%	100%	71%	70%
Nicaragua	75%	83%	100%	100%	75%	88%	100%	90%
El Salvador	100%	100%	100%	72%	97%	100%	57%	100%
Uruguay	100%	100%	95%	100%	91%	94%	100%	56%
México	100%	70%	95%	100%	88%	94%	100%	96%
Colombia	100%	100%	95%	100%	92%	81%	100%	80%
Venezuela	100%	90%	95%	100%	94%	100%	86%	90%
Brasil	100%	90%	90%	100%	97%	100%	100%	92%
Cuba	100%	100%	100%	100%	91%	100%	100%	100%

Fuente: Global Health Observatory data repository (OMS).
 Nótese que estas cifras no evalúan el estado efectivo de los sistemas sanitarios sobre el terreno.

Jorge Galindo / EL PAIS

El aprendizaje de todo lo anterior es la necesidad de ampliar la capacidad instalada de seguimiento epidemiológico en los países de América Latina, adaptándola a nuevas pandemias de naturaleza más desbordante en su ritmo de contagio que las que hasta ahora ha manejado la región, pero también apuntalándola para evitar rebrotes como los observados a finales de la década pasada con la malaria (Venezuela) o el sarampión (Brasil).

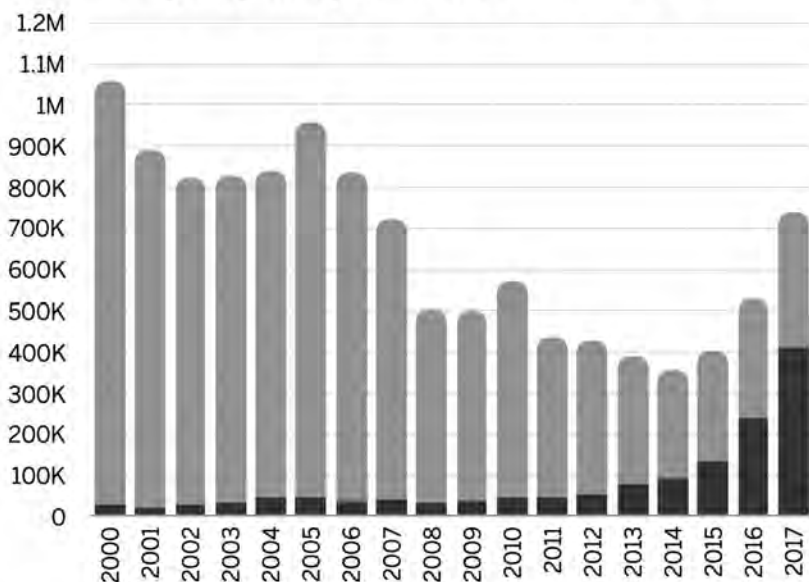
El repunte de los casos de sarampión en América



Fuente: Global Health Observatory data repository (OMS)

Jorge Galindo / EL PAIS

El repunte de los casos de malaria en América y su principal motor: Venezuela



Fuente: Global Health Observatory data repository (OMS)

Jorge Galindo / EL PAIS

Esta medida tendría, además de beneficios agregados y compartidos entre los países (un mejor rastreo en tu vecino significa una menor probabilidad de epidemia en tu territorio), enormes y quizás no tan obvias ventajas redistributivas: una buena política epidemiológica, y de manera más amplia una capacidad instalada de respuesta a nuevos retos más sólida, redundará en un mayor beneficio para aquellos segmentos de la sociedad que no pueden proveerse de refugio por sí mismos.

Cobertura ampliada pero al límite

Un hospital de campaña. Esa fue una de las primeras imágenes que asociamos con la pandemia. Centros de atención de emergencia improvisados; primero en Wuhan, luego en el resto de China, Europa, y finalmente en América.

La mejor UCI, como el mejor bote salvavidas en un barco, está vacía: es redundante incluso en mitad de una emergencia. La idea es que exista un remanente de capacidad que ofrezca flexibilidad y tranquilidad. Pero los modelos epidemiológicos que se adelantaron en marzo de 2020 preveían desborde. Así, la región se embarcó en una carrera contra el tiempo (y un mercado saturado) para la adquisición de ventiladores mecánicos en particular y equipamiento de cuidados intensivos en general. Efectivamente, se amplió capacidad. El tiempo demostró que la decisión era adecuada. Sirva de ejemplo las grandes ciudades de Colombia, como Bogotá o Medellín, multiplicaron por más de dos sus UCIs disponibles y aun así el virus puso su ocupación al borde del 100% en abril de 2021.

Un legado de la pandemia será, por tanto, capacidad instalada de ‘botes salvavidas’ en forma de UCIs para futuras emergencias de este tipo. Esto será de particular relevancia para países como Perú, que iniciaban 2020 con una tasa de este tipo de equipamiento muy por debajo de lo que se le supone a un país de ingreso medio.

Pero la fijación en esta métrica tiende a ocultar toda una serie de carencias en la estructura que la soporta.

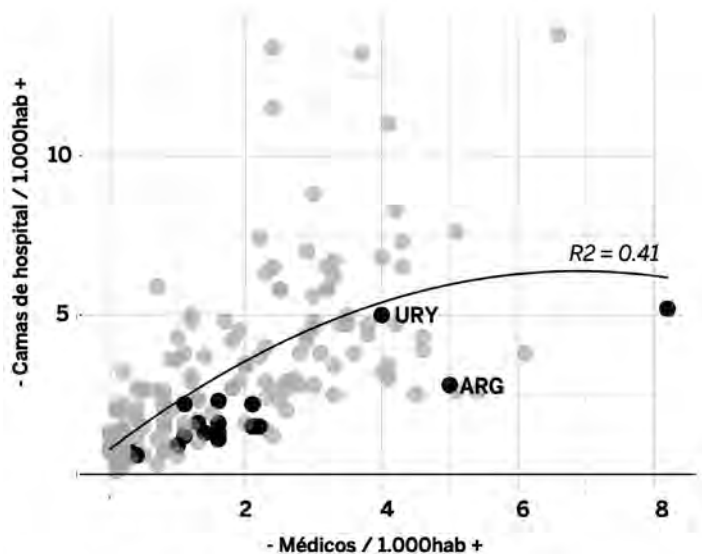
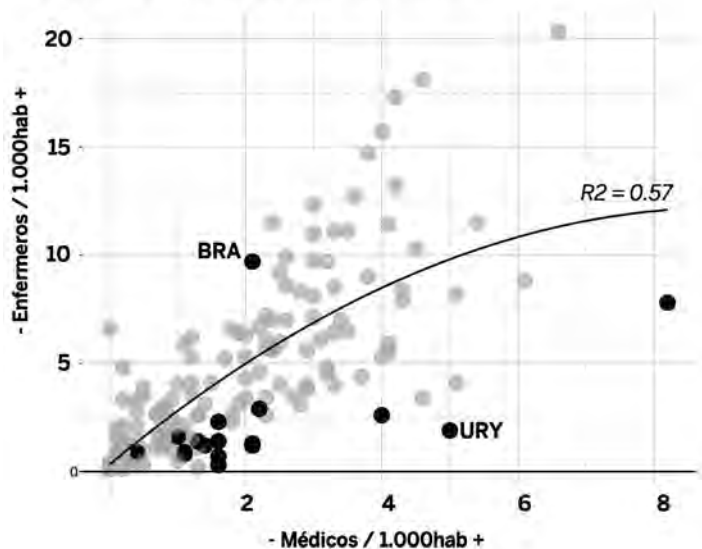
Haciendo funcionar una UCI (o cualquier provisión de salud)

Empezando por lo más obvio, la tripulación: las plazas en UCI, y de hecho cualquier tipo de cobertura de salud, debe ser lógicamente operado por personal especializado, compuesto en su mayoría por equipos de medicina y enfermería. Cabe esperar que estas tres variables vayan de la mano: cuando hay más de uno de los componentes del sistema, tendría sentido que hubiese más de los otros. Y así es en el mundo, por regla general: existe una correlación entre personal médico y de enfermería, como también la hay entre el primero y disponibilidad de plazas hospitalarias.

Sin embargo, los países de América Latina tienen la particularidad de encontrarse por debajo de la línea de relación media entre ambas variables. Es decir: en la práctica totalidad de países de la región hay más médicos per capita que enfermeros o camas, subrayando el déficit comparado de personal y plazas.

Hay relación entre personal médico, de enfermería y equipamiento sanitario, pero no es constante

Los países latinoamericanos están por debajo de la media: tienen más médicos por cabeza que enfermeros o camas de hospital correspondientes



Fuentes: Registro Especial de Prestadores de Salud, 2018; censo de población DANE 2018.

Jorge Galindo / EL PAIS

Durante la pandemia vimos que la ampliación de UCIs o ventiladores no vino con una mejora similar de capacidad en personal (CLIP, 2020), profundizando con toda probabilidad esta asimetría: exceptuando casos muy específicos como Uruguay o Costa Rica, la mayoría de países se encuentran efectivamente en la parte baja de la distribución mundial de médicos y enfermeras por habitante.

Resulta inevitable preguntarnos si este problema se inicia en la oferta o en la demanda. Por el lado de la oferta, la capacidad de formar a personal cualificado en la región es limitada, y el contexto también. En una reciente encuesta realizada en centros de formación de toda la región, Golpi (2019) encontró que apenas un tercio encontraban la situación económica como favorable a sus esfuerzos, y solo un cuarto pensaba que la regulación estaba a la altura. El estudio concluía que “es necesario fortalecer las políticas públicas, la inversión pública y la regulación de la educación médica, para mejorar la formación y disponibilidad de médicos generales en los países de la Región” (Golpi, 2019).

En paralelo a este esfuerzo de largo aliento, cuyos resultados solo pueden comprobarse en décadas, es necesario considerar el estado de la demanda, o financiación. El gasto en salud per capita en los países de la región da una primera idea: efectivamente, existe un aumento progresivo en todos los países. Con una salvedad: Venezuela, donde la caída que observamos en otros aspectos de la calidad de vida se refleja también en éste.

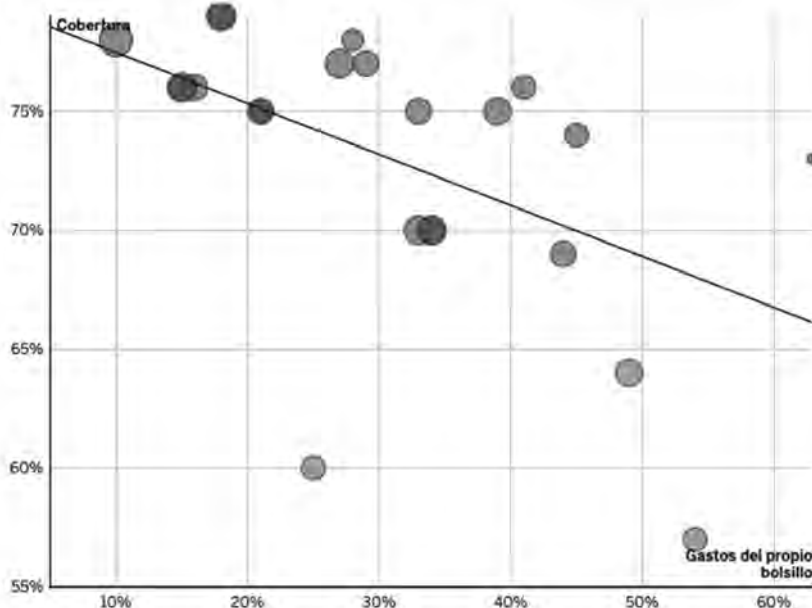
Pero, más allá de los casos extremos, es interesante comprobar que son los países que probablemente partían de una mejor situación, ya hace dos décadas, los que más han invertido en salud. En consecuencia, las diferencias se han agrandado en este tiempo: es verdad que hoy los sistemas de la región están mejor financiados, pero no es menos cierto que la diferencia es más aguda hoy que ayer.

En esto, además, existen matices cruciales. Tanto el gasto como la disponibilidad específica de recursos debe ser necesariamente sometida al contexto observado en el primer apartado: ¿cómo está distribuido el acceso a dichos recursos? ¿Se ha invertido el dinero de manera que el resultado sea una mayor universalidad en el sistema? De nuevo, las divergencias emergen, aunque esta vez con un cierto patrón.

A mayor grado de cobertura del sistema sanitario, menor porcentaje de los gastos sanitarios corresponde directamente al bolsillo de los ciudadanos

El tamaño representa el porcentaje del PIB invertido en sanidad; el color, el grado de acceso (y la calidad de la misma) al sistema de salud según el Healthcare Access and Quality Index.

● Bajo ● Medio ● Medio-alto ● Medio-bajo



El grado de cobertura está aproximado por tasas de mortalidad en causas que podrían ser evitadas con acceso a servicios de salud; la cobertura proviene de un indicador sintético de acceso universal sin restricciones financieras a servicios de salud realizado en conjunto por el Banco Mundial y la OMS.

Jorge Galindo / EL PAIS

Fuente: Banco Mundial, OMS (Tracking Universal Health Coverage: UHC index of coverage of essential health services); Health Care Access and Quality Index, Institute for Health Metrics and Evaluation.

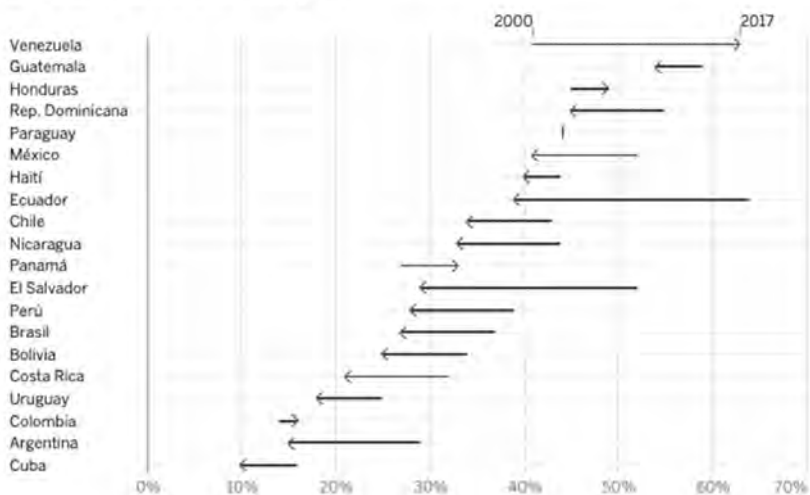
Cobertura efectiva desigual

En la provisión de salud, importa tanto cuánto se financia como quién paga los servicios, porque ello define en no poca medida quién puede acceder a ellos. Una manera de aproximar esto es observando, país a país, dónde se somete directamente a los ciudadanos a la necesidad de pagar más por los servicios de salud directamente de su bolsillo, que no sean ni de fondos públicos ni de un seguro obligatorio.

Con pocas salvedades, esta proporción ha venido descendiendo en los últimos años. En algunos casos, los descensos son pronunciados,

En Latinoamérica, los pacientes tienen que pagar una cantidad variable (pero casi siempre decreciente) de los gastos de salud de su propio bolsillo

Porcentaje del gasto en salud que corresponde a gastos por tratamiento pagados del bolsillo del paciente, cambio entre 2000 y 2017



Fuente: OMS, Global Health Expenditure Database, Jorge Galindo

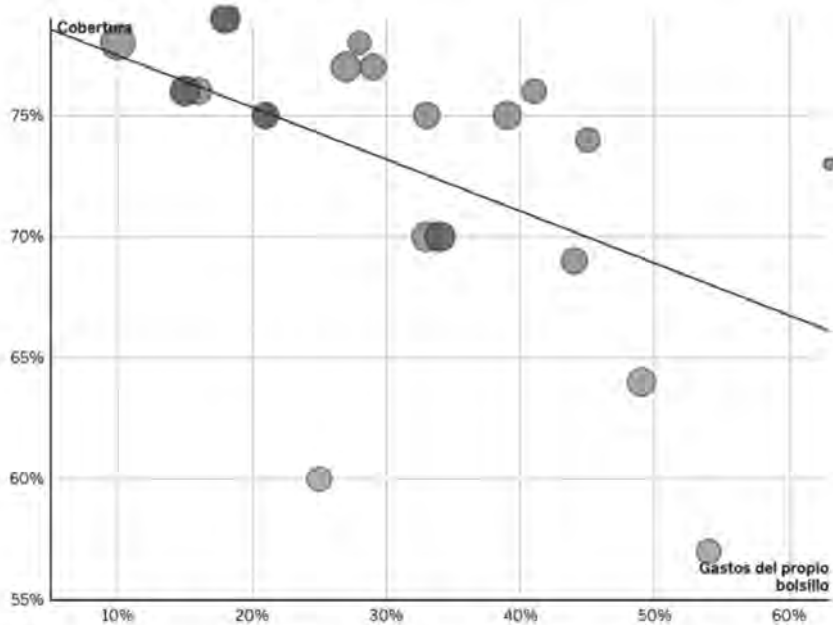
correspondiendo con esfuerzos en facilitar acceso a salud a través de cambios en el modelo de financiación (Ecuador, El Salvador) o profundización en el sistema público (Argentina). Preocupa, una vez más, la enorme varianza entre países: La mala es, una vez más, las enormes diferencias país a país. En Guatemala, Honduras o México el ciudadano medio asume casi la mitad del gasto médico; en Colombia, Argentina, Cuba no llega ni a un quinto. Pero sobre todo preocupa el hecho de que sean los más pobres aquellos que suelen tener un porcentaje mayor de financiación individual de gasto sanitario; un resultado clásico de “trampa de pobreza” en su versión desarrollo de redes de protección pública: la no disponibilidad de recursos disponibles termina impidiendo su impulso, y hace que el costo eventual recaiga de manera desproporcionada sobre quien menos tiene para pagarlo.

SiponemosestavariableencomúnconlamedidaaproximadadelaOMS y el Banco Mundial sobre grado de cobertura, observaremos con nitidez esta paradoja y también sus efectos, en una suerte de círculo vicioso: los

A mayor grado de cobertura del sistema sanitario, menor porcentaje de los gastos sanitarios corresponde directamente al bolsillo de los ciudadanos

El tamaño representa el porcentaje del PIB invertido en sanidad; el color, el grado de acceso (y la calidad de la misma) al sistema de salud según el Healthcare Access and Quality Index.

● Bajo ● Medio ● Medio-alto ● Medio-bajo



El grado de cobertura está aproximado por tasas de mortalidad en causas que podrían ser evitadas con acceso a servicios de salud; la cobertura proviene de un indicador sintético de acceso universal sin restricciones financieras a servicios de salud realizado en conjunto por el Banco Mundial y la OMS.

Jorge Galindo / EL PAÍS

Fuente: Banco Mundial, OMS (Tracking Universal Health Coverage: UHC index of coverage of essential health services); Health Care Access and Quality Index, Institute for Health Metrics and Evaluation.

sistemas más asimétricos también suelen exigir más financiación directa de tratamientos concretos.

Llegar hasta el centro de salud

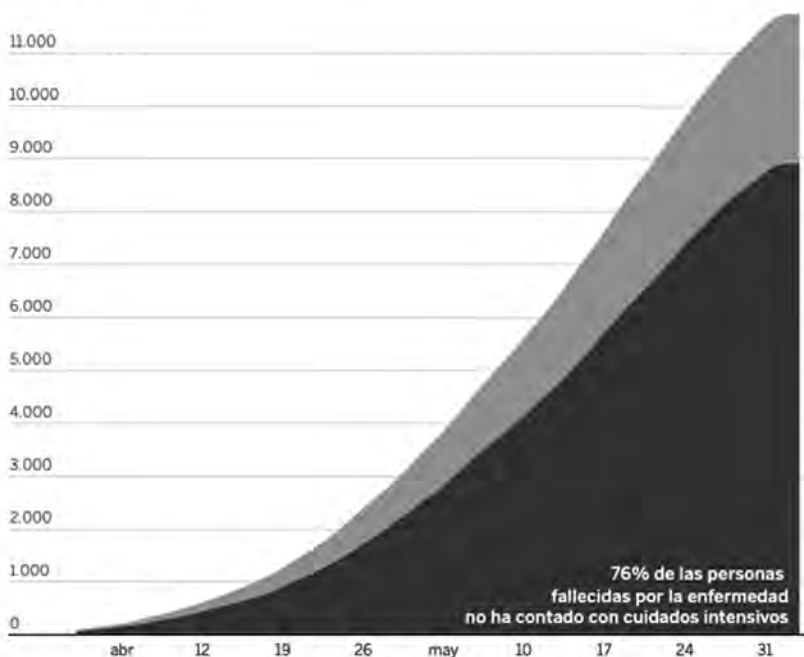
Incluso el mayor aumento de gasto, personal o equipamiento tiene alcance limitado en una región tan social y territorialmente heterogénea, en la que la cobertura efectiva de salud no acaba donde empieza la infraestructura propiamente dicha.

Durante la primera ola de la pandemia en México, por ejemplo, 3 de cada 4 fallecidos confirmados por covid no contaron con acceso registrado a UCI.

La mayoría de muertes por covid-19 en México se producen sin acceso a cuidados intensivos ni intubación

Muertes acumuladas en México según si el paciente fue o no intubado/tuvo acceso a Unidad de Cuidados Intensivos

■ No ■ Sí



Fuente: Secretaría de Salud, Jorge Galindo / EL PAÍS

En Brasil, el acceso a cuidados intensivos variaba tanto con el nivel educativo alcanzado del paciente como con la raza.

Antes de iniciar la campaña de vacunación contra la covid en toda América Latina, una preocupación central de los hacedores de política pública era escoger viales que pudieran sobrevivir en condiciones difíciles de infraestructura, transporte y refrigeración. Ya iniciada, a esas dudas se añadió la dificultad de alcanzar a todas las personas, de

El acceso a cuidados intensivos cambia con la raza de las víctimas de covid en Brasil

No accedieron o sí accedieron a UCI o ventilación

Indígena	34,5%	65,5%
Preta	30,8%	69,2%
Amarela	30,8%	69,2%
Parda	30,7%	69,3%
Branca	22,7%	77,3%

Datos hasta el 29 de julio, basados en 59.000 muertes clasificadas como covid por las autoridades sanitarias.

Fuente: SRAG 2020 - Banco de Datos de Síndrome Respiratoria Aguda Grave. Jorg Galindo / EL PAIS

El acceso a cuidados intensivos cambia con el nivel educativo alcanzado de las víctimas de covid en Brasil

No accedieron o sí accedieron a UCI o ventilación

Superior	25,1%	74,9%
Medio	25,0%	75,0%
Fundamental - 2o ciclo	27,4%	72,6%
Fundamental - 1er ciclo	26,1%	73,9%
Sin escolarización	30,0%	70,0%

Datos hasta el 3 de agosto, basados en 29.000 muertes clasificadas como covid por las autoridades sanitarias.

Fuente: SRAG 2020 - Banco de Datos de Síndrome Respiratoria Aguda Grave. Jorg Galindo / EL PAIS

disponer de un registro unificado que permitiera ordenar la “fila” de la vacunación de acuerdo a criterios médicos.

El dilema entre eficiencia y equidad que entraña cualquier política pública se vuelve particularmente intenso en este contexto. Siguiendo con el ejemplo de la vacunación, los planes en la mayoría de países de la región marcaban un orden basado en riesgo de enfermedad grave o contagio; sin embargo, seguir esos planes al milímetro implicaba retrasos en los procesos en aquellas zonas en las que esa brecha entre la persona receptora del tratamiento y la entidad provisoras era más grande. En Chile, donde dicho espacio se pudo solventar gracias a una prolija red de atención primaria con presencia regional, la vacunación siguió un curso veloz. En Ecuador, Perú o Colombia, sin embargo, las diferencias territoriales acrecentaron el mentado dilema. En este último país, por ejemplo, el gobierno llegó a establecer por decreto que

las regiones que no usaran más de un 50,7% de las dosis entregadas no recibirían nuevas, penalizando de facto a aquellas entidades con peores capacidades.

En esto, como en todo lo anterior, la vacunación contra la covid sólo subrayó barreras y brechas que ya caracterizaban la provisión de salud de la región. El panorama resultante es el de una región que combina cuellos de botella en recursos específicos, solo parcialmente resueltos durante los últimos años, con una distribución nítidamente asimétrica de acceso, así como barreras de entrada para la recepción de tratamientos.

La reconsideración institucional

“Tu salud es tan segura como la de la persona peor asegurada y peor cuidada de tu sociedad”. La frase es del escritor Anand Giridharadas, y se refería originalmente a las desigualdades de acceso de su país (EEUU), donde millones de personas ni siquiera cuentan con seguro médico. Pero sintetiza la idea vertebrada del presente diagnóstico para un continente con desigualdades sistémicas regionales y fronteras porosas.

También sirve como principio rector, al menos punto de partida, para la reconsideración y el impulso institucional que requieren los sistemas de salud en la región. La pandemia supone, efectivamente, una oportunidad, pero si y solo si es reconocida como tal por “emprendedores políticos”, técnicos y miembros de la sociedad civil.

Cuando, en mitad del fuego cruzado de la II Guerra Mundial, un economista británico escribió un informe que definiría el nuevo estado de bienestar europeo, William Beveridge no estaba dejándose llevar por fuerzas superiores a él, sino que el miembro del Partido Liberal estaba aprovechando el encargo recibido tres años antes del final de la guerra. Lo aprovechaba para poner sobre la mesa un camino para alcanzar una máxima de protección pareja.

La ampliación de capacidad sanitaria y epidemiológica, así como las mejoras en la cobertura económica mediante transferencias directas, apuntan la nueva ruta mientras el centro de gravedad del debate ideológico se va moviendo hacia posiciones que favorecen de manera más firme esta protección pareja. Si cualquier golpe inesperado sobre

la actividad diaria somete a millones de hogares en América Latina a un coste humano inaceptable, los nuevos diques deben ser más sólidos e inclusivos.

Hay una consideración más de forma que de fondo implícita en este viraje: las nuevas medidas deberán ser inclusivas y potentes, pero también flexibles. Como se ha visto con el recurso casi sistemático a herramientas instaladas, o su ampliación casi automática, la inercia de la política pública nos lleva demasiado habitualmente a tomar decisiones que siguen los cauces establecidos, así no se adaptan lo mejor posible a la circunstancia a enfrentar. Esta falta de adaptación tiene una penalización mayor para quienes ya se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Si reforzamos los barcos que ya son más resistentes, ¿qué pasará con quienes están y siguen al albur de la tempestad?

Es cierto que en el diseño de cualquier política pública hay al menos dos fuentes de incertidumbre que impiden el diseño de un plan perfectamente cerrado y definido: no sabemos a ciencia cierta cuál es el efecto real de cada medida en unas condiciones determinadas; pero además dichas condiciones y la información sobre ellas puede variar con considerable rapidez. Ambas cosas sucedieron durante la pandemia. Y la flexibilidad demostrada por la mayoría de decisores públicos en América Latina apuntan a una resiliencia más bien escasa.

Es igualmente cierto que le estamos demandando muchas cosas al mismo tiempo al Estado ante cualquier tipo de riesgo, particularmente los que tienen un impacto en nuestra salud. Queremos que sea ágil y eficiente, poniendo en marcha sus recursos de la manera más rápida posible. Pero también le pedimos poder, tamaño y escala a dichos recursos: la agilidad de una gacela, pero el tamaño de un elefante. Al mismo tiempo le exigimos atención a nuestras preferencias personales.

Lo verdaderamente complicado es que no basta con que cubra uno solo cuando se trata de salud. Aquellos países ágiles y eficientes durante la pandemia, por ejemplo, han asumido un impacto más desigual, desoyendo las preferencias y necesidades de amplias capas vulnerables de su población. Las democracias ágiles, pero con tamaño insuficiente o desarticulado, como EE UU o el Reino Unido, se ven desbordadas por una crisis doble, sanitaria y social, que alcanza primero a las capas más débiles de la sociedad. Otros, que han decidido centrarse en ellas,

se han demorado más en agilidad y en consecución de escala. Los Estados gigantescos y eficientes, pero no democráticos (como China) demuestran que por su lógica intrínseca no les importa poner en riesgo a porciones enormes de su población, o a la del resto del mundo, para cumplir los objetivos definidos por su élite dirigente. Por último, los Estados democráticos de cierto tamaño, pero torpes (España, Francia) muestran que la potencia mal administrada solo sirve en el corto plazo, pero falla en el largo, en el juego de la anticipación con el virus.

Por usar una analogía en forma de oxímoron: en la provisión de salud, queremos que los estados sean una suerte de elefantes ágiles y sensibles.

Las recetas ideológicas clásicas (“menos Estado más ágil” liberal conservadora, “más Estado” socialista, “más democracia” populista) no responden bien en esta triple necesidad.

Pero aquellos países que logren cubrirla no sólo estarán en mejor posición para confrontar los retos de salud que nos quedan por llegar, sino que también habrán dado con una fórmula para escudarse contra otro tipo de ataques, de mayor orden quizás: los que vienen desde dentro. Los estados que responden a las necesidades de su población a través de decisiones ágiles y parejas basadas en evidencia combinan en su ADN la lógica democrática con la científica, posiblemente la mejor defensa que conocemos contra las tentaciones autoritarias.

Bibliografía

Almagro, M., & Orane-Hutchinson, A. (2020). JUE insight: The determinants of the differential exposure to COVID-19 in New York city and their evolution over time. *Journal of Urban Economics*, 103293.

Anthes, E. (2020). *The Great Indoors: The Surprising Science of How Buildings Shape Our Behavior, Health, and Happiness*.

Brazeau, N., Verity, R., Jenks, S., Fu, H., Whittaker, C., Winskill, P., ... & Okell, L. (2020). Report 34: COVID-19 infection fatality ratio: estimates from seroprevalence. *MRC Centre for Global Infectious Disease Analysis, Imperial College London*.

CLIP, Centro Latinoamericano de Investigación Periodística (2020). Cómo 9 países invirtieron 320 millones de dólares para atender enfermos críticos de la pandemia. CLIP, 30 de julio de 2020. Consultado el 10 de abril de 2021. Disponible en <https://www.elclip.org/como-9-paises-invirtieron-320-millones-de-dolares-para-atender-enfermos-criticos-de-la-pandemia/>.

Gobierno de Argentina (2021). Ventilación de ambientes y medición de niveles de dióxido de carbono. Consultado el 12 de abril. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/unidad-coronavirus/ventilar/ventilacion-y-medicion>.

Dolci, G. F., Varela, J. S., Toro, I. F. C., Nieto, M. A. Y., García, L. A. P., Ávila, G. W. Z., ... & Padilla, E. L. (2019). Formación de médicos generales en América Latina: un reto para la salud universal. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 43.

Goolsbee, A., & Syverson, C. (2021). Fear, lockdown, and diversion: Comparing drivers of pandemic economic decline 2020. *Journal of public economics*, 193, 104311.

Kucharski, A., Abbott, S., Hellewell, J., Thompson, R. N., Sherratt, K., Gibbs, H. P., Bosse, N. I., ... & Funk, S. (2020). Estimating the time-varying reproduction number of SARS-CoV-2 using national and subnational case counts. *Wellcome Open Research*, 5(112), 112.

NIGHTINGALE, F. (1859). *Notes on Nursing*. Londres: Duckworth.

Rivas Molina, F. (2020). Los focos al sur de Buenos Aires. En “Los mapas de la pandemia revelan las desigualdades en Latinoamérica”, de Arroyo, L. y Galindo, J. EL PAIS, 3 de agosto de 2020. Consultado el 13 de abril de 2021. Disponible en <https://elpais.com/sociedad/2020-08-03/los-mapas-de-la-pandemia-revelan-las-desigualdades-en-latinoamerica.html>

Del Enojo a la Imaginación Democrática en América Latina

Jorge Resina

¿Qué hay de nuevo en las expresiones de malestar recientes en América Latina? Una parte importante de la ciudadanía latinoamericana parece no encontrar motivos para seguir creyendo en sus regímenes políticos. La percepción mayoritaria es que una minoría gobierna los países para su propio beneficio y no para toda la población. El resultado es una actitud que combina escepticismo con pragmatismo: la democracia deja de ser incuestionable y se abren paso propuestas que, capaces de conectar con el enojo, prometen beneficios tangibles a cambio de un apoyo sin fisuras, aunque ello acreciente la polarización política o implique un retroceso autoritario. Casos como el ascenso de Jair Bolsonaro en Brasil y Nayib Bukele en El Salvador, por un lado, o la pervivencia de Nicolás Maduro en Venezuela y la familia Ortega en Nicaragua, por el otro, caracterizan una etapa regional marcada por una falta general de rumbo y una profunda desafección ciudadana hacia sus instituciones, en la que ni las recetas neoliberales

ni el Socialismo del Siglo XXI, aunque perviven, parecen gozar ni del entusiasmo ni de la credibilidad de décadas pasadas.¹

Con el objetivo de responder a esta pregunta y abordar las causas del malestar, el presente capítulo explora, en primer lugar, cuáles son los aspectos novedosos que pueden identificarse en dichas expresiones. Para ello, se parte de una serie de afirmaciones habituales sobre la región y se analiza si pueden distinguirse rasgos significativos que ayuden a interpretar mejor el enojo. En segundo lugar, se indaga en varios factores explicativos con el propósito de examinar cuáles son las raíces que han conducido a esta situación marcada por la falta de expectativas. Por último, se plantea una reflexión sobre qué actores y estrategias pueden ofrecer alternativas de respuesta y favorecer escenarios democráticos donde instituciones y acuerdos resulten legítimos y creíbles, y se garantice el cumplimiento de los viejos y nuevos retos que se incluyen hoy en el ideal de contrato social.

Revisitando lugares comunes: qué hay de nuevo en el malestar

Buena parte de los problemas que se enumeran cuando se habla sobre América Latina no son nuevos y suelen repetirse desde hace décadas como “clásicos populares” para explicar qué sucede en la región. Es por ello que, para explorar qué hay de novedoso en las expresiones más recientes de malestar, resulte interesante empezar por traer a primer plano tres de esos “tristes tópicos” a los que se recurre habitualmente y examinar qué rasgos distintivos pueden diferenciarse con respecto a otras épocas y la relevancia que adquieren en un contexto marcado por la pandemia.

El primero de estos tópicos es la desigualdad. La región se encuentra en el pódium de las más desiguales del mundo. Esto explica, entre otras

1 Los datos de apoyo y satisfacción a la democracia del Informe 2018 del Latinobarómetro mostraban en conjunto una de las peores cifras del histórico del barómetro, resultado que llevó a Marta Lagos a denominar 2018 como “annus horribilis” para la región. Hay que tener en cuenta, además, que estos datos son previos al ciclo de movilizaciones de 2019 y a la declaración de pandemia de 2020, lo que lleva a pensar que, con casi toda probabilidad, estos resultados son hoy incluso peores.

cosas, el porqué de la proliferación de estudios y publicaciones sobre sus causas, la multiplicidad de seminarios en los que se presentan y analizan tendencias o el interés de diversos organismos en promover programas de cohesión social, llegando a diagnósticos comunes sobre cuáles son los principales males de origen: racismo, macro-urbes, economía informal, estructuras fiscales débiles, falta de infraestructuras o grandes diferencias de patrimonio son algunos de ellos.

El segundo tiene que ver con las movilizaciones y la agitación social en las calles que, lejos de ser un fenómeno nuevo, se ha convertido en un rasgo distintivo, como mecanismo habitual de canalización de demandas y de comunicación con las instituciones. Si la protesta ha sido un recurso recurrente es porque ha funcionado y, en muchas ocasiones, ha logrado llegar allí donde los cauces formales no lo han conseguido.

El tercero está relacionado con el movimiento a impulsos que ha caracterizado a la región, con un baile pendular entre décadas perdidas y ganadas, según sople el viento, a favor o en contra de políticas más o menos expansivas. Esto ha generado una dinámica cíclica en la que a ciclos ambiciosos marcados por un mayor protagonismo del Estado, con paradigmas desarrollistas y proyectos de integración regional, le han seguido otros de primacía del mercado, ajuste estructural e inserción unilateral en la economía internacional.

La pregunta que surge a partir de aquí es si han cambiado y cómo estos tópicos, y si pueden identificarse en ellos rasgos diferenciales que nos ayuden a interpretar y comprender las últimas muestras de malestar como una expresión distinta, singular y diferente a lo visto hasta ahora en la región. Y todo apunta a que sí.

Aunque las desigualdades no han variado de manera significativa, sí lo ha hecho la forma en que se experimentan. Por un lado, el mayor acceso a la educación y las nuevas tecnologías ha provocado que muchos ciudadanos hayan desarrollado una mayor consciencia y noción de sus derechos. Por el otro, el incremento de clases medias emergentes generó nuevas expectativas sociales y la ilusión de lograr una movilidad ascendente. Esta conjunción ha tenido como resultado una ciudadanía más alegadora, que aspira a gozar del bienestar y alejarse de la pobreza. Sin embargo, cuando los pilares sobre los que se asientan estas clases

empiezan a tambalearse (políticas sociales focalizadas, crecimiento del sector público, acceso al consumo), la esperanza comienza a convertirse, primero, en frustración y, después, en enojo. El miedo a sentirse de nuevo desiguales y la sensación de vulnerabilidad contrastan con las certidumbres de las clases medias tradicionales y las élites políticas y económicas, que se perciben como privilegiadas (Resina, 2020).

La propensión a movilizarse tampoco ha sufrido un cambio notable, pero sí el modo en que los Estados reaccionan. Tras década y media de movilizaciones (1990-2005) con resultados democratizadores en muchos países, la tendencia cambia, y las protestas empiezan a ser consideradas más como disturbio o amenaza al orden público que como expresión del descontento. Esto ha llevado a un proceso paulatino de criminalización de la protesta en el que se entremezcla un discurso de securitización con la estigmatización, e incluso la eliminación, de quien se manifiesta. El resultado ha sido un sistema de control que contiene tres niveles de represión: el primero, a nivel discursivo y mediático, orientado a difamar a quienes se movilizan, con ataques personales y el uso de estereotipos que los presentan como sujetos peligrosos, en el que medios, redes digitales y líderes políticos (incluidos los propios presidentes) juegan un papel clave en la creación y propagación de dichos clichés². El segundo, a nivel judicial, con la consolidación, ampliación y utilización de distintos tipos penales para enjuiciar y condenar a los movilizados, que incluye delitos como los de rebelión, sabotaje o terrorismo. Y el tercero, a nivel físico, mediante el ejercicio de la violencia física contra los activistas, ya sea por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, ya sea por paramilitares o mafias, como consecuencia de la desprotección de las personas que protestan³.

2 Las palabras expresadas por el presidente chileno Sebastián Piñera tras los primeros compases del estallido social de 2019 condensan con claridad esta idea: “Estamos en guerra contra un enemigo poderoso e implacable que no respeta a nada ni a nadie y que está dispuesto a usar la violencia sin ningún límite incluso cuando significa la pérdida de vidas humanas, con el único propósito de producir el mayor daño posible”.

3 A modo ilustrativo, acorde a la ONG Global Witness, de los 212 activistas medioambientales asesinados en todo el mundo en 2019, 148 lo fueron en América Latina. Para más información, consultar el informe *Defending Tomorrow. The climate crisis and threats against land and environmental defenders* disponible online en <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/>.

La lógica histórica diría que al periodo progresista que ha caracterizado a la región hasta más o menos 2015 le seguiría un periodo claramente conservador. Sin embargo, esta historia pendular no parece tan clara esta vez. Primero porque el periodo progresista, a pesar de su retórica revolucionaria y retomar el discurso desarrollista, no supuso la construcción de una alternativa al paradigma contra el que se oponía, y no pasó de caracterizarse como post-neoliberalismo. Y segundo porque la llegada de la derecha al poder tampoco parece haberse consolidado. Esto ha generado una situación en la que ni izquierda ni derecha se imponen con claridad, y que ha supuesto en varios casos la supervivencia o retorno de los gobiernos progresistas de comienzos de siglo (en general sin sus líderes), más como anhelo de la bonanza económica vivida entonces –aunque ahora sin las condiciones que la hicieron posible– que como muestra de credibilidad política. Este escenario, en términos de proyecto regional, ha tenido también efectos, con un “empate entre débiles”, expresión con la que el ex ministro boliviano Manuel Canelas denomina la incapacidad de los dos grandes imaginarios regionales (hermandad latinoamericana vs. apertura al mundo) de responder a los retos globales⁴.

Estos elementos configuran una situación marcada, por tanto, por el enojo como emoción predominante, la creciente represión social tanto por parte del Estado como por ausencia del mismo, y una falta general de dirección política. Aspectos que se han redimensionado en el contexto de la pandemia, que ha profundizado y dejado al descubierto la incapacidad de los países para gestionar crisis de gran calado, la vulnerabilidad e incertidumbre en la que vive gran parte de la población y la profunda brecha entre ciudadanía y representantes, que puede verse agravada por la petición de nuevos esfuerzos a causa de ajustes presupuestarios. Producto de estas circunstancias es probable que sigan sucediéndose manifestaciones como el estallido social en Chile o las movilizaciones de Ecuador, Colombia o República Dominicana, todas ellas pre-pandémicas, o las ya ocurridas en pandemia, como las sucedidas en noviembre de 2020 en Perú, que impidieron que la

4 El artículo puede consultarse en Canelas, M. “El péndulo en América Latina: empate entre débiles”, *El País* (16/03/2021). Disponible online en <https://elpais.com/opinion/2021-03-16/el-pendolo-en-america-latina-empate-entre-debiles.html>.

presidencia de Manuel Merino durase más allá de cinco días, y en Guatemala, que terminaron con la simbólica quema del edificio del Congreso de la República, como consecuencia del hartazgo hacia la mezcla entre corrupción presidencial, privilegios de los diputados y reducción del gasto social en el país.

TABLA I: Tres tristes tópicos: lo nuevo del malestar en América Latina

Tópico	Aspecto novedoso	Efecto
<i>La región más desigual del mundo</i>	Vivencia subjetiva de las desigualdades	Enojo como emoción política predominante
<i>La protesta social como mecanismo de expresión de demandas</i>	Criminalización de la protestas: discursiva, legal y violencia física	Represión creciente de activistas sociales y disidentes
<i>A cada década ganada le sigue una década perdida</i>	“Empate entre débiles”: no se impone un paradigma con claridad	Falta general de dirección política, con reminiscencias neoliberales

Fuente: Elaboración propia.

Las raíces del enojo: factores causales del incumplimiento social

Los rasgos descritos nos advierten que el malestar actual tiene mucho que ver con la falta de horizontes para buena parte de la ciudadanía. Ya no se trata tanto de que el sistema es incapaz de satisfacer expectativas, sino de la ausencia en sí misma de esas expectativas. En lo siguiente vamos a indagar en cuatro aspectos que, si bien no agotan las causas del malestar, nos ofrecen claves explicativas que tienen en común el deterioro del contrato social y la legitimidad de las instituciones.

El primero de estos factores está relacionado con lo que Giully (2019) denomina la “secesión de las élites” y que supone la separación de las élites de sus países, de cuya realidad social desigual han de protegerse. Esta separación es tanto física como emocional. En las ciudades se levantan fortificaciones, con la extensión de *countries* y barrios amurallados, mientras se cristaliza la –paradójica– idea de sociedad

abierta, que en realidad supone la conexión global de los centros de las grandes metrópolis y sus élites. Esto se traduce en que para buena parte de las élites latinoamericanas, lugares como Miami se encuentran más próximos en el tiempo que en lo que en espacio son apenas unas calles más abajo. En términos subjetivos esto tiene un fuerte impacto, ya que influye en el imaginario de esas elites y en sus modos de vida, afectándolas culturalmente, de forma que se avergüenzan de las costumbres locales, que solo son reivindicadas una vez que entran en el mercado, se comercializan y se convierten en bienes chic. La consecuencia de esta secesión es la desresponsabilización, de forma que las elites no se sienten apeladas para combatir los problemas sociales de sus países o, al menos, no cuando ello les suponga algún tipo de esfuerzo (fiscal, patrimonial o incluso cultural). La pandemia ha sido un ejemplo más de esta desconexión: frente a la situación de vulnerabilidad de la mayoría de la población, las élites han encontrado refugio en las capitales globales, protegiendo a sus familiares y accediendo a la vacuna.

El segundo factor tiene que ver con lo que Gargarella (2018) señala como “tejidos de red” en contextos no igualitarios. Una especie de callejón sin salida que afecta a la ética de los dirigentes políticos de la región y su compromiso con el igualitarismo, incluso en aquellos supuestos en los que el representante accede al poder apoyado por sectores populares con el objetivo de transformar las estructuras sociales. Una vez en el cargo, comienza un proceso de socialización con los círculos de poder, con los que poco a poco va estableciendo nuevos vínculos, a la vez que se distancia de la base a la que representa y de sus demandas por la igualdad. El efecto es que el líder comienza a atenuar y matizar su discurso debido a la presión y comentarios de ese círculo, que le ven extremista, insensato y peligroso, y acaba por perder la motivación para seguir adelante con las reformas más profundas. De ese modo se empieza a distanciar de sus políticas originales y a asumir nuevos compromisos, esta vez con ese círculo de poder (formado principalmente por empresarios y élites políticas, militares y burocráticas), a cambio de promesas por estabilizar el país. Finalmente, el dirigente termina asumiendo que las mejores propuestas son las que provienen de su nuevo círculo e intentando convencer a sus bases de que así es.

El tercer factor es la rutinización del *lawfare* (guerra judicial). Son ya varios los casos de ex presidentes latinoamericanos enjuiciados y condenados que, a su vez, buscan su retorno a primera línea política, ya sea de forma directa o a través de un testaferro político para, una vez recobrado el poder, remover el poder judicial que le juzgó, cambiar las normas, salir absuelto e iniciar nuevas acciones. Esta judicialización de la política supone el desplazamiento de lo que deberían ser batallas ideológicas a los tribunales, así como el uso instrumental de jueces y fiscales en favor del gobierno de turno para culminar su *vendetta* política sobre el anterior. Esta práctica supone alteraciones sustanciales de la vida política. Una primera, inmediata y no por obvia menos importante, es que quiebra el principio de igualdad ante la ley y afecta a la percepción de la ciudadanía sobre el Estado de derecho. Además supone un serio desprestigio del poder judicial, ya que al tiempo que la política se judicializa, lo judicial se politiza, y los jueces pasan a ser vistos como un actor más del juego político, en este caso sin haber sido elegidos ni ejercer mandato representativo alguno. La consecuencia es que, lejos de erradicar la corrupción en nombre de la que cual se dice que se actúa, ésta termina ampliándose y se consolidan nuevas redes de corruptela que, en esta ocasión, incluyen también a los miembros del poder judicial. Otro efecto de la judicialización es que empobrece la discusión y el debate público, y sustituye las victorias o derrotas políticas por las judiciales, circunstancia que, en contextos polarizados, puede interpretarse como un intento de no solo sepultar al rival por mecanismos extra-políticos sino de censurar su planteamiento político.⁵

El cuarto factor se relaciona con los valores y el tipo de valores que predominan en la región ya que, como se sabe, todo contrato social incluye una parte dogmática que le da sentido. Cómo se produjo el proceso de democratización en América Latina ha condicionado en buena medida la dimensión de estos valores. Si recuperamos a Lechner (1998), este proceso se desarrolló durante los años ochenta en paralelo a otro de modernización, que tuvo como eje el mercado y cuyo desarrollo

5 En términos de Chantal Mouffe, podría decirse que se está más cerca de la aniquilación del enemigo que del disenso con el adversario. Mouffe, Ch. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.

no solo fue más veloz sino que además condicionó los límites de la propia democracia y la noción de ciudadanía, constituyendo sociedades de mercado. Esto tuvo un impacto individualizador que favoreció que penetrara con fuerza el principio de la meritocracia como forma de organización social, desplazando a otros valores, como la justicia social o el bien común, y repercutiendo en la posibilidad de construir relatos colectivos sobre una historia basada en un “nosotros común”.

Antes de seguir, detengámonos un momento en el problema de la meritocracia, un tema que ha suscitado la atención de distintos autores en los últimos años, y que abierto una reflexión sobre cuáles son sus fundamentos y efectos políticos en las sociedades actuales (Cramer, 2016; Davies, 2019; Dubet, 2020; Sandel, 2020). El primer problema que se identifica es que la meritocracia no es un remedio contra la desigualdad, sino más bien una justificación de la misma. En términos de valores está lejos de fortalecer vínculos y lazos comunitarios, ya que su ideal se asienta en la diferenciación y no en la igualdad, con lo que tiende a configurar sociedades segmentadas, que se basan en un principio de movilidad. Junto a esta idea, la meritocracia parte de un presupuesto de igualdad de oportunidades. Sin embargo, en contextos tan desiguales como los latinoamericanos, el punto de partida dista mucho de ser igualitario y tampoco puede hablarse de oportunidades reales de movilidad social ascendente. El efecto es que, como principio articulador, la meritocracia termina por cristalizar y reforzar las desigualdades, al tiempo que se constituye en una fuente inagotable de frustración para aquellas personas que aspiran a ascender en la escala social y ven cómo los intentos por lograrlo resultan inútiles.

La meritocracia tiene además otro aspecto fundamental, que es su dimensión subjetiva, entre quienes se sienten ganadores y quienes perdedores, los que ascienden y los que no, un efecto que adquiere especial significación en el complejo mundo de las capas medias emergentes. Por lo general, los primeros considerarán que sus éxitos se deben a su especial talento y a sus méritos, y no tanto a su posición favorable en la escala social o a la simple fortuna, con lo que es probable que desarrollen sentimientos de soberbia y miren con desprecio a sus desiguales más cercanos, quienes a su vez vivirán este desprecio como una humillación. El resultado de esto será que, por un lado,

los ganadores no querrán financiar a los perdedores, a quienes van a percibir responsables de su propio fracaso y, por el otro, los perdedores desarrollarán un resentimiento hacia esos ganadores, a los que considerarán beneficiados de un sistema de privilegios.

La traducción de esto es que cuando se produce un salto en la escala social, lejos de querer financiar bienes y servicios públicos, como la educación o la sanidad, las clases emergentes, mirando hacia los estratos altos, preferirán pagarse sus propios servicios privados y no contribuir al sistema público, que será visto como precario y dirigido a las clases más populares, lo que tendrá además un efecto diferenciador. Esto explica, por un lado, las fuertes resistencias en la región para construir una estructura fiscal progresiva y, por el otro, el círculo vicioso que impide que se mejoren y amplíen los servicios públicos, ya que quienes podrían contribuir a financiarlos optarán por un comportamiento aspiracional y no solidario. Por último, la fragilidad en la que se asienta este sistema provocará que parte de las muestras de malestar más virulentas no se dirijan tanto hacia las élites sino hacia quien ocupa el escalón inmediatamente superior o inferior en la estratificación social, debido a cómo se experimenta la sumatoria de estas pequeñas desigualdades, la frustración de no ascender y el miedo a caer.

TABLA 2: Factores del incumplimiento del pacto social en América Latina

	Causa	Impacto
Factor Explicativo	<i>Secesión de las élites</i>	Desresponsabilización de los estratos sociales altos
	<i>Tejidos de red en contextos no igualitarios</i>	Incapacidad para aprobar reformas de gran calado
	<i>Rutinización del lawfare</i>	Judicialización de la política
	<i>Meritocracia como principio de ordenación social</i>	Desplazamiento de justicia social y bien común

Fuente: Elaboración propia.

Alternativas y nuevos relatos: feminismos y luchas socioambientales

Hecho el diagnóstico, la pregunta que surge a continuación es ¿por dónde empezar la reconstrucción?, ¿cómo pueden revertirse las expresiones de malestar?, ¿es posible canalizarlas y transformarlas en acuerdos creíbles? Todo indica que repetir las mismas estrategias que ya se han utilizado en la región terminarían por traer resultados similares. Reivindicar la solución en los confines de la democracia liberal o esperar que las propias instituciones que, si bien no crearon muchos de los problemas, no supieron, no quisieron o, simplemente, no pudieron combatirlos, supongan una alternativa para garantizar el cumplimiento del contrato social parece tanto como tropezarse de nuevo con la misma piedra. Muestra de ello es el, a juzgar por los resultados, relativo fracaso de reformas institucionales en la región, como sucedió primero con el paradigma de la nueva gestión pública durante los años noventa o, más recientemente, con el gobierno abierto, que lejos de transformar las relaciones de poder, mejorar la confianza o profundizar la democracia terminaron por convertirse en formas discursivas de legitimación de prácticas institucionales, mediante la apelación a la participación, la buena gobernanza o la transparencia, sin por ello cambiarlas. Como apuntan Brinks, Levitsky y Murillo (2020) para que las instituciones democráticas cuenten con legitimidad, necesitan un mínimo de equidad, algo ausente en la región.

Tampoco parece que la salida sea apelar a la acción individual que, sin organización y movida por impulsos, más que canalizar el enojo puede derivar en nuevas expresiones de ira y resentimiento en las calles, cuando no traducirse políticamente en un voto identitario que, atraído por propuestas neopatrióticas (Sanahuja y López Burian, 2020) o alternativas evangélicas (Del Campo y Resina, 2020), pueda reeditar un ciclo de aquello que Paramio (1991) denominó en los años noventa consumo político vertiginoso: candidaturas hiperpersonalizadas, definidas por su rechazo a la política tradicional y la promesa de medidas impactantes, aunque de efímera duración, si no obtienen pronto los resultados esperados. A este fenómeno hay que añadirle el nuevo contexto digital, donde las emociones políticas han encontrado

un fértil terreno de expresión en las redes sociales, rompiendo con el monopolio informativo de los medios convencionales y abriendo paso a nuevos canales de comunicación directa para aquellos líderes que mejor sepan captar el estado de ánimo de la sociedad y las personas que no se sienten escuchadas por las mediaciones tradicionales.

La respuesta entonces se sitúa fuera de las instituciones y ha de ser colectiva pero, al mismo tiempo, debe estar orientada a transformar las instituciones y a superar la sensación de desdicha individual que provoca la vivencia de las desigualdades. Para que esto sea posible se requiere de una acción que goce de autonomía social y cuyo resultado genere efectos positivos en términos de cemento social ya que, de otra forma, terminará absorbida por las propias instituciones que intenta cambiar mediante procesos institucionalizados de participación y convertida en una demanda sectorial más dentro de un régimen corporativo. En los últimos años dos son los movimientos que mejor encajan en este rol transformador y que han mostrado mayor capacidad para condensar el malestar y construir relatos colectivos: los movimientos feministas y los movimientos socioambientales.

Ambos se han caracterizado por una serie de rasgos comunes. Primero, han tenido la capacidad de articular actores diversos dentro del mismo movimiento, respetando las diferencias, y unidos en torno a aspectos nucleares. En el caso de los feminismos, han logrado coordinar distintas luchas que incluyen desde el reconocimiento de derechos y la denuncia de las violencias, las desigualdades o el trabajo oculto hasta perspectivas más novedosas como las corrientes eco y ciber feministas o los feminismo basados en la interseccionalidad y la decolonialidad del poder (Güemes, 2021). Por su parte, los movimientos socioambientales han conseguido labrar un lenguaje común alrededor de lo que Svampa (2012) ha denominado “giro ecoterritorial” y que basa su unidad de acción en la disputa con el Estado y los grandes actores económicos por el significado del territorio y el acceso, control y distribución del mismo y sus recursos. Ello ha permitido la articulación de distintos actores en diferentes escalas, incluyendo movimientos indígena-campesinos, socio-ambientales, ONGs ambientalistas, redes de intelectuales y colectivos culturales, que luchan contra la expropiación del territorio y la explotación de recursos.

Segundo, para buscar la unidad, la forma en la que estos movimientos han manejado la diversidad no ha sido a costa de anularla, mediante la imposición de procesos de asimilación, integración o, en el mejor de los casos, equilibrio entre las distintas corrientes, sino que se ha forjado mediante un diálogo de saberes y la puesta en común de experiencias, lo que ha permitido generar un espacio de confianza basado en aspectos tanto racionales como emocionales y ha favorecido la resignificación y el reconocimiento de sus miembros como parte constituyente de sujetos colectivos.

Tercero, han logrado cuestionar consensos sociales y desafiar el sentido común de las sociedades sobre cuestiones muy arraigadas, planteando una disputa hegemónica que enfrenta, en un caso, el extractivismo, y en el otro, el patriarcado, identificándolas como dos formas de dominación y alienación social que provocan y reproducen exclusiones y reprimen modelos de vida alternativos más igualitarios.

Cuarto, han puesto en marcha nuevos procesos de enmarcado que han permitido dar visibilidad y definir las problemáticas y configurar esquemas de interpretación causal, identificando causas y responsabilidades, estableciendo juicios morales, y proponiendo alternativas de acción. Esta producción discursiva ha favorecido la introducción de nuevos marcos explicativos y la creación de símbolos (por ejemplo, el pañuelo verde o el baile de “Las Tesis”) que han servido para movilizar, guiar y fortalecer la acción colectiva.

Y quinto, sus acciones han iniciado procesos de democratización concretos que han supuesto avances significativos en sus demandas. Así por ejemplo antes de terminar el año 2020, la marea verde de las feministas argentinas logró sobreponerse a la derrota por la mínima de 2018 y conseguir no solo que el proyecto de ley de interrupción voluntaria del embarazo volviera al Congreso sino que saliera adelante, convirtiéndose en referente para la región y transformando el marco cognitivo de la despenalización a un derecho al aborto legal, seguro y gratuito. Mientras que los movimientos socioambientales, además de conseguir captar la atención mundial, han avanzado en el reconocimiento de la consulta libre, previa e informada en territorios donde viven poblaciones indígenas o caracterizados por la riqueza de su biodiversidad.

Estas luchas abren además la oportunidad de abordar problemas malditos en la región y la posibilidad de introducir innovaciones constitucionales, tanto en los procesos constituyentes como en el contenido orgánico y dogmático de las constituciones, superando las paradojas y contradicciones que han caracterizado a la región durante las últimas décadas (Negretto, 2009). Por un lado, si el impacto de la pandemia ha puesto de manifiesto las debilidades de los países para enfrentar desafíos globales y la vulnerabilidad de sus poblaciones, también ha permitido mostrar su fortaleza social y capacidad de resiliencia, gracias en parte a la supervivencia de modelos alternativos basados en lazos de solidaridad y vínculos comunitarios, sin los cuales los efectos habrían sido probablemente mucho peores. Por el otro, protestas que en un inicio parecían caóticas, como el estallido social de Chile, han terminado por conectar actores y demandas y conducir a un proceso constituyente con la apertura de nuevos debates sobre el reconocimiento de derechos a la naturaleza, los pueblos indígenas o la inclusión de la agenda feminista.

Que estas luces de esperanza terminen por alumbrar el escenario político de la región en los próximos años va a depender en buena medida de la habilidad y resistencia que demuestren los movimientos feministas y socioambientales para encabezar las luchas sociales. La responsabilidad es tan grande como la naturaleza de los cambios que proponen, y el grado de éxito de su acción habrá de medirse por la capacidad que tenga para responder, al menos, a los siguientes cinco retos:

— La protección de la vida. Algo tan básico como es defender y proteger la vida de las y los militantes y de aquellas personas incómodas será fundamental para que la actividad de los movimientos no decaiga y se garantice la seguridad de quienes denuncian y disienten. Será clave el compromiso de la denominada sociedad civil internacional, pero ya no tanto en el sentido de crear redes transnacionales de defensa (Keck y Sikkink, 1998), sino de acompañar a los movimientos y elevar las denuncias por violaciones de derechos humanos a instancias y organismos internacionales, sin por ello interferir en las decisiones de los movimientos, respetando su autonomía y capacidad soberana.

— El fomento de liderazgos colectivos. Como antes señalábamos, el objetivo es transformar las instituciones, por eso los movimiento no han

de renunciar a la política institucional, pero sí han de aprender a romper las lógicas más patriarcales de la política convencional escapando, por un lado, de las tradicionales redes de poder y prácticas clientelares y, por el otro, de los cesarismos democráticos y las soluciones personalistas.

— La transformación de los términos de debate. Para ello es necesario no solo la inclusión en las agendas pública y política de temas clave (desigualdad, feminicidio, precariedad, etc.) sino que estos movimientos promuevan de forma activa la equidad en quienes debaten, con reglas que limiten a los sujetos más poderosos y fortalezcan a los más débiles y que contemplen distintas formas de expresarse, adecuando lenguajes y favoreciendo la traducción y el diálogo entre ciencia, saber popular y conocimiento técnico.

— La creación de nuevos relatos compartidos. De ello dependerá la capacidad que tengan los movimientos de ir más allá de demandas específicas y de plantear sus propuestas de forma transversal, mediante la construcción de narrativas e imaginarios lo suficientemente amplios para incluir las distintas desigualdades en torno a valores comunes de justicia social y bien común.

— El establecimiento de un sistema de compromisos. De nada servirá si los acuerdos a los que se llegue son después alterados por “los de siempre” o se incumplen de forma sistemática. Larga es la historia de antecedentes regionales en los que no se respetan los acuerdos constituyentes o el reconocimiento de derechos no encuentra después un desarrollo real provocando, además de un desgaste de energía social, una mayor frustración.

Sin embargo, incluso en el mejor de los casos, que se logren estos retos, puede considerarse una condición de posibilidad, necesaria, pero seguramente insuficiente para la construcción de una alternativa democrática que erradique los males de la región, ya que ¿por qué quienes se benefician del sistema de privilegios van a renunciar ahora a los mismos? Como se ha analizado, las élites están más desconectadas que nunca y la desigualdad ha de entenderse más como un régimen de desigualdades que como un efecto monolítico, lo que convierte la situación en un escenario más complejo si cabe.

Esto nos lleva, como reflexión final, a subrayar la misión primera de los movimientos feministas y socioambientales: transformar el

TABLA 3: Movimientos transformadores en América Latina: logros y retos

	Logros alcanzados	Retos por lograr
<i>Actores para el cambio: Movimientos feministas y socioambientales</i>	Capacidad de articulación de actores	Protección de la vida de activistas
	Unidad con diversidad	Liderazgos colectivos
	Desafío al sentido común y falsos consensos	Búsqueda de equidad en las reglas del debate
	Nuevos procesos de enmarcado discursivo	Creación de nuevos relatos compartidos
	Hitos democráticos concretos	Establecer un sistema de compromisos

Fuente: Elaboración propia.

enojo en conflicto político, de forma que se explicita: a) los intereses en juego y b) los modelos políticos en disputa. En ese empeño jugará un papel fundamental la capacidad que tengan para mantener activos los movimientos, ampliar y fidelizar sus bases, marcar hitos y logros alcanzables que eviten la fatiga que provoca todo activismo y avanzar sobre lo construido, en base a sus recursos y tejido organizativo. De conseguirlo, probablemente nos encontremos una vez más ante una región en la encrucijada, aunque con la esperanza de que, en esta ocasión, América Latina se libere por fin de su condena: una democracia capturada.

Bibliografía

Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (Eds.). (2020). *The Politics of Institutional Weakness in Latin America*. Cambridge University Press.

Cramer, K. J. (2016). *The politics of resentment: Rural consciousness in Wisconsin and the rise of Scott Walker*. University of Chicago Press.

Davies, W. (2019). *Estados nerviosos: cómo las emociones se han adueñado de la sociedad*. Sexto Piso.

Del Campo, E. y Resina, J. (2020). “¿De movimientos religiosos a organizaciones políticas?: La relevancia política del evangelismo en América Latina”. *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, (35), 1.

Dubet, F. (2020). *La época de las pasiones tristes: De como este mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento, y desalienta la lucha por una sociedad mejor*. Siglo XXI Editores.

Gargarella, R. (2018). “«Si eres igualitario, cómo puedes ser tan rico»: Las bases morales del igualitarismo”. *Nueva Sociedad*, (276), 91-101.

Guilluy, C. (2019). *No society: el fin de la clase media occidental*. Taurus.

Güemes, C. (2021). “Demandas, reivindicaciones y luchas feministas en Latinoamérica”. *Análisis Carolina*, 07/2021.

Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). “Transnational advocacy networks in the movement society”. *The social movement society: Contentious politics for a new century*, 217-238.

Lechner, N. (1998). “Modernización y democratización: un dilema del desarrollo chileno”. *Estudios Públicos*, (70).

Negretto, G. (2009). “Paradojas de la reforma constitucional en América Latina”. *Journal of Democracy en Español*, 1(1), 38-54.

Paramio, L. (1991). “El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90”. *Revista de Estudios Políticos*, (74), 131-144.

Resina, J. (2020). “Sociedades enojadas: buscando las bases para nuevos acuerdos democráticos en América Latina”. *Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época*, (31), 1.

Sanahuja, J. A. y López Burian, C. (2020). “Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 41-64.

Sandel, M. J. (2020). *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?* Debate.

Svampa, M. (2012). “Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina”. *OSAL*, 13(32), 15-38.

Frente al impacto de la COVID-19 en las mujeres latinoamericanas, es hora ya de un reposicionamiento público responsable con las democracias paritarias

Irune Aguirrezabal Quijera

La idea de un aldea y sociedad global, incluso plana, como revelaba Thomas Friedman en *The world is flat* (2005) se nos reveló con una intensidad dramática con esta pandemia global, ante una globalización que alcanza al mayor número de personas, más rápido, más lejos y con más profundidad, tras haber sometido a toda la humanidad al mismo reto común contra el virus que a principios de abril de 2021 ha matado ya a más de 2,5 millones de personas. Igualmente, desde hace ya más de un año en todo el planeta para proteger nuestra salud se restringe la movilidad, se han cerrado fronteras externas, municipios y regiones perimetrados, se imponen toques de queda, se exige el confinamiento en nuestros hogares, y se cierran o limitan horarios de centros educativos, de actividades de producción y consumo, provocando además de una crisis macroeconómica en las economías de todo el mundo, la incertidumbre, el desempleo y graves pérdidas de poder

adquisitivo para millones de personas. Hasta ahí llega esa metáfora del mundo plano.

Aunque la sociedad global se enfrenta a la misma pandemia, no nos enfrentamos en las mismas condiciones dada la heterogeneidad de situaciones y condiciones preexistentes y, evidentemente, los efectos de esa pandemia no son iguales en todo el mundo. Allí donde hay servicios de salud públicos y accesibles universalmente, recursos económicos y capacidades institucionales para adoptar políticas públicas sólidas, bien informadas y redistributivas, que no dejen a nadie atrás, se responde mejor. A sensu contrario, sin políticas sociales y responsables con las personas (a las que debe servir la Política), los resultados son adversos, sobre todo, para los grupos más vulnerables. De nuevo, las mujeres son las más perjudicadas.

Sabemos que los impactos de la pandemia de coronavirus no son neutrales con la inequidad social y económica. Tampoco son neutrales a la discriminación estructural que sufren las mujeres. Lo vimos tras la crisis financiera de 2008, cuando se acrecentó la tendencia neoliberal hacia la austeridad en las políticas sociales y se puso más peso en las virtudes del mercado y la desregulación, –una deriva de los Estados de bienestar que empezó treinta años atrás, muy particularmente en América Latina, condicionada por los Consensos de Washington–. Como evidencian distintos estudios sobre la política económica con perspectiva de género (interesados no solo en respuestas macroeconómicas, sino en los efectos de las medidas en las mujeres a partir de la realidad de las propias mujeres), los recortes post-2008 que dieron una nueva vuelta de tuerca a la deriva neoliberal resultaron demoledores para las mujeres, “las mujeres se han visto desproporcionadamente más afectadas por los recortes sociales, mucho más de lo que se cree”, enfatiza Mary Daly, profesora de Oxford.¹

Por ello, no sorprende que América Latina, la región más desigual del mundo², en la que la desigualdad social representa un rasgo estructural (atravesada por el género, la pertenencia étnico-racial, la edad o etapa

1 Daly, M., (2020), *Gender Inequality and Welfare States in Europe*.

2 Según el ranking de países con mayores índices de desigualdad, publicado por el Banco Mundial, 8 de los 10 países que, de acuerdo con su índice de Gini, presentan mayores índices de desigualdad son latinoamericanos, entre ellos, 4 de ellos son Centroamericanos.

del ciclo de vida y el territorio), el Banco Mundial declarara a América Latina la región más golpeada por la pandemia³. Según la CEPAL, “la pobreza (33,7%) y la pobreza extrema (12,5%) alcanzaron en 2020 en América Latina niveles que no se han observado en los últimos 12 y 20 años, con 209 millones de personas pobres a finales de 2020”. Pese a las medidas de protección social de emergencia que los países han adoptado han empeorado los índices de desigualdad en la región y las tasas de ocupación y participación laboral, sobre todo en las mujeres.⁴

La pandemia –y todos los efectos adversos que arrastra–, han evidenciado y exacerbado las grandes brechas estructurales en América Latina, con las mujeres como las grandes perdedoras. De manera más crítica, entre los grupos con mayor riesgo se sitúan las mujeres migrantes, indígenas, afrodescendientes, mujeres en situación de vivienda insegura o sin vivienda. Pero más allá de su condición étnica o social, se ha vuelto a retratar la infra-representación y subvaloración de las mujeres en América Latina, debido a la desigualdad socioeconómica, falta de protección social y otros factores asociados como la falta de agua potable y la desnutrición, el difícil acceso a servicios de salud, el hacinamiento, el mayor riesgo de contagio o la violencia.

Efectos de la pandemia en las mujeres: el retrato de las desigualdades estructurales en contradicción con un discurso *paritista*⁵

Los efectos devastadores de la pandemia en las mujeres han llegado a retratar las contradicciones de un sistema político y social en el que durante años ha pervivido una dicotomía, por un lado, en las últimas dos décadas se han producido avances normativos extraordinarios hacia los derechos de las mujeres, con datos alentadores en educación,

3 Banco Mundial (2020). *La Economía en los Tiempos de la COVID-19*.

4 CEPAL, (2021), *Panorama Social de América Latina*.

5 Utilizo el término *discurso o proceso paritista latinoamericano*, de elaboración propia, que desarrollo en mi investigación doctoral, para explicar el proceso hacia la democracia paritaria en América Latina. Aguirrezabal Quijera, I., (2020). Universidad Autónoma de Madrid. Repositorio público TESEO: <https://lnkd.in/eTmd8zZ>

representación política o empleo, mientras, por otro lado, se mantiene una gobernanza amparada en un modelo neoliberal androcentrista⁶ a la vez que perdura una arraigada estructura y cultura patriarcal en la que se movilizan sectores que cuestionan consensos básicos entorno a los derechos de las mujeres acordados hace más de 25 años⁷. Esta dicotomía no es ya sostenible.

En la última década organismos internacionales han reconocido que, en el mundo en desarrollo, América Latina ha sido la región con el mayor progreso en reconocimiento de derechos formales a las mujeres⁸, gracias a que los gobiernos latinoamericanos han intensificado los compromisos nacionales y regionales en relación con la igualdad de género y los derechos de las mujeres.⁹ Sin embargo, junto a este proceso ha ido surgiendo un contramovimiento anti-género preocupante en América Latina¹⁰ (no solo, pero en esta región, su expansión y conexiones intelectuales, políticas y religiosas lo son), que ataca el feminismo como pensamiento y teoría política y toda la carga de transformaciones sociales y culturales que trae consigo la noción de género con el objetivo de revisar los consensos alcanzados en Beijing en 1995.

El caso de la participación de las mujeres en la toma de decisiones ha sido singularmente extraordinario. No existe ninguna otra región en el mundo donde se haya extendido la legislación de cuotas y de paridad

6 Un modelo que tampoco supo frenar la *marea rosa o rosada* que gobernó en muchos países latinoamericanos durante la primera década del s. XXI. Términos acuñados tanto para denominar la marea progresista (Castañeda, 2006), como el auge de mujeres a las jefaturas de Estado entorno a esos años en Chile, Brasil y Argentina (Englier, 2018).

7 Comisión Interamericana de Mujeres, (2020). "COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados".

8 OCDE, (2010). *Atlas of Gender and Development, How Social Norms Affect Gender Equality in non-OECD Countries*. April - 2010.

9 ONU Mujeres, (2017). *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe, Transformar las economías para realizar derechos*.

10 Así, en países donde se avanza en conquistas de derechos para las mujeres, al mismo tiempo se movilizan campañas con el propósito deliberado y público de luchar contra lo que denominan la ideología política que busca transformaciones sociales y culturales. Se pueden ver la tendencia y los mismos patrones de acciones en países como Colombia, México, Costa Rica o Panamá, sobre todo a partir de 2016, donde se acogen debates y movilizaciones contra la esencia de las transformaciones del feminismo, la familia (es el caso de la campaña #Conmishijosnotemetas).

a tantos países¹¹, gracias a lo cual en veinte años se ha triplicado la presencia de representantes parlamentarias en la región, pasando del 10,6% en 1997 al 31% hoy. A ello ha contribuido el movimiento por la paridad liderado por las redes de mujeres políticas y feministas en América Latina que ha logrado extender el *discurso paritista latinoamericano* a toda la región definiendo la paridad 50/50 como expresión de la misma democracia y haciendo de la consolidación de la democracia paritaria una meta regional a la que aspiran poderes públicos, sector privado y la sociedad¹². Ahora bien, el éxito innegable de este proceso por dar voz a las mujeres no oculta su insatisfacción, ante las resistencias y déficits de representación aun presentes en todos los países, en todos los poderes¹³, en niveles subnacionales y en las formaciones políticas. El poder real de las mujeres sigue limitado. Que el fenómeno de la violencia política hacia las mujeres se hay intensificado con la presencia de más mujeres en política pone de manifiesto la pervivencia de una visión del poder político androcentrista¹⁴, que sigue considerando a las mujeres como usurpadoras del poder. No es suficiente la política de la presencia sin transformaciones profundas y sustantivas en el orden social.

Por su parte, muchas mujeres se han beneficiado de los progresos en salud, educación, vivienda y protección social en los últimos años gracias al incremento en el gasto público, así como en políticas orientadas a conciliar la vida laboral con la familiar, lo que repercutió en un incremento de su participación en el mercado laboral y el acceso a ingresos¹⁵. Aun así, en 2017, las brechas seguían siendo notorias. Un 56% de las mujeres, frente al 85% de hombres, participaba en el mercado laboral, el desempleo de las mujeres era un 50% mayor que entre los hombres, la proporción de mujeres que no cuenta con ingresos propios

11 Actualmente, casi todos los países de la región tienen un porcentaje mínimo (no siempre de resultado), establecido para elecciones al legislativo que va desde el 20 hasta el 50%, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

12 Norma marco para consolidar la democracia paritaria, del Parlamento Latinoamericano y Caribeño el 28 de noviembre de 2015.

13 El promedio regional de alcaldesas sigue siendo inferior al 16%, el de ministras no supera el 28% (Dato del Observatorio de Género de la CEPAL y de la CIM, 2020).

14 Aguirrezabal, I. (2020). <https://www.politicaexterna.com/democracia-paritaria-en-america-latina/>

15 CEPAL. (2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad de género en la Agenda de Desarrollo Sostenible*.

era dos veces mayor que la de los hombres, también la brecha salarial de género que persiste pese a que las mujeres hayan alcanzado mayores logros educativos y mejorado su acceso a la protección social.¹⁶

La caída en las tasas de fecundidad, el incremento del nivel educativo de las mujeres, la mayor feminización del empleo (pese a las altas tasas de informalidad) y su mayor participación en espacios públicos, no han ido acompañados de transformaciones en el modelo de “masculinidad del hombre latino”. Los hombres ni comparten tareas del hogar o de la familia, ni reconocen a las mujeres, su cuerpo, su voluntad para ser libres. Las mujeres de la región todavía dedican más del triple de tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que los hombres¹⁷, cargan con el 94% de la tarea del cuidado, mientras el 45% de las mujeres trabajan en la informalidad o como trabajadoras domésticas. Aunque la región ha avanzado en marcos legislativos y servicios de prevención de la violencia de género, la cultura de la violencia es omnipresente y alcanza la categoría de epidemia en la región, con tasas de violencia insoportables (violencia ejercida por una pareja o expareja oscila entre 13,4 y 52,3% en la región)¹⁸.

La crisis desatada a raíz de la COVID ha retratado una dicotomía insostenible, mostrando todas esas desigualdades estructurales y la situación de vulnerabilidad existencial en la que viven mujeres y niñas en América Latina. Ante vaivenes económicos, las mujeres son las más perjudicadas, como ya se había visto en 2008, la ausencia de políticas sociales y de recursos públicos choca de frente con el bagaje normativo y de compromisos políticos de la agenda de género y de desarrollo regional. Los datos de la pandemia son elocuentes. Una proporción importante del empleo femenino se concentra en los sectores económicos más impactados por la crisis de la COVID-19, como la educación y los servicios sociales, el comercio minorista, la gastronomía, la actividad hotelera y el turismo, así como el trabajo doméstico remunerado que representa alrededor del 14% del empleo femenino en la región, (hasta un 77% en la informalidad, es decir sin acceso a prestaciones sociales, seguro de

16 ONU Mujeres (2017). *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe, Transformar las economías para realizar derechos*.

17 Datos de CEPAL a partir de encuestas del uso del tiempo, CEPAL, (2016).

18 Datos de 2016, ONU Mujeres.

salud, licencias)¹⁹. Desde hace meses, sendos informes de ONU Mujeres, PNUD o la CEPAL, UNICEF, entre otros, alertan con evidencias sobre un deterioro de los indicadores de género tras la adopción de medidas de confinamiento, consecuencia de los altos niveles de informalidad, la caída del empleo y los mayores obstáculos para la reinserción que enfrentan las mujeres, la acumulación de tareas de cuidado y la expansión de la violencia basada en el género.

Los hogares se han convertido en el espacio donde todo ocurre. Las mujeres se han visto sobre expuestas a su rol de cuidadoras, en este ámbito están sobre-representadas y, sin embargo infra-valoradas y sin reconocimiento.²⁰ Las mujeres ya dedicaban diariamente el triple del tiempo al trabajo doméstico y a cuidados no remunerados en comparación con los hombres. Con la pandemia se han responsabilizado del cuidado, la limpieza del hogar, se ocupan de los niños y de su educación cuando las escuelas han permanecido cerradas, del cuidado de mayores²¹. Las mujeres se convierten en trabajadoras no remuneradas 24 horas al día 7 días a la semana. Teniendo en cuenta, además, que el 78% de los hogares monoparentales están encabezados en América Latina por madres solteras, la crisis ha supuesto para ellas asumir la responsabilidad del cuidado en el contexto de enormes pérdidas de ingresos y empleos más precarios que los de los hombres. Esta crisis ha puesto en evidencia la importancia del trabajo de cuidados de las personas en los hogares y fuera de ellos. La inversión pública en la economía de los cuidados es una emergencia, debe constituir un sector estratégico para una reactivación con igualdad, con medidas efectivas para redistribuir esta carga, haciendo corresponsables al Estado, el sector privado y dentro de las familias, entre varones y mujeres, como señala la CEPAL.

El hogar se ha convertido también en el lugar más inseguro para muchas mujeres, donde se produce la epidemia silenciosa de la violencia, al ser el único espacio de convivencia, demasiado frecuentemente con el maltratador. La disminución de denuncias por

¹⁹ ONU Mujeres y PNUD. (2021).

²⁰ Comisión Interamericana de Mujeres, (CIM), (2020).

²¹ Según UNICEF, al 23 de marzo de 2020, alrededor de 154 millones de niños, niñas y adolescentes (más del 95% de los matriculados en América Latina), se encontraban temporalmente fuera de las escuelas

violencia de género durante el confinamiento en 2020 ha sido un motivo de preocupación de las autoridades y de organismos internacionales, ya que las restricciones de movilidad o la cuarentena han sugerido que las mujeres tienen obstáculos para huir de situaciones de violencia o de explotación sexual. De manera particular, han alertado sobre la sobre exposición de las niñas al abuso y la violencia intrafamiliar, además del riesgo de abandono y exclusión escolar post pandemia. De ahí que entre las medidas adoptadas se hayan intensificado líneas de atención a la violencia, centros de orientación y atención psicológica, psicosocial y jurídica, así como campañas informativas.

En suma, la crisis deja claro que la dicotomía mencionada no es sostenible. Existe una evidente vinculación entre políticas suficientes y de calidad orientadas a fortalecer la autonomía económica de las mujeres y un abordaje integral de la autonomía física, económica y decisional de las mujeres. Sin ese abordaje, las mujeres, una vez más, seguirán siendo las más perjudicadas; aquel grito de la chilena feminista Julieta Kirkwood “*democracia en la calle, en la casa y en la cama*”²² sigue siendo una quimera, no se puede pretender que las mujeres juzguen como suyo el pacto social latinoamericano y se sientan ciudadanas plenas en sus países en las actuales circunstancias.

Una oportunidad de reposicionar lo público para la región y para las mujeres

Las crisis generan tensiones, de las cuales surgen oportunidades de cambio. La debacle que ha traído la pandemia ha revelado que esa distancia entre la teoría y en la praxis²³ para alcanzar la ciudadanía plena de las mujeres, que se manifiesta a través de la brecha entre los marcos normativos y las condiciones reales de vida de las mujeres

22 Es el grito con el que la activista y feminista chilena Julieta Kirkwood desafiaba la dictadura de Pinochet y el patriarcado, en sintonía con la vindicación por romper el orden social establecido que resumía el lema de las feministas radicales *lo personal es político*. Se vincula con el reconocimiento y capacidades para que las mujeres tengan control sobre su cuerpo, su sexualidad, por la corresponsabilidad en el hogar y en el cuidado y por el ejercicio del poder, la voz y voto en la toma de decisiones en la vida política y pública.

23 Lister, R. (1997).

latinoamericanas, supone un recorrido imposible para la mitad de la población si no se producen cambios profundos y radicales, que pongan fin a las contradicciones y tensiones bajo el mantra neoliberal y androcentrista que bajo discursos universalistas distorsionan la percepción de lo que atañe al 50% de la población²⁴.

Pues bien, el aumento de redes de conciencia regional y de marcos normativos e institucionales en América Latina en estos últimos años constituye hoy una poderosa fuerza impulsora de “tensiones creativas” capaces de transformaciones en el orden conceptual y en la práctica social²⁵. La insostenibilidad de los costos sociales de la desigualdad retratados con dramática nitidez por la pandemia nos lleva a presagiar algunos signos positivos y hablar de oportunidades de la crisis. En esta ocasión, el feminismo y las mujeres van a tener aliados poderosos, el austericio podría ser una causa común. Nada puede ser igual a la situación pre-covid, “la economía global posterior al coronavirus pasa por estímulos gubernamentales”²⁶, es decir, más recursos y más políticas sociales. Identifico dos fenómenos que se deben dar la mano en el próximo lustro para provocar el verdadero *Gran Reinicio*, que preconizaba el Foro de Davos en enero 2021, esta vez, un gran inicio con y para las mujeres latinoamericanas.

Uno, explotar el enorme capital social que supone el movimiento amplio de mujeres. Esta crisis llega a una región que cuenta con un impresionante capital social formado por una red de redes de mujeres que se han movilizadas desde la tercera ola de democratización en todo América Latina para promover y defender los derechos de las mujeres. Este “capital social” emerge de las múltiples interrelaciones que se han forjado entre mujeres en distintos roles a todos los niveles y en sectores muy diversos con “la existencia de relaciones de intercambio material y simbólico que se dan en su interior, su grado de institucionalización y los recursos que posee dicho grupo” (Bourdieu, 2000). Como el

24 Celia Amorós justamente señala que la pretensión de la teoría feminista es poner de relieve las tensiones y contradicciones que las vindicaciones feministas son capaces de identificar y analizar. Amorós, C. (1997).

25 Maquieira D'Angelo, (2008). *Tensiones creativas en el estudio de los derechos humanos en la era global*.

26 Patrice Gautry, economista jefe de Unión Banca Privée (UBP), uno de los principales bancos de Suiza.

capital económico o político, ese capital social constituye un elemento crítico para aunar esfuerzos y proponer soluciones para avanzar hacia sociedades más sostenibles y democracias paritarias, y que hoy no están solos, tienen nuevos aliados.

Ese capital social está más interconectado y permeado con la institucionalidad que nunca. La agenda común (centrada en cuidados, violencia, economía y salud sexual y reproductiva) que reivindican los movimientos y asociaciones de mujeres en América Latina para gobernar la post pandemia con perspectiva de género se alinea con los cuatro nudos estructurales a los que los gobiernos de la región se comprometieron en 2016 con la Estrategia de Montevideo para la implementación de la agenda regional de género en el marco del desarrollo sostenible hacia el 2030²⁷. Organismos multilaterales en la región como CEPAL, PNUD, la OEA, la CIM y ONU Mujeres, están relevando y monitorizando respuestas a la crisis de la pandemia con perspectiva de género, con evidencias y propuestas coordinadas vinculadas a esos nudos²⁸. Ese capital social, y las complicidades forzadas durante lustros, va a ser clave en la salida de la crisis.

Y dos, desterrar el neoliberalismo y avanzar con Estados de bienestar en América Latina. Frente al mantra neoliberal y androcentrista que ha gobernado América Latina, incluso más allá de las disputas ideológicas²⁹, resulta obligado recuperar los valores del Estado social para garantizar bienes públicos como la salud, el cuidado, la dignidad o la misma democracia latinoamericanas, con mujeres. Como afirma Alicia Bárcena,

27 Los cuatro nudos estructurales en los que se enfoca esta Estrategia son: la desigualdad socioeconómica y la pobreza, la cultura androcentrista y patriarcal que mantiene la discriminación hacia niñas y mujeres, la eterna división sexual del trabajo con el injusto desentendimiento de los cuidados que responsabilizan de modo cuasi exclusivo a las mujeres y el déficit en el reparto del poder y las relaciones de jerarquía entre varones y mujeres en el ámbito público y político.

28 PNUD y ONU Mujeres han puesto en marcha la *COVID-19 Global Gender Response Tracker*, herramienta desarrollada y coordinada para monitorear las políticas públicas implementadas por los Estados en el contexto de la pandemia e identifica múltiples medidas sensibles al género en relación a la prevención y abordaje de la violencia contra las mujeres, en materia de protección social y de mercado laboral o el trabajo de cuidados no remunerado, y medidas fiscales y económicas. Véase en el Observatorio COVID-19, de la CEPAL, <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

29 Brown, W., (2015), *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*.

Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, “es necesario reconstruir con igualdad y sostenibilidad, apuntando a la creación de un verdadero Estado de bienestar, tarea largamente postergada en la región”.³⁰

La pandemia ha llegado en un proceso de turbulencias en plena era disruptiva con varias transformaciones en marcha, tecnológica y digital, geoestratégica, del ecosistema y por la incorporación de las mujeres a la economía, la sociedad y al poder político. La crisis ha retratado las contradicciones de un discurso político mal acompañado de políticas sociales y estímulos económicos débiles, y ha puesto de manifiesto la necesidad de dar un giro radical, con una nueva visión, recursos y políticas, hacia una verdadera transformación cultural y cambios estructurales. Si queremos que las mujeres participen en la vida política, pública y económica, requisito de un desarrollo sostenible, no es posible mantener la contradicción entre el mantra neoliberal que cada día ha ido reduciendo más el papel del Estado como redistribuidor y la ausencia de condiciones y oportunidades para que las mujeres ejerzan sus derechos y sean plenamente autónomas. No basta con asumir los compromisos del debate paritista, falta asumir las consecuencias de ese debate que reconoce la igualdad entre los sexos en todas las instancias, el trabajo, la familia, la educación, la política, desde lo macro hasta lo cotidiano.

América Latina no estará sola en ese impulso hacia un verdadero cambio de paradigma económico y político. Los planes de estímulo y propuestas fiscales de EE.UU. y el Fondo de Recuperación Europeo van en la misma dirección. Puede ser la oportunidad histórica de acabar con el ranking de la vergüenza de América Latina, ser la región más desigual del mundo, con una desigualdad estructural que afecta sobre todo a las mujeres. Porque no solo *lo personal es político*³¹, la ciudadanía social es lo verdaderamente político y es democrático, es la oportunidad de impulsar un nuevo paradigma social e igualitario en América Latina.

30 Informe del Panorama Social de América Latina de la CEPAL (2021).

31 Lema popularizado en los años 70 y 80, por el feminismo radical y por la llamada segunda ola del feminismo, se atribuye a Carol Hanish la autoría del ensayo “*Personal is political*” en 1969.

Bibliografía

Amorós, C., (1997), *Tiempo de Feminismo*, Madrid, Cátedra, col. Feminismos.
Aguirrezabal Quijera, I., (2020). *La democracia paritaria en América Latina. Tres dimensiones explicativas del proceso*. Universidad Autónoma de Madrid. Repositorio público TESEO: <https://lnkd.in/eTmd8zZ>

Aguirrezabal Quijera, I. (2020) *Democracia paritaria en América Latina*. *Revista Política Exterior*, septiembre-2020.

Banco Mundial (2020). *La Economía en los Tiempos de la COVID-19*. LAC Semianual Report; Abril 2020. Washington, DC. © World Bank.

Bourdieu, P., (2000). “Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social”. En: *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

Castañeda, J., (2006). *Latin America’s Left Turn. There is More Than One Pink Tide*. *Foreign Affairs*. Mayo-Junio. 2006.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad de género en la Agenda de Desarrollo Sostenible*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2016). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. 25 al 28 de octubre, Montevideo. LC/CRM.13/5.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2020). “COVID-19 Observatory in Latin America and the Caribbean Economic and social impact.” <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/eclac-covid-19-observatory.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2021), *Panorama Social de América Latina*. Santiago, 16-03-2021. LC/PUB.2021/2-P/Rev.1.

Comisión Interamericana de Mujeres, (CIM), (2020). “COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados”. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/II.6.25. Copyright ©2020 Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA).

Daly, M. (2020). *Gender inequality and welfare states in Europe*. Edward Elgar Publishing.

D'Angelo, V. Maquieira, (2008). *Tensiones creativas en el estudio de los derechos humanos en la era global*. In *Antropología de orientación pública: visibilización y compromiso de la Antropología* (pp. 61-74). Ankulegi.

Englier, V. (2018). *“La actualidad de las mujeres en la política latinoamericana. De la marea rosa al giro a la derecha”*. Opinión. Nueva Sociedad.

Lister, R., & Campling, J. (1997). *Citizenship: feminist perspectives*. Macmillan International Higher Education.

ONU Mujeres (2017). *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe, Transformar las economías para realizar derechos*.

ONU Mujeres y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2021). *Los impactos de la COVID-19 en la autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe*. LAC C19 PDS No. 25. COVID19 / SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA.

Debilidad financiera y recuperación económica en América Latina tras la COVID-19

Ángeles Sánchez Díez,
José Manuel García de la Cruz

Introducción

Como en otras regiones del mundo, la pandemia COVID-19 va a dejar un fuerte impacto negativo en la economía y en la sociedad de los países de América Latina, poniendo de manifiesto debilidades estructurales, como la fragilidad financiera, que históricamente han lastrado su potencial de desarrollo.

La debilidad financiera de América Latina parece haberse cronificado desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Durante este largo periodo, las economías latinoamericanas han protagonizado importantes crisis financieras. Mención especial merece la estallada en 1982 en México, rápidamente extendida por el conjunto de la región que tuvo como resultado la “década perdida”, con una disminución 10% de la renta per cápita, la

ampliación de la desigualdad, el aumento de la pobreza¹, la destrucción de capacidad productiva y el reforzamiento de la reprimarización de sus exportaciones. Todo ello vino acompañado de profundas reformas en sus políticas económicas, desde entonces orientadas hacia la competencia en los mercados internacionales y a la reducción de la intervención del estado a favor del mercado.

Tradicionalmente, la deuda externa ha estado principalmente en manos de acreedores internacionales privados², lo que hizo que la resolución de los problemas conllevara la ampliación de plazos con incremento del endeudamiento y del servicio de deuda. En este contexto, la intervención de los organismos financieros multilaterales, particularmente del Fondo Monetario Internacional (FMI), ha estado más orientada a la exigencia de políticas que restauraran la capacidad de devolución de las deudas que a fortalecer la capacidad productiva de la región³, siguiendo las pautas marcadas por el Consenso de Washington. Sin embargo, estas políticas tampoco pudieron evitar la repetición de crisis financieras en México (1994), Brasil (1999) y Argentina (2001), además de sufrir la crisis financiera global de 2008.

La crisis de la deuda de inicios de la década de los ochenta dejó una lección aprendida: la importancia de la estabilidad macroeconómica⁴ al tiempo que hizo evidente la necesidad de avanzar en un modelo de desarrollo más equitativo e inclusivo (CEPAL, 1990). A estos objetivos se han incorporado otros muchos como el impulso de la investigación, de la tecnología y de la innovación, así como el cumplimiento de compromisos internacionales sobre el medioambiente y el cambio climático.

La región, por tanto, necesita fortalecer su capacidad financiera para abordar un cambio estructural progresivo que incorpore nuevos desarrollos tecnológicos que faciliten el crecimiento y el desarrollo sostenible medioambientalmente, económicamente viable y socialmente inclusivo.

1 Por ejemplo, la pobreza pasó del 40,5% de la población al 48,3% en el periodo 1980-1990 según los datos de la CEPAL.

2 En 1982 había más de 1000 bancos privados acreedores de la deuda externa latinoamericana, dos tercios de ellos estadounidenses (Ocampo et al., 2014).

3 No se ignoran las iniciativas del FMI como el Plan Baker o el Plan Brady durante la década de los años 80 de sustitución deudas privadas por nuevas emisiones con respaldo del propio Fondo.

4 Como así lo llegaron a reconocer autores “neoestructuralistas” seguidores de los pioneros de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones, implementada en la región en el periodo 1950-1980, como se recoge en Bárcenas y Prado, (2015) y Bielschowsky (2009).

El impacto de la COVID-19

La economía latinoamericana registró una fuerte contracción en 2020 como consecuencia de la COVID-19, que, además, tuvo impactos desiguales entre los diferentes países (tabla 1). En la diversidad de resultados han influido tanto causas internas, como la debilidad de las estructuras productivas y de los mercados de trabajo, como causas derivadas de las características de la inserción de cada economía nacional en la economía internacional. Aquellos países especializados en el turismo se han visto afectados en mayor medida, como consecuencia de las limitaciones impuestas a la movilidad –nacional e internacional– de personas, mientras que los más especializados en exportaciones de recursos naturales (productos agrícolas y alimentarios y, sobre, todo minerales) se han visto menos afectados, sobre todo por la recuperación de la actividad en China.

En 2020 han cerrado aproximadamente 2,7 millones de empresas, es decir un 19% del total (CEPAL, 2020) que se ha traducido en un incremento del desempleo y de la informalidad en el mercado de trabajo. No obstante, como en otras partes del mundo, se han articulado instrumentos⁵ encaminados al mantenimiento de la relación laboral en las épocas de cese de la actividad económica, por lo que la destrucción de empleo no ha sido tan elevada como pudo temerse. Asimismo, las estimaciones iniciales pronostican un elevado crecimiento de la informalidad.

Pese al esfuerzo hecho por la gran mayoría de los países en programas sociales⁶, las estimaciones de los organismos internacionales y de los gobiernos apuntan a un fuerte incremento de los niveles de pobreza y desigualdad, rompiendo la tendencia de las últimas dos décadas⁷.

5 Son figuras equivalentes a los Expediente de Regulación de Empleo Temporal (ERTES) de España. De un total de 25 países, 14 pusieron en marcha este tipo de instrumentos dos meses después del inicio de la pandemia.

6 La CEPAL (2020f) identificó 126 medidas de protección social destinada a hogares durante el primer mes de la pandemia. Algunos ejemplos para destacar son el Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina, el Bono COVID-19 de Chile, el Ingreso Solidario de Colombia, el Bono Proteger en Costa Rica o el Bono de Emergencia en Brasil.

7 La pobreza se había reducido desde el 45,2% de la población en 2001, al 30,3% al en 2019. El índice de Gini, como indicador de la desigualdad, había caído del 0,53 a 0,46 entre 2001 y 2019 según la CEPAL.

**TABLA I: América Latina: crecimiento económico y previsiones
(Tasa de variación interanual del PIB, en porcentaje)**

	2019 (FMI)	2020 (FMI)	2020 (CEPAL)	2021 (FMI)	2021 (CEPAL)	2022 (FMI)
Latinoamérica y el Caribe	0,2	-7,0	-7,7	4,6	3,7	3,1
Argentina	-2,1	-10,0	-10,5	5,8	4,9	2,5
Bolivia	2,2	-7,7	-8,0	5,5	-5,1	4,2
Brasil	1,4	-4,1	-8,0	3,7	3,2	2,6
Chile	1,0	-5,8	-6,0	6,2	5,0	3,8
Colombia	3,3	-6,8	-7,0	5,2	5,0	3,6
Costa Rica	2,2	-4,8	-4,8	2,6	3,0	3,3
Cuba	n.d	n.d	-8,5	n.d	3,0	n.d
Ecuador	0,0	-7,5	-9,0	2,5	1,0	1,3
El Salvador	2,4	-8,6	-8,6	4,2	3,5	2,8
Guatemala	3,8	-1,5	-2,5	4,5	3,5	4,0
Honduras	2,7	-8,0	-8,0	4,5	4,5	3,3
México	-0,1	-8,2	-9,0	5,0	3,8	3,0
Nicaragua	-3,9	-3,0	-4,0	0,2	1,3	2,7
Panamá	3,0	-17,9	-11,0	12,0	5,5	5,0
Paraguay	0,0	-0,9	-1,6	4,0	3,5	4,0
Perú	2,2	-11,1	-12,9	8,5	9,0	5,2
R. Dominicana	5,1	-6,7	-10,0	5,5	5,0	5,0
Uruguay	0,3	-5,7	-4,5	3,0	4,0	3,1
Venezuela	-35,0	-30,0	-30,0	-10,0	-7,0	-5,0

Fuente: FMI y CEPAL

Nota: Los datos del FMI son previsiones publicadas en abril de 2021. Los datos de la CEPAL son previsiones de diciembre de 2020, publicadas en Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe.

Además, se ampliarán las diferencias entre países⁸ (CEPAL, 2020).

⁸ Existe una gran heterogeneidad entre países. Grandes países de la región como Brasil o Colombia presentan unos niveles de inequidad muy por encima de la media regional (CEPAL, 2019a).

No debe de sorprender, por tanto, el fuerte impacto de la pandemia en el equilibrio fiscal, tanto por la vía de los gastos como de los ingresos. Las políticas de apoyo a las familias y a las empresas han elevado considerablemente el gasto público, mientras que la caída de la actividad económica y el consumo ha reducido la recaudación vía impuestos. Todo ello se ha materializado en un fuerte incremento del déficit público, financiado por un aumento de la deuda pública. El déficit público se incrementó del -2,6% el PIB en 2011 al -4% 2019, agudizándose durante la pandemia hasta alcanzar el -8,7% en 2020, con una previsión de que se sitúe en el -5,6% en 2021, según estimaciones del FMI. Las disparidades son importantes entre países, destacando Brasil (-13,4%) y Panamá (-10,2%) como los países con un mayor deterioro de sus cuentas públicas en 2020. Por su parte, la deuda pública pasó del 48,8% en 2011, al 68,1% en 2019, y alcanzando el 77,32% en 2020, siendo esperable una ligera disminución en 2021 (75,5%). Estos desequilibrios, inevitablemente, habrán repercutido sobre el nivel de endeudamiento externo.

Es decir, la crisis ha reducido el estrecho espacio fiscal⁹ de la región como consecuencia de la disminución de la recaudación y el incremento de los gastos en programas de sostenimiento de rentas y de la actividad económica.

Características de la deuda externa

Como se ha anticipado, el endeudamiento externo¹⁰ de la región ha sido un problema persistente que ha ido lastrando la financiación del desarrollo y el cambio estructural latinoamericano. La relación stock de deuda externa respecto al PIB de la región del América Latina y el Caribe era del 39,4% en 2019¹¹, según datos del Banco Mundial. Además,

9 Siguiendo al FMI, se entiende por espacio fiscal el margen maniobra de los gobiernos para asumir comisos de gasto sin afectar a la sostenibilidad financiera ni a la estabilidad económica financiera.

10 No debe confundirse la deuda externa con la deuda pública, mientras la primera se refiere a los pasivos financieros asumidos con agentes no residentes, tanto del sector público como de agentes privados, la deuda pública, se refiere a los pasivos financieros emitidos por el sector público y que pueden estar en manos de residentes o no residentes.

11 Hay que advertir de que los datos analizados corresponden al año 2019, publicados por el Banco Mundial, *Debt Report 2021*, por no estar disponibles los del último año en el momento de redacción de este texto.

ha registrado un fuerte ascenso en los últimos años (en 2011 era del 22,1%), y muy probablemente seguirá esta tendencia en el escenario postpandemia. América Latina es la segunda región del mundo con un mayor nivel de endeudamiento externo, solo superada por Europa y Asia Central (46,4% en 2019) (Banco Mundial, 2021) (Tabla 2).

TABLA 2: Deuda externa en América Latina, en porcentaje

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stock de deuda externa sobre exportaciones	108,7	120,0	132,3	148,8	173,1	178,5	166,4	162,5	164,2
Stock de deuda externa sobre PIB	22,7	25,2	27,1	29,2	34,7	36,5	34,4	37,9	39,4
Servicio de la deuda sobre exportaciones	15,0	17,1	17,7	17,5	24,3	28,2	24,4	21,7	26,9
Stock de deuda a corto plazo	14,7	14,6	15,1	15,2	15,6	13,9	13,8	15,4	15,8
Stock de deuda multilateral sobre el total	10,4	9,8	9,2	8,7	9,0	9,1	8,9	8,8	9,0
Reservas sobre el stock de deuda externa	54,9	53,3	48,4	45,5	43,2	43,5	43,0	41,2	39,2

Fuente: Banco Mundial.

No obstante, existe una gran heterogeneidad en los niveles de endeudamiento externo en las economías latinoamericanas. Mientras que en 2019 la deuda externa suponía el 96% del PIB en Nicaragua, el 92% en Venezuela, el 76% en Uruguay, el 70% en Chile y el Salvador y el 65% del PIB en Argentina, otros países registraban unos niveles muy inferiores como Bolivia (36%), Guatemala (35%), Brasil (32%) y Perú (30%) (Banco Mundial, 2021). La evolución de estos indicadores estará en función de la recuperación de la economía mundial, las tasas de interés y los precios de las materias primas (BID, 2021).

Para evaluar los posibles problemas derivados del endeudamiento externo es preciso conocer otros indicadores que nos informan sobre

su sostenibilidad o, por ejemplo, sobre su composición según plazos (corto y largo plazo) y naturaleza jurídica de los implicados (públicos o privados).

En lo referente a su sostenibilidad, además del tamaño de la deuda externa sobre el PIB, es determinante conocer la viabilidad de su pago en relación con las divisas procedentes de las exportaciones, es decir si el esfuerzo exportador permite atender las obligaciones de la deuda externa. Pues bien, en 2019, el stock de deuda externa sobre las exportaciones ascendió al 164,2% en 2019, 55 puntos porcentuales más que en 2011: por encima del promedio regional se sitúan República Dominicana (171%), Guatemala (182%), Brasil (199%), Nicaragua (202%), El Salvador (220%), Colombia (233%), y, sobre exageradamente, Argentina (325%).

Por su parte, la importancia del servicio de la deuda sobre las exportaciones se situaba en el 26,9% en 2019, 11,9 puntos porcentuales más que en 2011 (Tabla 2). Sin embargo, para algunos países esto indicador es mucho más elevado, como en El Salvador (68%), Brasil (53%) o Argentina (47%), frente a posiciones relativamente favorables como la de Bolivia (10%), Perú (11%), Honduras y México (12%), Costa Rica (14%) y Paraguay (15%).

De igual manera, el indicador de reservas sobre el stock de deuda externa alerta sobre el deterioro de la capacidad financiera de América Latina. Las reservas han pasado de cubrir el 54% del stock la deuda en la región en 2011 a tan solo el 39,2% en 2019 (tabla 2). Destaca positivamente la posición de Perú cuyas reservas son superiores a su deuda externa (103%), y, en menor medida, de Brasil (62%) o de Guatemala y Honduras con más del 50%. Otros países no alcanzan el 25%, como son los casos de Argentina (15%), Ecuador (4%), El Salvador (20%) o Nicaragua (21%) (Banco Mundial, 2021).

El porcentaje de deuda externa a corto plazo (15,8% del total) es poco importante. La gran mayoría de los países muestran un predominio de la deuda externa a largo plazo en 2019¹². Destacan Guatemala (96% de su deuda es a largo plazo), Bolivia (93%), Costa Rica y (90%), Ecuador (94%) y República Dominicana (92%). Por el contrario, los países con mayores problemas vinculados a la necesidad de afrontar pagos a menos de un

¹² Plazo mayor de un año. La deuda inferior a este periodo es deuda a corto plazo.

año, y más vulnerables, son Argentina¹³ (40% de su deuda es a corto plazo) y Paraguay (25%).

Cabe destacar la elevada importancia de la deuda externa con instituciones privadas, particularmente en Argentina, Brasil, México y Perú, si bien estos dos últimos muestran mayor fortaleza en otros indicadores de endeudamiento.

En este contexto, la responsabilidad del estado se limita a la deuda contraída por las administraciones públicas y a aquella que garantiza al sector privado, punto sobre el que también existe una fuerte disparidad entre los diferentes países. Así, las cifras para 2019, indican que mientras que existe un conjunto de países donde hay un elevado porcentaje de su deuda externa a largo plazo que es pública o privada garantizada, como Honduras (89%), República Dominicana (85%), Bolivia (85%), Ecuador (80%), México (75%) y Argentina (71%), para otros países estos indicadores son mucho más bajos, como Brasil (40%), Perú y Guatemala (35% cada uno).

Por otro lado, la mayor parte de la deuda a largo plazo tanto privada como la deuda pública y privada garantizada está contraída con entidades privadas. Especialmente preocupante son los datos de Brasil y Perú (91%, cada uno), México (86%), Argentina y República Dominicana (82%), Colombia, Costa Rica y Guatemala (77%), frente a otros países con una mejor situación como Bolivia (31%), Honduras (33%) y Nicaragua (40%)¹⁴.

En resumen, la deuda externa de la región se caracteriza por estar contraída mayoritariamente a largo plazo y con entidades privadas, en otros términos, su sostenibilidad está muy condicionada por la evolución futura de los mercados financieros.

Los casos extremos están representados por Argentina y Perú¹⁵. El primero es el país que muestra peor situación dada la importancia de la deuda externa a corto plazo, de la deuda no garantizada con entidades privadas y el peso del servicio de la deuda respecto de sus ingresos

13 De hecho, Argentina ha acometido un importante plan de reestructuración de la deuda en 2020, que se puede ver en Mira (2020).

14 Seguramente, en 2020 se ha incrementado el peso de los compromisos con organismos multilaterales.

15 No se dispone de datos semejantes para Venezuela y tampoco para Cuba.

por exportación. Es importante resaltar la situación excepcional de Ecuador, dado que el bajo grado de cobertura de su deuda con reservas nacionales muestra una elevada vulnerabilidad, mayor si se tiene en cuenta que la moneda nacional es el dólar de los EE.UU. por lo que su disponibilidad determina la política monetaria nacional. Por su parte, Perú tiene una situación mucho más favorable, sus reservas cubren la totalidad de su menor deuda externa, que, además, en su mayor parte, son préstamos no garantizados contraídos por el sector privado. Igualmente, Bolivia y Honduras deberían tener menos problemas en caso de necesitar renegociar su deuda en tanto que está contraída en mayor medida con organismos oficiales nacionales y multilaterales (82% y 75%, respectivamente).

Perspectivas económicas y financiación de la deuda

La capacidad financiera de las economías latinoamericanas sigue dependiendo, en gran medida, de las fuentes de financiación externas y del comportamiento de la economía internacional. El comercio exterior, la inversión extranjera, las remesas y los ingresos por turismo internacional, además de la deuda externa, han sido sus fuentes de financiación más relevantes a lo largo de su historia reciente. Su importancia se debe a la debilidad de la capacidad interna de financiación, particularmente por la existencia de sistemas fiscales con escasa capacidad recaudatoria.

¿Qué perspectivas ofrecen estas fuentes de financiación? En términos generales se puede sostener un cierto optimismo. Se espera que la recuperación de las economías más activas en el comercio internacional, particularmente de China (8,4% de crecimiento previsto para 2021¹⁶), Estados Unidos (6,4%), y la Zona Euro (4,4%) reactiven el comercio y las inversiones internacionales.

La Organización Mundial de Comercio (OMC, 2021) estima que, tras haber disminuido el volumen del comercio mundial en un 5,3% en 2020, en 2021 aumente un 8% y en 2022 un 4%. A ello contribuirá un crecimiento del PIB mundial del 5,1% en 2021 y un 3,8% en 2022,

¹⁶ Perspectivas de crecimiento publicadas por el FMI en abril de 2021.

superando así la caída del 3,8% en 2020. Expresado en dólares, el comercio de mercancías se contrajo en 2020 un 8% respecto del año anterior y los servicios (incluido el turismo internacional) un 20%¹⁷.

En este contexto, las ventas al exterior de América Latina se contrajeron un -4,5% en 2020 y las importaciones un -9,3%, sin embargo, para 2021 se estima que crecerán, respectivamente, un 3,2% y un 8,1% y otro 2,7% y 3,7% 2022 según los datos de OMC. El impulso de las importaciones de los EE.UU. (11,4%) o de la UE y China (más del 8% en ambos casos) en 2021, será aprovechado por las economías asiáticas, empeorando así la posición de América Latina en el comercio internacional, si bien con diferencias notables según las características de las exportaciones nacionales.

América Latina muestra una gran heterogeneidad comercial que reúne a países esencialmente exportadores de minerales, con otros especializados en productos agropecuarios, o en manufacturas, o en servicios. Pues bien, mientras que el comercio internacional de materias primas se ha recuperado desde la segunda mitad del año 2020, con buenas expectativas para un futuro inmediato¹⁸, la recuperación de los flujos turísticos (ingresos de exportaciones por turismo) está muy condicionada por los resultados de las campañas nacionales de vacunación en los destinos. A su vez, los sectores manufactureros son los que sufren más directamente la competencia asiática, aunque, cabe esperar que se dinamicen las cadenas de valor de origen estadounidense impulsando la recuperación económica de México y del conjunto centroamericano.

Otra de las fuentes tradicionales de financiación es la inversión extranjera directa, que también se ha resentido con la pandemia. Si bien ya se había registrado una caída de los volúmenes de inversión extranjera

17 OMC (2021): El comercio mundial listo para una recuperación sólida, aunque desigual, después de la pandemia de COVID-19 –Comunicado de prensa 2021– Press/876.

18 Tras la incertidumbre de los primeros momentos, la evolución de los índices de precios ha sido muy positiva en todos los grupos principales. Si el índice general de materias primas se incrementó en 17,6 puntos en los tres primeros meses de 2021, el conjunto de los alimentos vio mejorar su cotización en 18 puntos, aunque las materias primas agrícolas limitaron su crecimiento a 11,2 puntos. Han sido los minerales y metales los que más se han revalorizado, en cerca de 40 puntos mientras que las materias energéticas lo han hecho suavemente (10,4 puntos). Se espera que el crecimiento de sus precios se prolongue con la recuperación económica (UNCTADSTAT).

en 2019, las estimaciones indican que en el 2020 se ha podido reducir entre un 50 y 55% en América Latina (UNCTAD, 2020 y CEPAL, 2020). Este hecho se explica, básicamente, por la cancelación de nuevos proyectos de inversión¹⁹ y, en menor medida, de las fusiones y adquisiciones. Las perspectivas no son buenas en tanto que los principales inversores son europeos, donde las previsiones de crecimiento son más moderadas que en Asia emergente o que en EE.UU. Sin embargo, la recuperación de los mercados de materias primas²⁰ puede actuar como revulsivo para aumentar la inversión de las empresas ya existentes o para atraer a nuevos inversores. Además, la inversión en materias primas fue la única que registró tasas de variación positivas en 2019²¹ (CEPAL, 2020).

En tercer lugar, las remesas de emigrantes son una importante fuente de financiación particularmente en los países centroamericanos²² según los datos del Banco Mundial. La pandemia provocó una caída del 19,3% de estos flujos en 2020, según las estimaciones del Banco Mundial. Uno de los problemas de las remesas en la región es la tendencia al incremento de sus costes de envío por los problemas operativos ocasionados por el virus SARS-CoV-2 y las exigencias del cumplimiento de las normas contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. No obstante, se espera que el reciente plan de ayudas directas a familias y empresas de la administración Biden, con un importe de 1,9 billones dólares, tenga un efecto sobre la economía norteamericana con efectos directos sobre los envíos de remesas de los emigrantes latinoamericanos a sus países de origen. Hay que recordar que entre un 80% y un 90% de estos recursos

19 Solo se registra un incremento en los proyectos anunciados en el sector de la energía, tanto renovable, como en carbón, petróleo y gas (CEPAL, 2020d).

20 La región contiene algunas de las principales reservas mineras del mundo, con una participación destacada en minerales metálicos como el litio (61% de las reservas mundiales), conocido como el “oro blanco”, el cobre (39%), el níquel (32%) y la plata (32%) según los datos de UNCTAD. La demanda mundial de minerales empleados en las nuevas tecnologías favorecerá el interés por los recursos disponibles en la región. Se beneficiarán especialmente Chile, Argentina y Bolivia, que forman el denominado triángulo del litio, y Brasil que dispone de importantes depósitos de tierras raras (niobio, tantalio, y otras).

21 La inversión extranjera directa creció un 38% en 2019 frente a la caída de la inversión total del 8% según los datos de la CEPAL (2020).

22 Las remesas percibidas de emigrantes suponen el 21,5% en Honduras, el 20,9% en El Salvador, el 13,9% en Guatemala, el 13,47% en Nicaragua. Cuantitativamente son importantes en México, aunque solo supone el 3,1% del PIB con datos del Banco Mundial para 2019.

tienen como finalidad cubrir necesidades básicas de los hogares ligadas a la alimentación o la salud (CEPAL, 2020).

Finalmente, otra fuente de financiación clásica del desarrollo son los ingresos turísticos. El flujo de turistas ha caído de enero de 2020 a enero de 2021 el 92% en América del Sur y el 80% en América Central y México, como consecuencia de las restricciones a la movilidad internacional. Para algunos países el efecto negativo es muy notable, ya que los ingresos por turismo representan un volumen muy importante de su PIB. Es el caso de Panamá y México, donde el sector turístico representa el 9% del PIB. La Organización Mundial del Turismo (OMT) estima que la recuperación del turismo a escala internacional será más tardía que la nacional. Además, empezará por el turismo de lujo y de negocios, dejando para medio plazo la recuperación del turismo de masas (CEPAL, 2020). Sin olvidar que las incertidumbres surgidas durante el proceso de vacunación y los problemas de suministro de viales de vacunas más lento de lo esperado empeora el escenario de recuperación del turismo internacional.

Frente a las previsiones optimistas, hay que asumir que, si la situación de crisis pandémica se prolongara, las nuevas necesidades de financiación aumentarían en un contexto más exigente para las economías endeudadas, lo que afectaría a los planes de recuperación nacional. En este sentido, ya se ha observado un incremento de los tipos de interés a largo plazo en los mercados emergentes como consecuencia de los planes de inversión en EE.UU. y sus potenciales efectos sobre la inflación. Esto exigirá prudencia a las políticas económicas nacionales ante el riesgo de subidas de tipos de interés que podrían impulsar las salidas de capitales desde las economías emergentes –como las latinoamericanas– hacia los mercados más desarrollados (FMI, 2021). Podría suceder, una vez más en la historia latinoamericana, que las dificultades de financiación en los mercados financieros privados retrase y condicione la capacidad de recuperación económica de la región.

La contribución de la financiación multilateral

Ya se ha señalado la importancia del endeudamiento externo con entidades privadas, pues bien el impacto de la COVID-19 ha hecho que la

mayor parte de las economías latinoamericanas hayan visto deteriorarse su calificación crediticia por parte de, al menos, una de las tres grandes agencias privadas de calificación de riesgos (Moody's, Standard and Poor y Fitch)²³, lo que repercutirá en las facilidades de acceso a nuevos préstamos a pesar de que la contribución de los organismos financieros multilaterales se haya reforzado.

Así, si bien no se han cubierto todas las necesidades de financiación, la región ha dispuesto de recursos adicionales para enfrentar la crisis de forma mucho más generosa que durante la crisis financiera de 2009. Cabe destacar las siguientes medidas según instituciones:

—*Banco Mundial*. Desde el inicio de la pandemia hasta enero de 2021, el Grupo Banco Mundial ha destinado un total de 160.000 millones de dólares a las políticas relacionadas con la pandemia, de los que 4.600 millones fueron a América Latina, lo que supone solo un 2,9% del total. Este porcentaje, relativamente pequeño, se explica en tanto que dicho organismo ha focalizado sus esfuerzos en los países más pobres y altamente endeudados, y los países de América Latina son países de renta media, no priorizados por el Banco Mundial. Sus acciones han tenido por objeto fortalecer los sistemas de salud, mitigar el impacto económico de la pandemia, así como reforzar la cadena logística y las entregas²⁴.

—*Fondo Monetario Internacional*. En marzo de 2021, América Latina y el Caribe había percibido préstamos por valor 68.288 millones de dólares (un 63% del total de los préstamos otorgados a través del mecanismo de emergencia para países en desarrollo) como respuesta a la pandemia. Estos se han caracterizado por una condicionalidad limitada, incluso nula, para no agravar la crisis provocada por el virus. No obstante, no todos los países de la región se han beneficiado en la misma medida (tabla 3).

²³ <https://www.panoramical.eu/columnas/deterioro-de-las-calificaciones-de-riesgo-en-america-latina/>

²⁴ Se puede ver el detalle de los préstamos en <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/04/02/world-bank-response-to-covid-19-coronavirus-latin-america-and-caribbean>

TABLA 3: ASISTENCIA FINANCIERA COVID AMÉRICA LATINA POR PARTE DEL FMI.

País	Tipo de financiación	Aprobado en Millones de DGE	Aprobado en Millones de dólares	Fecha
Bolivia	Instrumento de Financiamiento Rápido	240	327	Abril 2020
Chile	Línea de Crédito Flexible	17.443	23.930	Mayo 2020
	Línea de Crédito Flexible	7.850	10.748	Mayo 2020
Colombia	Incremento Línea de Crédito Flexible	4.417	6.200	Septiembre 2020
	Instrumento de Financiamiento Rápido	369	508	Abril, 2020
Costa Rica	Servicio Ampliado del Fondo	1.237	1.778	Marzo 2021
	Instrumento de Financiamiento Rápido	470	643	Mayo 2020
Ecuador	Servicio Ampliado del Fondo	4.615	6.500	Septiembre 2020
El Salvador	Instrumento de Financiamiento Rápido	287	389	Abril 2020

DEBILIDAD FINANCIERA Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA TRAS LA COVID-19

Guatemala	Instrumento de Financiamiento Rápido	429	594	Junio 2020
Honduras	Incremento de Acuerdos Stand-By y Facilidad de Crédito Standby	162	223	Junio 2020
	Instrumento de Financiamiento Rápido	87	123	Noviembre 2020
Nicaragua	Facilidad de Crédito Rápida	43	61	
	Instrumento de Financiamiento Rápido	377	515	Abril 2020
Panamá	Línea de Precaución y Liquidez	1.884	2.700	Enero 2021
	Instrumento de Financiamiento Rápido	201	274	Abril 2020
Paraguay	Instrumento de Financiamiento Rápido	8.007	11.000	Mayo 2020
Rep. Dominicana	Línea de Crédito Flexible	477	650	Abril 2020
América Latina		48.596	45.411	
	América Latina y el Caribe	49.417	68.288	

Fuente: FMI.

—*Bancos regionales y nacionales de desarrollo*. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo del América Latina (CAF), el Banco Interamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (CARIBANK) han destinado a aproximadamente 20.000 millones de dólares²⁵ a créditos a lo largo del 2020, en respuesta a la situación particular de la pandemia. Esencialmente se han canalizado para proyectos en el área sanitaria, a mantener las redes de apoyo a los más vulnerables, el mantenimiento del empleo y al fomento de la productividad. El apoyo financiero de los bancos nacionales de desarrollo supera el de los bancos regionales, estimándose en aproximadamente 90.000 millones de dólares. La disponibilidad de recursos financieros de los bancos de desarrollo regionales y nacionales es susceptible de ser incrementada, ya sea con ampliaciones de capital o con la flexibilización de algunos de los criterios que rigen su comportamiento en la actualidad. En referencia al primer asunto, el BCIE aprobó una ampliación de capital por importe de 2.000 millones de dólares en abril de 2020 de la pandemia²⁶ y el BID ha aprobado en marzo de 2021 iniciar los estudios técnicos para aumentar su capital en 8.000 millones de dólares, lo que supondría tener un capital de 20.000 millones.

—*Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)*. Su principal objetivo es conceder créditos para cubrir los desequilibrios estructurales de las balanzas de pago, así como las dificultades transitorias de liquidez a los bancos centrales de sus miembros²⁷. En marzo de 2021, ha incrementado los recursos disponibles un 60%, alcanzando un total de 6.800 millones de dólares. Asimismo, se ha creado una línea de crédito, temporal excepcional para ayudar a los países miembros a enfrentar los problemas de balanza de pagos que se deriven de la crisis por la COVID-19.

Además de las líneas anteriormente mencionadas, hay algunas propuestas que aún no se han materializado. Entre ellas se destacan las siguientes:

25 La cifra está calculada a partir de las estimaciones realizadas por la CEPAL en base a noticias de prensa y la información del FMI (CEPAL, 2021).

26 El capital del banco ha pasado de 5.000 a 7.000 millones de dólares. España ha suscrito participaciones por importe de 20 millones, de forma que su participación queda igual.

27 Estos son Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

—*Nueva emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG)*. La Junta de Gobernadores del FMI someterá a aprobación la emisión de 650.000 millones de dólares en DEG²⁸, en junio de 2021. A América Latina y el Caribe le correspondería el 7,6% de la nueva emisión²⁹. Como se observa en la tabla 4, los países más beneficiados serían Brasil, México, aunque, en general, sería un incremento de recursos importante para todos ellos. La ampliación de los DEG significa el incremento de sus reservas, de sus disponibilidades de liquidez, y, por tanto, un alivio frente a sus potenciales problemas de endeudamiento externo.

Junto a la ampliación de los DEG se ha sugerido la posibilidad de que los países más desarrollados cedan transitoriamente el uso de sus DEG a las economías más endeudadas, así como que creen mecanismos de mancomunación de los DEG entre distintas economías, asunto en el que los esquemas de integración regional podrían desempeñar un destacado papel.

—*Creación de nuevos Fondos Multilaterales*. Un ejemplo es la propuesta realizada por Costa Rica en la Asamblea General de las Naciones Unidas para la creación del Fondo para Aliviar la Economía COVID-19 / Fund to Alleviate COVID-19 Economics (FACE, en sus siglas en inglés). Este fondo tendría un carácter extraordinario, con aportaciones de los países más desarrollados. Los bancos multilaterales de desarrollo actuarían como intermediarios para conceder los préstamos a largo plazo, con un periodo de gracia de 5 años y una tasa de interés baja (máximo 1%), exento de condiciones monetarias, fiscales y estructurales. Estos recursos tendrían por destino implementar políticas que faciliten la recuperación económica postcrisis en el marco de la Agenda de Desarrollo 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La propuesta inicial otorgaría un 12% de los fondos totales a América Latina (CEPAL, 2021).

—*Aumentar la capacidad de préstamo de los bancos regionales*, ya no solo a través de las ampliaciones de capital como se ha señalado

28 Dado el sistema de votaciones del FMI, que requiere una mayoría de más del 85%, se requiere el voto a favor de Estados Unidos. Durante la crisis financiera de 2009 se llevó a cabo una ampliación de 250.000 millones de dólares, lo que supone el 38% de la propuesta actual.

29 FMI, Conferencia de prensa quincenal del FMI, 25 de marzo de 2021.

TABLA 4: Recursos adicionales de Derechos Espaciales de Giro del FMI

	Cuota correspondiente de DEG, en porcentaje	Asignaciones de los DEG propuestos, en millones de dólares
Argentina	0,67	4.355
Bolivia	0,05	325
Brasil	2,32	15.080
Chile	0,37	2.405
Colombia	0,43	2.795
Costa Rica	0,08	520
Ecuador	0,15	975
El Salvador	0,06	390
Guatemala	0,09	585
Honduras	0,05	325
México	1,87	12.155
Nicaragua	0,05	325
Panamá	0,08	520
Paraguay	0,04	260
Perú	0,28	1.820
Rep. Dominicana	0,10	650
Uruguay	0,09	585
Venezuela	0,78	5.070
América Latina	7,60	49.140
Mundo	100,00	650.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del FMI

Nota: Los cálculos proceden de la asignación del monto anunciado de 650.000 millones de dólares en función de las cuotas de DEG que disponen los países latinoamericanos a fecha de abril de 2021.

con anterioridad, sino también aproximando su forma de actuar a los bancos comerciales. La medida esencial sería reducir la ratio fondos propios/prestamos, que se sitúa en torno al 20-60%³⁰, por encima de

³⁰ Por ejemplo, es del 22,6% para el Banco Mundial y del 38,2% para el Banco Interamericano de Desarrollo.

las cifras de los bancos comerciales (10-15%) (Humphrey, 2020, tomado de CEPAL, 2021).

Para avanzar

La pandemia ha puesto de relieve la importancia de disponer de un sector público potente y bien financiado. No solamente para amortiguar su impacto, sino, igualmente, para facilitar la rápida recuperación económica y social. La superación de la crisis va a exigir, por un lado, un fuerte impulso de la demanda y, por otro lado, la ampliación de las capacidades productivas que permitan reducir el desempleo y formalizar la economía sumergida. A estos objetivos hay que añadir otros como la reducción de las desigualdades, la protección del medio ambiente y la creación de las bases de un desarrollo sostenible que supere las limitaciones del modelo actual.

Se habrán de abordar medidas audaces de modernización de las instituciones que fortalezcan las capacidades de gestión pública de los gobiernos nacionales, profesionalizando y capacitando la función pública y dotándola de medios suficientes para incrementar su eficacia y eficiencia. En este sentido, la primera tarea debiera de ser dotar a estas políticas de un sólido marco legislativo, reflejo de un nuevo pacto social sobre el que apoyar el un nuevo modelo de desarrollo (Birdsall, Lusting y Meyer, 2014).

Igualmente, es precisa la ampliación del espacio fiscal en la práctica totalidad de las economías latinoamericanas, de forma tal que se recupere la política tributaria como instrumento de política macroeconómica y debilite la dependencia de las fuentes de financiación exterior. La estabilidad macroeconómica y la calidad regulatoria son factores que influyen positivamente en las decisiones de los inversores extranjeros, al contrario que la ineficiencia administrativa y la corrupción (Kearney, 2021).

Una opción está en la ampliación de la capacidad recaudatoria, mejorando la eficacia de la lucha contra la elusión y evasión fiscal, y sobre las actividades ilícitas, junto a la revisión de las políticas de incentivos fiscales. La CEPAL (2020) estima que los países de América Latina perdieron un total combinado de 325 mil millones de dólares en

2018, equivalente al 6,1% del PIB, debido a los incumplimientos en los impuestos sobre la renta y el consumo. A estas cifras hay que añadir otro 3,7% del PIB como importe del gasto fiscal, es decir, los ingresos no producidos a consecuencia de las políticas de exención fiscal.

La debilidad de la imposición sobre las rentas personales y sobre la propiedad redonda en su escasa contribución a un mayor equilibrio en la distribución de la renta y la riqueza. Igualmente, debiera de ser revisada la fiscalidad indirecta, especialmente el impuesto sobre valor añadido, no solamente por su carácter, en general regresivo, sino porque, por su diseño, se llegan a producir discriminaciones que agravan la desigualdad al tratar ventajosamente el consumo de bienes de lujo frente a los de primera necesidad. Este riesgo ha de evitarse ante la nueva fiscalidad relacionada con la economía digital o los impuestos verdes que acompañen a la transformación económica y social a más largo plazo.

Igualmente, América Latina debe de impulsar los planes nacionales de digitalización de sus economías, así como las políticas relacionadas con los Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, especialmente en lo relativo a los esfuerzos de innovación económica y social que contribuya al alivio de la enorme desigualdad que caracteriza a la región.

Por otra parte, la región debe de completar su oferta exportadora tradicional, todavía muy dependiente de las materias primas, con producción manufacturera que evite la pérdida de cuota en el comercio internacional. Para esto, se han de impulsar, sin demora, reformas y de programas de modernización de sus capacidades productivas, laborales y administrativas que favorezcan las actividades potencialmente más competitivas en el comercio internacional y refuercen los atractivos locales para la inversión extranjera directa. Si el comercio internacional es la primera fuente de financiación exterior, la inversión extranjera directa ha de orientarse hacia actividades que generen valor añadido y empleo en un proceso de transformación productiva con equidad que hoy debe incorporar nuevos objetivos tecnológicos, formativos y ambientales (CEPAL, 1990).

Se trata de consolidar el crecimiento económico sobre fundamentos internos, que, en definitiva, son los que garantizan la solvencia internacional de las naciones, tanto en tiempos corrientes como de crisis (Acemoglu y Robinson, 2012).

Bibliografía

Acemoglu, A. y Robinson, J. (2012): *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto, Barcelona.

Banco Mundial (2021): *Debt Report 2021*. Banco Mundial, Washington.

Bárceñas, A. y Prado, A. (edit) (2015): *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. CEPAL, Santiago de Chile.

BID (2021): *Oportunidades para un mayor crecimiento sostenible tras la pandemia*. BID, Washington.

Bielschowsky, R. (2009): “*Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo*”, en *Revista de la CEPAL*, núm., 97. Pág. 173-194).

Birdsall, N., Lusting, N. y Meyer, C. (2014): “*The Strugglers: The New Poor in Latin America?*”, en *World Development*, Vol. 60, pp. 132-146, 2014

CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2020a): *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2020b): *Dimensionar los efectos de la COVID-19 para pensar en la reactivación*. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

CEPAL (2020c): *El desafío social en tiempos de la COVID-19*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2020d): *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2020e): *Medidas de recuperación del sector turístico en América Latina y el Caribe: una oportunidad para promover la sostenibilidad y la resiliencia*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2020f): *Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2020g): *Sectores y empresas frente a la COVID-19: Emergencia y reactivación*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2020h): *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2021): *Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después*. Informe COVID-19, número 10. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Del Valle, C. (1992): *La deuda externa de América Latina: relaciones norteamericanas y perspectiva ética (Misión sin Fronteras)*. Ed. Verbo Divino, Estella.

Humphrey, C y Prizzon, A. (2020): “Scaling up multilateral bank finance for the COVID-19 crisis”. *Briefing papers*, abril.

International Monetary Fund (2021a): *How Rising Interest Rates Could Affect Emerging Markets*, IMF, Washington.

International Monetary Fund (2021b): *The World Economic Outlook*. *World Economic Outlook Databases*. April. IMF, Washington.

Kearney Global Business Policy Council (2021): *Entering the storm: anticipating risk in an uncertain world. The 2020 Foreign Direct Investment Confidence Index*. kearney.com.

Mira, P. (2020): *Reestructuración de Deuda en Argentina: ¿esta vez es diferente?* Círculo de Estudios Latinoamericano. UAM y URJC, Madrid.

Ocampo, J.A., Stallings, B., Bustillo, I., Bellosó, H., y Frenkel, R. (2014): *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. CEPAL, GTZ y CAF. Santiago de Chile.

OMC (2021): *El comercio mundial listo para una recuperación sólida, aunque desigual, después de la pandemia de COVID-19* –Comunicado de prensa 2021–Press/876. wto.org.

Prebisch, Raúl (1949): *Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo*, Estudio económico de América Latina, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Singer, Hans W. (1950): “U.S. foreign investment in underdeveloped areas, the distribution of gains between investing and borrowing countries”, en *American Economic Review, Papers and Proceedings*, N° 40, Nashville, Tennessee, American Economic Association.

UNCTAD (2020): *World Investment Report*. Naciones Unidas, Washington.

Militarismo en América Latina

Rut Diamint

Una democracia doblegada

América Latina tiene una historia de inestabilidad política, golpes de Estado, golpes de palacio, fragmentación política, violencia, populismo e hiperpresidencialismo. La tesis de Francis Fukuyama del fin de la historia y de la irreversibilidad de la democracia, que auguraba estabilidad, ha sido distorsionada por gobiernos que sólo mantiene una fachada democrática. Algunos son autoritarismos electorales, es decir, autocracias con elecciones (Merkel 2017, p. 48), Otros son democracias sin división de poderes. De todas formas, pese a esta distorsión democrática, en la región no se prioriza otra forma de régimen. El apoyo ciudadano a formas autoritarias de gobierno es menor, tal como analiza Latinbarómetro (2018): “La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”. El promedio a favor de un régimen democrático es de 37,2¹. Sin embargo, esa democracia es adjetivada: participativa, liberal,

1 Si bien no es una diferencia abismal, las otras preguntas referidas a democracia tienen menor aceptación: “En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible” tiene un promedio de 17,2 y “A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”, suma un 31 por ciento. (Latinbarómetro 2018).

formal, procedimental, sustancial, burguesa, social, progresista (Collier y Levitsky 1997).

Treinta años en términos de historia política es un breve periodo². La remoción de los legados autoritarios fue extremadamente compleja, y en la mayoría de los casos, insuficiente. Por ello, la herencia de una tradición política autoritaria permea las imperfectas democracias de América Latina. La democracia, supuestamente, no se afirma, debido a las graves desigualdades socioeconómicas, una cultura política acostumbrada al ejercicio de la violencia y la impunidad, y una brecha entre ciudadanos que no se sienten parte de una misma comunidad.

El progreso democrático queda cuestionado, ya no por los tradicionales golpes militares, sino por la utilización de las fuerzas armadas como recurso político. Para ello, se produjo una ampliación de funciones de los uniformados. Los militares acataron el mandato del Poder Ejecutivo, pero no lo hicieron en función de cumplir con las instituciones y normas del Estado, sino obedeciendo los deseos de un jefe de Estado o de un partido político.

En América Latina los militares han desarrollado un perfil multifunción, una polivalencia. Así, patrullan calles para combatir la inseguridad, se convierten en un pseudo partido político sosteniendo presidentes cuestionados por su legalidad y arbitrariedad, protagonizan la atención de la salud de los habitantes ante la pandemia, lideran proyectos tecnológicos de impacto civil, o administran bienes y servicios como si fueran una empresa económica.

Ante esta profusión de tareas, muchos se han interrogado si son necesarias las fuerzas armadas en la mayoría de los países de la región. Una primera reflexión acierta en ver que la defensa se ha ampliado, desde su mirada tradicional disuasiva de Estados enemigos. La mayoría de las naciones consideran amenazas a su seguridad al terrorismo y los grupos armados no estatales, la ciberseguridad que elude las lógicas geográficas, el impacto de migraciones masivas, los efectos del cambio climático, las pandemias, los tráfico ilegales que incluyen el narcotráfico. El control de estos riesgos es centralmente una cuestión

2 Entre 1989 y 1990 hubo elecciones en Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay.

de política pública, y no de respuesta militar. Sin embargo, la debilidad estatal, la incompetencia en la administración del Estado, el temor al quiebre de un gobierno, han terciado para que los gobernantes utilicen a las fuerzas armadas para responder a estos desafíos.

Militarización y capitulación

El militarismo estuvo muy presente en la política latinoamericana durante el siglo XX. América Latina fue un laboratorio perfecto para ensayar todas las formas de intervención militar en política. El militarismo es la propensión a instaurar valores militares en el desarrollo de la vida social y política. Comporta la supremacía de los valores militares, la imposición de su cultura organizacional, su lenguaje, su disciplina hacia diferentes áreas de la vida civil. El militarismo diluye las diferencias entre el mundo del cuartel y las vivencias político-sociales. En la actualidad, en América Latina no se percibe una vocación por el militarismo, pero si progresivamente se instala la militarización de la política.

La militarización es un proceso de securitización. Es decir, de convertir problemas de índole social, económica o política en asuntos de seguridad. Abarca tanto la potencialización de las fuerzas armadas como actor político, así como la utilización de las fuerzas armadas en tareas no tradicionales, ya sean estas de desarrollo, seguridad interna o seguridad alimentaria. A diferencia del militarismo, no hay una glorificación del ethos militar. En los casos de militarización, las fuerzas armadas no crean un nuevo orden político, sino que intentan purificar el desorden existente. La progresiva militarización del espacio latinoamericano es un proceso caracterizado por la difusión e influencia de los valores militares en dominios de la esfera civil. Concomitantemente, contribuye a la deslegitimación de los partidos políticos y a un proceso de deterioro de la confianza en la democracia.

Se traslada el uso de la fuerza para resolver problemas políticos, económicos o sociales. Detrás de esta operativa, se supone que los militares, entrenados en una disciplina férrea, son actores más preparados para asumir respuestas eficientes a las necesidades de la sociedad y para garantizar el orden y la seguridad de la nación. Tal vez

se olvide que los oficiales se preparan para obedecer y para mandar. Una vez empoderados por el Poder Ejecutivo, se autonomizan, ocupan espacios vacíos e implantan sus políticas, basadas en sus propios criterios castrenses.

El empoderamiento de las fuerzas armadas se vuelve peligroso y complejo. La vulneración de la legalidad, la no discriminación, el irrespeto de los derechos humanos, tienen consecuencias en la consolidación de un modelo democrático. Entonces es válida la pregunta si se trata de un regreso de la oficialidad a desempeñar tareas que no son específicamente militares, o la realidad es que nunca se retiraron efectivamente de la escena política. Resignaron espacios, es cierto. Pero fueron una retaguardia a la espera de condiciones más favorables para volver a ser protagonistas.

Los militares son un enclave autoritario permanente en las sociedades latinoamericanas. Continúan sintiendo que representan a la nación, que son la base moral de la sociedad. En estos casos, donde se naturaliza la violencia, y se admite que militares eduquen en buenas costumbres a niños de primaria, como sucede en Brasil, o que se conviertan en democracia protegidas por uniformados, como se vio en octubre de 2019 en Chile, Ecuador, El Salvador o Colombia, todo ello pasa a ser una situación normal. Presidentes escoltados por las cúpulas militares para dar anuncios políticos, son una demostración contundente del debilitamiento del desarrollo político y la baja confianza en las instituciones. La solución de empoderar a los militares es una camisa de fuerza que en un corto o mediano plazo sufrirán los gobernantes. Apoyarse en las fuerzas armadas, utilizando los argumentos de Gaetano (2019, p. 107) conduce a “procesos incrementales de personalización de la política, con desprestigio de las instituciones democráticas en general”. Las fuerzas armadas son una institución del Estado, comandadas por los presidentes. Día a día ganan más espacio para condicionar a los presidentes.

Panoramas ingratos

Esta descripción general realizada en los párrafos anteriores, ¿es una realidad de América Latina? Lamentablemente hay numerosos ejemplos

que afirman estos conceptos. Por ejemplo, se puede extender el análisis que Bobea (2020) realiza para República Dominicana a otros países de la región, donde un Estado de carácter clientelar y patrimonial, posibilita que los militares sean juez y parte, en variados campos como la gestión militar de riesgos y desastres naturales; el manejo de la cooperación internacional; la seguridad pública; la protección ambiental; el control fronterizo y la securitización sanitaria.

Tirado explica como bajo la coartada de una nueva estrategia de seguridad pública, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador reformuló el pacto político-militar del país, –el sometimiento civilista acordado en México en 1946– dando paso al fortalecimiento de la autonomía militar, de la que no hay precedentes en el país. Si bien el empoderamiento militar no se realiza repartiendo cargos en la administración, AMLO ha concedido un mayor presupuesto para las Fuerzas Armadas, y les otorgó la construcción de un nuevo aeropuerto en la ciudad de México, la administración aeroportuaria y ferroviaria, posibilitando un financiamiento autónomo para las fuerzas. Resulta contradictorio –por otra parte– que los fracasos de los militares para enfrentar el narcotráfico no influyan para que el gobierno ahora los destine al control de la COVID-19.

En Brasil, el presidente Jair Bolsonaro, capitán retirado del Ejército, otorgó a los militares un papel de liderazgo en la política y la formulación de políticas en Brasil. Sin que ninguno de los gobiernos democráticos desde 1985 haya logrado establecer una revisión del pasado autoritario y condenas a los militares que infringieron los derechos humanos, Bolsonaro le cedió cuotas de poder, las más amplias desde que terminó la dictadura militar. No sólo eligió a un general como compañero de fórmula, además llenó de militares a su administración, incluso nombrando diez ministros militares. El pedido de dimisión de su ministro de Defensa, Azevedo e Silva, en abril de 2021, sumado a su caótico manejo de la pandemia de COVID-19, que ha ocasionado el fallecimiento de más de 313.000 brasileños, se conjugaron para desencadenar una crisis que tiene como punto relevante la renuncia de los jefes de las tres ramas de las fuerzas armadas. Esta crisis es un peligro real para la paz y la democracia, con embates hacia el Estado de derecho. Juliano Cortinhas, profesor de Relaciones Internacionales

de la Universidad de Brasilia, realiza una advertencia preocupante: “Que los tres generales y el ministro Azevedo dejaran sus puestos no significa que los 6.000 militares –activos o en la reserva– vayan a dejar sus cargos en el gobierno, sus apartamentos y los salarios que reciben” (BBC News 2021).

Evo Morales abandonó la presidencia frente al reclamo del jefe del ejército. El ex presidente consideraba a las fuerzas armadas como sus aliados, asignando tareas de carácter social y económico. No aplicó el modelo de control civil democrático de las fuerzas. Ante la pandemia, el gobierno golpista de Jeanine Añez dispuso el estado de alarma en todo el territorio nacional debido a la pandemia de la COVID-19. Por medio del mismo las fuerzas armadas quedaron como las responsables de controlar el acatamiento de las medidas. Ante la reacción ciudadana por esos controles, el jefe de las Fuerzas Armadas, el general Sergio Orellana, justificó la violencia aplicada sosteniendo que habían detectado grupos de personas con armamento. El presidente Luis Arce removió a las cúpulas militares a los que considera corresponsables del golpe de Estado y los excesos represivos. Este gobierno del MAS vuelve a la retórica de nombrar a las fuerzas como nuestros hermanos, retomando la idea de soldado y pueblo como una unidad. Ese objetivo, ya ensayado por Morales, empodera a los militares y no garantiza su apego a los principios de los más humildes.

Un reporte de Amnistía Internacional describe una triste realidad salvadoreña: “la represión sigue siendo la forma en que este país pretende resolver los problemas con raíces históricas y de diferente naturaleza” (Valencia y Sánchez 2020). La militarización de El Salvador se hizo evidente cuando el 9 de febrero de 2020 el presidente Nayib Bukele irrumpió en la sede del Congreso con militares para forzar la aprobación del presupuesto, se perfeccionó cuando el mandatario como parte de su Plan Control Territorial, sumó más de mil militares para apoyar a los agentes de la Policía Nacional Civil (PNC). Ante el primer hecho, el diputado opositor Leonardo Bonilla dijo: “¿Acaso con el fusil en la cabeza nos van a obligar a votar?” (Vivanco 2020). Bukele ha colocado como principal protagonista de su estrategia de seguridad al Ejército, tanto para perseguir pandillas como para frenar a sus adversarios. En El Salvador, como en otros países de la región,

regímenes presidencialistas extremadamente fuertes, llegan al poder por medios democráticos pero una vez sentados en el sillón presidencial cambian las reglas para perpetuarse en el poder.

Venezuela es un caso peculiar, en el cual las fuerzas armadas mantienen una relación ambigua con el gobierno, con una abierta partidización de la élite militar a favor del régimen. Después del fracaso del golpe militar de 2002, Hugo Chávez inició numerosas purgas internas dentro de la institución castrense, promoviendo a aquellos oficiales que mostraban mayor apego al proyecto político (Jácome, 2017). Para evitar otro golpe, Chávez involucró a los militares en la formulación y ejecución de políticas públicas, en obtener cargos electivos, en las misiones sociales, en el control de la comercialización y la distribución de alimentos. Nicolás Maduro, con menor ascendencia sobre las fuerzas, y sin una pizca del carisma de su antecesor, les otorgó un papel central en el abastecimiento de alimentos, en empresas públicas y corporaciones regionales, en el cuidado de la pandemia, y aumentó los puestos políticos cubiertos por oficiales (siete de las 23 gobernaciones, así como viceministerios). Esta mayor intervención de los militares en la política pública profundizó la militarización de la sociedad. Existiendo un temor acerca de la confianza presidencial en las fuerzas armadas, se desarrollaron al mismo tiempo milicias populares, colectivos armados con impunidad para forzar la revolución bolivariana. Ciudadanos sin uniforme pasaron a erigirse en una fuerza pública, militarizando aún más a la ciudadanía. No obstante, un informe realizado en marzo de 2021 sobre la influencia de los militares en Venezuela (San Miguel 2021) indica que tanto el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, como el número dos del chavismo, Diosdado Cabello, han perdido influencia sobre la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB). Si bien Maduro jugó a palos y zanahorias con las fuerzas, los efectos de la pandemia y la emigración masiva de venezolanos, logró que los militares comenzaran a alejarse de los gobernantes. O sea, aumenta la autonomía militar y si bien no se cambia de rumbo, se verifica un fortalecimiento del poder militar y de la partidización política de los efectivos de la institución militar (San Miguel 2021, p. 15).

Hemos destacado solo algunos casos, pero la creciente militarización en América Latina está extendida. Casi la totalidad de países invisten

a sus militares como policías. La formación de fuerzas de defensa y de seguridad son bien diferentes. A los militares se los instruye para anular el poder de fuego de un enemigo. Las fuerzas de seguridad tienen como misión central imponer la ley. Como sucedió con el resto del mundo, las fuerzas armadas han suplido instituciones y funciones del Estado en la pandemia. En nuestra región han atendido problemas de salud, han fabricado barbijos, alimentado a poblaciones carenciadas, o como avanzada punitiva, han reprimido a ciudadanos que no cumplían con las restricciones impuestas por el ejecutivo. Sin desconocer las capacidades logísticas de las instituciones castrenses, esta ampliación de funciones origina dos consecuencias negativas. Primero, una vez desplegados en las ciudades y empoderados por los presidentes, será sumamente difícil hacerlos retornar a los cuarteles. Segundo, los roles que asumen los desprofesionaliza, no desarrollan una cultura de profesionalismo democrático, y se exponen a abusos contra los derechos de la población.

¿Hacia dónde va América Latina?

Junto con la pandemia se habilita una progresiva militarización de la sociedad. Los toques de queda, la intrusión en datos personales, la delación entre vecinos, los paliativos ofrecidos por soldados, la regulación de la vida privada, admite, ante una ciudadanía atemorizada, la cesión de sus derechos y la aceptación de una imposición punitiva. El uso de la fuerza no es gradual, ni ordenado por ley. Lo más probable es que cuando un militar confronta a un ciudadano despliegue las estrategias que aprendió para salir victorioso en una guerra.

Asimismo, el miedo producido por el virus y por la deficiente comunicación de las autoridades acerca de las características de la pandemia y de las vacunas, debilita los controles ciudadanos, no se pide una rendición de cuentas, no demandan ni interpelan al poder. Así es que ante la pandemia, hemos pasado de una ciudadanía temerosa de los uniformados a una que aplaude emocionada a los militares como salvadores de la patria. El miedo supera a las auditorías.

La región lleva dos décadas de un paulatino cambio en el status de los militares. Sin que se hayan resuelto los legados autoritarios del pasado,

vienen asumiendo funciones en distintos ámbitos de la administración estatal. El panorama que presenta *The Economist* (2021, p. 5) no es alentador: “En medio de altos niveles de delitos violentos, organizados y, con frecuencia, relacionados con las drogas, América Latina ha sufrido durante mucho tiempo altos niveles de riesgo de seguridad, y los desafíos de seguridad han tendido a empeorar a raíz de la recesión económica”.

Las consecuencias de la debilidad democrática, de la fragilidad de los partidos políticos, de la desigualdad económica, del autoritarismo de varios regímenes, y a ello sumado la preponderancia y el poder ascendente de las fuerzas armadas, pone en riesgo la democracia en América Latina. Se naturaliza la intimidación y la sociedad se acostumbra a un umbral de violencia más alto. En democracias débiles, pendulares, anómicas, todo conduce a un impulso autoritario. En palabras de Carothers y Feldmann (2021, p. 2) “América Latina entra en el 2021 ensombrecida por la sensación de que ante la fuerte presión a la que están sometidos los gobiernos la crisis pone en riesgo la democracia”.

No hay incentivos para que los presidentes se ajusten a un modelo republicano con una clara división de poderes. El Poder Judicial y los Congresos están cuestionados y deslegitimados. Muchas naciones tienen altos grados de polarización, que inhiben mutuamente las mejoras institucionales necesarias. El Estado se ha mostrado deficiente en la ejecución de políticas públicas, sin previsiones ni estrategias. La corrupción y la impunidad abaten a una comunidad política sin recursos legales para corregir estas desviaciones. Ante tantos desafíos, no alcanza con la rebelión inorgánica de la ciudadanía ni con movilizaciones esporádicas. La demanda y presión social es un instrumento tan efectivo como el voto. Y es imprescindible que esos reclamos incorporen la preocupación sobre los militares: no son salvadores de la patria sino guardianes armados que anteponen su propia institución al bienestar de la sociedad.

Bibliografía

BBC Nwes. 2021. “Bolsonaro: renuncia en bloque la cúpula militar de Brasil por primera vez en la historia por sus desacuerdos con el presidente”, 30 marzo, recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56585355>.

Bobeá, L. 2020. “Nunca en la retaguardia: el eterno retorno del actor militar dominicano”, *El regreso de los militares a la política*, No 4, noviembre, recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16857.pdf>.

Caetano, G. 2019. “Las izquierdas y la «confusión democrática»”, *Nueva Sociedad* No 281, mayo-junio, pp. 104-116.

Carothers, T. Feldmann, A. 2021. “Introducción. La intensificación del divisionismo político”, en Thomas Carothers y Andreas E. Feldmann Thomas Carothers y Andreas E. Feldmann, editores, *Divisionismo Político y Riesgos Democráticos en América Latina*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.

Collier, D. & Levitsky, S. 1997. “Research Note: Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”. *World Politics* 49 (3): 430-451.

Jácome, F. 2017. Venezuela: ¿un nuevo tipo de régimen militar? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 17 (4), pp. 44-52.

Latinbarómetro. 2018. “Análisis de Datos”, recuperado de <https://www.latinbarometro.org/latOnline.jsp>.

Merkel Wolfgang. 2017. “Por qué perduran los regímenes autoritarios”, *NUSO* N° 267, enero-febrero, pp. 46-52.

San Miguel, R. 2021. (coordinación) “Venezuela. Los 30 políticos y militares más influyentes en la Fuerza Armada Nacional”, *Control Ciudadano*, Caracas, marzo, 35 p.

The Economist Intelligence Unit Limited. 2021. “Politics, populism and policy: operational risk in Latin America”, pp. 1-15.

Tirado, Erubiel. 2021. “Ejército: ¿Leal o cómplice fiel de AMLO?”, *Eje Central*, 18 al 24 de marzo, pp. 10-11.

Valencia, A. y Sánchez, D. 2020. Nada nuevo bajo el sol: represión y militarización de la seguridad pública en El Salvador, *Amnistía Internacional*, 5 octubre, recuperado de <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/10/represion-militarizacion-seguridad-publica-el-salvador/>.

Vivanco, J. M. 2020. “Presidente Bukele, la fuerza bruta no es el camino para El Salvador”, *The New York Time*, 14 de febrero, recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2020/02/14/espanol/opinion/bukele-crisis-salvador.html>.

Pandemia, inclusión social y educación virtual en América Latina

Marta Romero-Delgado

Introducción

Según la UNESCO, la educación a distancia con el uso de las TIC (tecnologías digitales de información y comunicación) o educación virtual constituye “una extraordinaria y potente herramienta para contribuir a la inclusión social, a la pertinencia para llegar a comunidades que no encuentran respuesta en la educación presencial” (Salazar y Melo, 2013: 91). Aunque tímidamente, en los últimos años venían implementándose en la región latinoamericana algunas experiencias de centros de estudios –especialmente a partir del nivel universitario– planteadas desde la diversidad social que integraban flexibilidades pedagógicas, nuevas tecnologías y procedimientos con el propósito de atender a las necesidades educativas de personas con discapacidad, personas recluidas en cárceles, de comunidades originarias o indígenas con necesidades de educación intercultural multilingüe, entre otros casos (Fernández y Vallejo, 2014). La educación online o virtual en la

época pre-pandemia, iba dando pasos para facilitar las posibilidades de acceso a la educación y formación a segmentos sociales que debido a su situación social tenían más dificultades para acceder al sistema educativo de forma presencial. Por ello, desde el principio se planteó este tipo de modalidad educativa con potencialidad de desarrollo y mejora en la población (Farcas, 2010). Algunos de los ejemplos para la consecución de sociedades más avanzadas digital y virtualmente, así como para combatir la brecha digital en la región latinoamericana fue la creación del Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES), que sería una plataforma presencial y virtual regional de conocimiento e información que conlleve una agenda específica con el fin de acordar las necesidades y trabajar diversas redes, asociaciones y consejos de Rectores de América Latina y el Caribe (Torres y Guajardo, 2014).

La educación virtual es inicialmente planteada como una modalidad de calidad que pretendía trascender tiempos y espacios mutables, ser flexible, interactiva y mejorar la comunicación profesorado-alumnado, además de dotar a las y los estudiantes la madurez requerida para auto-evaluarse y auto-controlarse (Piccoli, Ahmad y Ives, 2001; Lara, 2002; Martínez, 2008). No obstante, se ha revelado en tiempos excepcionales de pandemia global como una distopía donde no únicamente se han hecho más evidentes las desigualdades y brechas sociales, sino que las ha aumentado (IISUE, 2020).

Este contexto de crisis sanitaria y social conlleva la dificultad real del cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) marcados por la agenda de las Naciones Unidas para el año 2030, y en concreto el número 4 que hace referencia a la consecución de una educación de calidad, que además de ser un derecho inalienable, se ha convertido en un elemento imprescindible para un desarrollo sostenible global (UIS, 2018, 2019). El objetivo es “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos en América Latina y el Caribe” (CEPAL, 2019), lo cual requiere voluntad política ya que entran en juego factores económicos, derechos humanos y sociales. A continuación, se verán los principales desafíos de la educación virtual en las actuales sociedades del conocimiento de la región latinoamericana.

Desafíos actuales en la educación virtual

Los altos índices de exclusión social existentes en América Latina quedan patentes en la prolongada pobreza y la desigualdad en la distribución de la riqueza (Blanco, 2006), lo cual repercute directa e indirectamente en la educación de grandes colectivos sociales, que además son y han sido discriminados históricamente.

La brecha digital ya era especialmente acusada en las zonas rurales y de población afrodescendiente o de comunidades indígenas u originarias. Pero ha sido especialmente con la pandemia cuando se vieron de manera más obvia las desigualdades existentes previamente, incrementando la brecha digital al excluir de la digitalización a personas en situaciones de vulnerabilidad (CEPAL, 2020; Messina y García, 2020).

Desde hace ya más de un año, cuando se declaró oficialmente la pandemia por la COVID-19, se vivieron momentos de desconcierto e incertidumbre mundial. Se cerraron los colegios, institutos, universidades y en definitiva todos los centros educativos, las clases presenciales se suspendieron en un primer momento y, en el mejor de los casos se adaptaron a la versión online. Se tuvo que aprender, generalmente, de manera improvisada multitud de recursos digitales, nuevas herramientas y plataformas. Posteriormente se pudieron abrir algunos centros bajo medidas sanitarias excepcionales y nunca vistas hasta entonces. En la actualidad, a un año de la declaración de la pandemia mundial, en concreto en América Latina sigue habiendo escuelas y colegios cerrados, lo que hará que la deserción escolar aumente y con ella la pobreza educativa (Azevedo, 2020).

Entonces, ¿cómo garantizar el acceso universal a internet y recursos tecnológicos? Esta es una pregunta compleja que no se puede contestar a la ligera, además la educación es parte del conjunto que está en interrelación con todo el cuerpo social y como se ha explicado anteriormente las desigualdades en la región son profundas. Consecuentemente, se requiere la implicación de diversos actores sociales, gobiernos nacionales e internacionales, sector empresarial, etc. para crear las infraestructuras necesarias en las zonas remotas para conseguir además de conexión a la red internet que ésta sea

estable, además de crear programas de becas y ayudas económicas por parte de las universidades privadas y públicas, así como por parte de los gobiernos y de instituciones educativas. También sería importante que hubiera más programas y profesorado de etnias que hablen las distintas lenguas indígenas de la región, tanto a nivel de primaria como universitario que pudieran impartir educación virtual en dichos idiomas originarios.

Otro gran desafío que tiene que hacer frente la educación virtual consiste en la mejora de la calidad en la región latinoamericana. Hasta la pandemia, la modalidad virtual no se había ni desarrollado excesivamente ni era considerada de calidad por parte de la población. Asimismo, las leyes de muchos países de Latinoamérica no contemplaban la educación virtual dentro de sus reglamentos, y en ocasiones cuando si estaban incluidos, la legislación resultaba confusa y ambigua. Pero la “forzosa virtualización” provocada por la COVID-19, no exenta de numerosas dificultades, ha tendido a valorar más todo lo relacionado con la educación virtual y la digitalización, tanto por parte de los gobiernos como de la población en general. No obstante, eso no quiere decir que hayan proliferado formaciones, cursos y centros de dudosa calidad, especialmente en el nivel de la educación superior. Esto ha dado la alarma de las distintas agencias e instituciones que velan por la calidad, ya que es importante regular y normativizar, establecer distinciones y aplicar criterios consensuados de calidad sobre el aumento masivo de la oferta digital.

En esta línea, tanto los centros de educación como las titulaciones y programas ofertados, son cada vez más sometidos a evaluaciones que confirmen o nieguen su rigor y calidad a través de sistemas externos de garantía de la calidad tanto nacional como internacional. Un ejemplo de cooperación y buenas prácticas en este sentido sería el planteado por la OEI y por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Calidad en Educación Superior a Distancia (CALED), para contribuir a la mejora de la calidad en la enseñanza superior a distancia. El procedimiento se realiza a través de dos dimensiones distintas pero complementarias: la de “la autoevaluación de las titulaciones impartidas en modalidad a distancia que deben llevar a cabo las universidades dentro de sus sistemas internos de garantía de la calidad” y la otra dimensión que

está relacionada con “los criterios que utilizan las agencias de calidad en las evaluaciones externas que realizan de esas mismas titulaciones, para acreditar su calidad” (OEI, 2020:9).

A pesar de los esfuerzos, mejorar la calidad de la educación, tanto presencial, a distancia como virtual, será difícil si la carrera docente e investigadora no cuenta con ciertas garantías sociales ni está bien remunerada, como es el caso de la región latinoamericana. Además, en este caso, la diferencia entre los centros públicos o gubernamentales y de capital privado, difieren enormemente. Por eso, el último desafío propuesto está íntimamente vinculado con el profesorado, ya que para ofertar educación virtual de calidad, se requiere de una formación y capacitación específica en educación virtual y competencias digitales dirigidas a las y los docentes. En este sentido, “el profesorado que cuente con competencias para usar las TIC en su práctica profesional dispone de mejores elementos para brindar una educación de calidad y para guiar eficazmente el desarrollo de las competencias del alumnado en materia de TIC” (CEPAL, 2020:8).

Durante la pandemia, sucedía a menudo que las clases simplemente pasaban de una modalidad a otra pero sin una adaptación específica a la virtualidad era debido por el desconocimiento de herramientas digitales (habitual en profesorado de mayor edad), deficiencia de infraestructura y recursos tecnológicos, o por falta de capacitación previa en entornos virtuales. Lo cual requería nuevas acciones por parte, no únicamente del profesorado, sino también de la comunidad estudiantil, en áreas como: pedagogía, tecnología, conectividad, flexibilidad en las actividades académicas y revisión de los procesos de comunicación (Said-Hung, Garzón y Marcano, 2020).

La falta de formación y capacitación en entornos virtuales a docentes, en el mejor de los casos, se solventaba con los recursos y las herramientas propias que cada profesional tenía previamente o bien los cursos y preparación independientemente de su centro de estudios, escuela, universidad, etc. Lo cual dejaba gran responsabilidad individual a cuestiones que debían tratarse con respuestas colectivas y desde la institución de trabajo y los gobiernos de cada país.

No cabe duda que la transmisión del conocimiento en entornos virtuales no puede de ninguna manera replicar las técnicas tradicionales

de la presencialidad, hay que atender, entre otras cuestiones a: las distintas maneras de utilizar la comunicación verbal y no verbal; el enfoque y la mirada hacia la cámara, y por tanto, hacia la clase; el cálculo del tiempo; qué materiales son más adecuados para la modalidad virtual; cómo buscar información por la red internet; cómo manejar y utilizar las plataformas; qué recursos virtuales utilizar para dinamizar la clase; qué hacer cuando falla o hay problemas de conexión; cómo implementar la evaluación, etc.

Conclusiones

La actual crisis sanitaria y social provocada por la pandemia de la COVID-19 ha supuesto un duro golpe planetario a todos los niveles. En concreto, en la región latinoamericana ha supuesto un retroceso en los avances educativos y sociales que venían incrementándose lentamente, profundizando las discriminaciones por razones económicas, étnicas y de género, entre otras.

A los confinamientos más estrictos iniciales, se han ido progresivamente relajando las normas, abriendo por ejemplo algunos centros educativos aunque con medidas higiénicas y sanitarias nunca vistas hasta ahora. No obstante, no sabemos la evolución ni cómo finalizará este periodo marcado por la distancia social, el aislamiento y la incertidumbre.

Esta época de pandemia ha estado, y continúa estando, marcada por la virtualidad, lo cual ha hecho acelerar el proceso de desarrollo gradual –en el caso de América Latina, quizás demasiado lento– que estaba dándose a nivel mundial respecto a la educación virtual o en línea. Lo cual se podría ver como una oportunidad o ventaja si no fuera por la gran cantidad de población que se ha visto abocada a la exclusión social y expulsada forzosamente de la digitalización, acentuando con ello la brecha digital y con ello la pobreza educativa de la región. Lo que sí parece claro es que la educación virtual cada vez se va a desarrollar más y se va a convertir en una modalidad con criterios propios de calidad y competencias, con cada vez mayor regulación y legislación por parte de los distintos países. Por consiguiente, en ocasiones la formación será exclusivamente virtual, únicamente presencial, semipresencial o bien mezcla de varias modalidades, es decir, híbrida.

Además del desafío de la brecha digital, existen otros desafíos que están interconectados a los cuales hacer frente por parte de la educación virtual, como son la mejora de la calidad y la capacitación del profesorado específicamente en esta modalidad virtual. Como se ha podido comprobar, estos desafíos no tienen fácil solución y requieren complejas medidas para al menos, conseguir mejorar el acceso y la calidad de la educación virtual, con el fin de conseguir el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Esto sería algo relevante, es decir, tener una visión integral e interrelacionada de la educación –virtual, a distancia o presencial- respecto al resto de cuestiones humanas e insoslayable de los problemas sociales actuales.

Bibliografía

Azevedo, J.P. (2020) Learning Poverty: Measures and Simulations. Policy Research Working Paper; No. 9446. World Bank, Washington, DC. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34654>

Blanco, R. (2006) La Equidad y la Inclusión Social: Uno de los Desafíos de la Educación y la Escuela Hoy REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, vol. 4, núm. 3, pp. 1-15.

CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020) Informe COVID-19: La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19. Santiago: CEPAL y UNESCO.

Farcas, D. (2010) "Educación a distancia: experiencia del e-learning en Chile". En Rama, C. y J. Pardo (eds.), La educación superior a distancia: Miradas diversas desde Iberoamérica. Madrid: Instituto Tecnológico Virtual de Educación.

Fernández, K. y Vallejo, A. (2014). La educación en línea: Una perspectiva basada en la experiencia de los países. Revista de Educación y Desarrollo, 29. Recuperado de http://www.cucs.udg.mx/revistas/edu_desarrollo/antecedentes/29/029_Fernandez.pdf

IISUE- Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (2020), Educación y pandemia. Una visión académica, Ciudad de México: UNAM. Recuperado de: <http://www.iisue.unam.mx/nosotros/covid/educacion-y-pandemia>

Lara, L. R. (2002) «Análisis de los recursos interactivos en las aulas virtuales». Ponencia presentada en el Segundo Congreso Virtual «Integración sin barreras en el siglo XXI». Argentina. Recuperado de: http://www.quadernsdigitals.net/datos/hemeroteca/r_43/nr_479/a_6424/6424.pdf

Marchesi, A., Blanco, R. y Hernández, L. (coord.) (2021) Avances y desafíos de la educación inclusiva en Iberoamérica. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Martínez, C. (2008). La educación a distancia: sus características y necesidad en la educación actual. *Educación*, 17 (33). Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/educacion/article/view/1532>

Messina, D. y L. García (2020) “Estudio diagnóstico sobre docentes en América Latina y el Caribe”, Documento de Trabajo, Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

OEI-Organización de Estados Iberoamericanos (2020) Guía Iberoamericana de Evaluación de la Calidad de la Educación a Distancia. Madrid: Secretaría General de la OEI. Educación y Ciencia. Recuperado de: <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/publicaciones/guia-iberoamericana-de-evaluacion-de-la-calidad-educacion-a-distancia>

Piccoli, G., Ahmad, R., & Ives, B. (2001). Web-Based Virtual Learning Environments: A Research Framework and a Preliminary Assessment of Effectiveness in Basic IT Skills Training. *MIS Quarterly*, 25(4), 401-426. doi:10.2307/3250989

Pineda, M. (2009). Desafíos actuales de la sociedad del conocimiento para la inclusión digital en América Latina. *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social “Disertaciones”*, 2 (1), Artículo 1.

Said-Hung, E., Garzón-Clemente, R. y Marcano, B. (2020) Iberoamerican higher education institutions facing Covid-19. *Journal of human behavior in the social environment*. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/10911359.2020.1842835>

Salazar, J., y Melo, Á. L. (2013). Lineamientos conceptuales de la modalidad de educación a distancia. En Arboleda, N. y Rama, C (eds.) *La educación superior a distancia y virtual en Colombia: Nuevas Realidades*. Bogotá: Virtual Educa y Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior con Programas a Distancia y Virtual-ACESAD.

Torres, D. R. y Guajardo P.H (2014). Los Encuentros de Redes Universitarias y Consejos de Rectores de América Latina y el Caribe organizados por Unesco-Iesalc. Recuperado de www.iesalc.unesco.org.ve

UIS-Instituto de Estadística de la UNESCO (2018) “Guía Abreviada de Indicadores de Educación para el ODS 4”. UNESCO. Recuperado de: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265396_spa.locale=es

UIS-Instituto de Estadística de la UNESCO (2019) “Libro de Datos del ODS 4. Indicadores globales de educación 2019”. UNESCO. Recuperado de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368574.locale=es>

TERCERA PARTE:

Planear la salida hacia el futuro. Retos y
oportunidades

Desafíos de la consecución de los objetivos ODS en América Latina y el Caribe

Katty Cascante

Introducción

En la región latinoamericana y caribeña son muchas las agendas que confluyen. Agendas que implican compromisos internacionales con los derechos humanos, con el sistema financiero, comercial, con los procesos de integración, etc. Entre todas ellas, hay que distinguir aquellas que son reaccionarias, es decir, las que exigen un cambio de rumbo. La Agenda de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el 2030, responde a este tipo de compromiso político, su carácter transformador, no solo atrae a otras agendas relevantes relacionadas con el desarrollo, su financiación, el cambio climático, también atrapa la agenda social, que, en tiempos de pandemia más que necesaria, resulta urgente.

Al igual que el resto del mundo la región de América Latina y el Caribe (ALyC) se enfrenta a la COVID-19, pero también a un contexto propio. En esta región se acentúan las tendencias negativas en materia de

crecimiento, inversión, empleo, desigualdad y sostenibilidad ambiental. Si desde 2018 los indicadores de pobreza, desigualdad, malnutrición y desempleo van en aumento, en 2021, la incertidumbre debida al ritmo de vacunación agudiza esa tendencia. Tal y como señala la Comisión Económica de la ONU para América Latina y el Caribe (CEPAL), se necesitan intervenciones urgentes para respaldar la recuperación socioeconómica (CEPAL, 2020). Sin embargo, salir de esta crisis no puede suponer un retroceso de acciones insostenibles y, a su vez, la Agenda 2030, por ser precisamente la hoja de ruta más ambiciosa jamás trazada por la comunidad internacional para alcanzar el desarrollo sostenible (ONU, 2015), no puede avanzar sin afrontar el alto coste social.

Esta Agenda se basa en los principios de universalidad, no dejar a nadie atrás, responsabilidades comunes pero diferenciadas, y trabajo integral y sinérgico para el cumplimiento de los ODS. Todo ello respetando las características propias de cada país. Pero la Agenda 2030 es a su vez un plan de acción hacia un cambio de paradigma del desarrollo basado en vincular las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo, y en la que se plantea la participación de diversos actores como los gobiernos locales, la academia, la sociedad civil y el sector privado para promover con coherencia las estrategias para el cumplimiento de los objetivos marcados.

Enfocada en el cumplimiento de los derechos humanos y la buena gobernanza, esta Agenda persigue el desarrollo sostenible a través de 17 objetivos interrelacionados (Ver tabla 1). Su carácter universal, comprehensivo y transformador, implica compromisos en el plano nacional, regional e internacional. Por un lado, en el nivel nacional, los gobiernos de cada país deben incorporar los desafíos que plantea la Agenda 2030 y transformarlos en políticas públicas que, orientadas al cumplimiento de los ODS, respondan con coherencia al desarrollo sostenible. Por otro lado, en el plano internacional, se asume la prioridad de concertar la acción de todos los países hacia la construcción de Bienes Públicos Globales (BPG)¹. Por último, el plano regional ofrece un

1 Los BPG se definen como bienes cuyos beneficios o costos son de alcance casi universal en términos de países, pueblos y generaciones o que puedan afectar a cualquier persona en cualquier lugar, y que son de consumo público (Kaul y Le Goulven, 2003).

TABLA 1: LOS OBJETIVOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (2015-30).

Objetivos	Finalidad
Objetivo 1.	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
Objetivo 2.	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y promover la agricultura sostenible
Objetivo 3.	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
Objetivo 4.	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos
Objetivo 5.	Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas
Objetivo 6.	Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos
Objetivo 7.	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
Objetivo 8.	Promover el crecimiento económico inclusivo y el trabajo decente para todos
Objetivo 9.	Construir infraestructura resiliente, industrialización inclusiva y fomentar la innovación.
Objetivo 10.	Reducir la desigualdad en y entre los países
Objetivo 11.	Lograr que las ciudades y asentamientos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Objetivo 12.	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
Objetivo 13.	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
Objetivo 14.	Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos
Objetivo 15.	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres.
Objetivo 16.	Promover sociedades pacíficas e inclusivas, la justicia e instituciones eficaces.
Objetivo 17.	Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial.

Fuente: Elaboración propia a partir de la AG sobre los ODS, ONU, 2015.

espacio de trabajo multiactor para la construcción de Bienes Públicos Regionales (BPR) en una respuesta integrada y efectiva a los problemas que la Agenda plantea resolver. En este plano es donde, precisamente, ALyC concentra los mayores desafíos.

Por todo ello, este capítulo se centra en el recorrido que la Agenda 2030 ha tenido en la región de ALyC y en definir los desafíos que tiene por delante sin perder de vista a la pandemia.

El seguimiento de la Agenda 2030 en ALyC

Frente a la estructura heterogénea y multipolar del sistema internacional junto con la emergencia de fenómenos con naturaleza de BPG son obligados los mecanismos de gobernanza (Sanahuja, 2014). Mecanismos que dado el distinto alcance y grado de afectación que presentan los diversos fenómenos a los que una mejor gobernanza internacional trataría de responder, incluida la pandemia², se encontraría en distintos niveles. A diferencia de agendas precedentes, la Agenda 2030 cuenta para su seguimiento con un marco institucional en los tres niveles, internacional, regional y nacional.

A nivel global, es el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2012) el que asume la responsabilidad esencial de la revisión y seguimiento de los ODS y la Agenda 2030 a nivel mundial. Creado en la Conferencia de Río+20, reemplaza a la Comisión de Medio Ambiente de la ONU y, de esta forma, se convierte en un espacio propio de los ODS, asumiendo el mandato de ser el centro del proceso ya que acoge los informes nacionales voluntarios de todos los países. Una voluntariedad que pretende compartir las buenas prácticas al tiempo que acelerar la implementación de los objetivos de la Agenda 2030, pero que no implica ningún mecanismo de cambio en caso contrario.

A nivel regional, a pesar de que la Agenda no ha dispuesto un espacio específico, cada región cuenta con un foro propio sobre el desarrollo sostenible. En el caso de ALyC se creó en 2016, en el marco de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este Foro de los países de ALyC sobre el Desarrollo Sostenible, además de un mecanismo regional para el seguimiento e implementación de

² El 29 de marzo de 2021, 27 países han firmado con la Organización Mundial de la Salud (OMS) el primer tratado internacional para combatir conjuntamente las pandemias (BBC News, 2021).

la Agenda 2030 también supervisa la Agenda sobre financiación al desarrollo. El último encuentro ha sido justo al tiempo que se elaboraba este informe, entre los días 15 y 18 de marzo de 2021 y como no podría ser de otra forma, se ha focalizado en las crisis sanitaria y económica que está provocando la pandemia de la COVID-19, y, el diálogo de cómo abordarla a través de acciones para fortalecer la Agenda 2030. Este foro, por tanto, complementa el seguimiento regional que ya venía realizando la CEPAL, a su vez muy reforzado con dos laboratorios de datos y estadísticas³ y la Plataforma Regional de Conocimiento Agenda 2030 en ALyC (2020a).

Sin embargo, el gran peso del seguimiento lo llevan los informes voluntarios producidos a nivel nacional. Estos informes son específicos de cada país y complementan la revisión temática más amplia del progreso que también tiene lugar en el Foro Político de Alto Nivel. En ellos se examinan los esfuerzos de los países para implementar la Agenda 2030, incluidos los desafíos, las brechas, los logros y las lecciones aprendidas. Entre 2016 y 2020, 24 de los 33 países de ALyC, alrededor del 73%, habían presentado al menos un informe voluntario ante el foro regional⁴. Estos informes se apoyan institucionalmente en mecanismos nacionales, creados antes y después de la aprobación de la Agenda 2030. En total, 29 países han adaptado o creado mecanismos institucionales para vehicular la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2019). Una buena noticia si se considera la heterogeneidad organizativa y en materia de capacidades que tiene la región, así como la lentitud con que habitualmente se desarrollan estos mecanismos de coordinación. Sin embargo, estos informes se emiten y

3 El DATA-REPÚBLICA fue creado específicamente para recopilar, analizar y generar conocimiento para lograr los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030. Por otro lado, la Bases de datos estadísticas de las agencias custodias y co-custodias de los indicadores ODS suponen otro recurso estadístico muy importante.

4 Los primeros países que presentaron estos informes, en 2016, fueron Colombia, México y Venezuela, seguidos, en 2017, por Argentina, Belize, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Uruguay. En 2018, Bahamas, Ecuador, Jamaica, Paraguay y República Dominicana. También en este año y por segunda vez, presentaron informes Colombia, México y Uruguay. En 2019: Guyana, Santa Lucía, Chile y Guatemala, estos dos últimos países también por segunda vez. En el año 2020, los informes voluntarios que se presentaron fueron los de Barbados, St. Vincent and the Grenadines, Trinidad y Tobago (CEPAL, 2021a).

revisan desde instancias comunes, por lo que es difícil garantizar una objetividad suficiente.

Los avances de la Agenda 2030 en ALyC

Las distintas agendas, sus compromisos y progresos, arrojan un saldo propio en la región de ALyC. En este sentido, y en la línea del informe de seguimiento de los ODS en ALyC (CEPAL, 2019), se suman a la Agenda 2030, tres desafíos específicos: la desigualdad, la mortalidad materna y enmarcada en el medioambiental, la extracción de recursos naturales no renovables.

Estos retos se unen a las doce prioridades ya definidas por la CEPAL (2015) y entre las que destaca la promoción de una integración equilibrada de los tres pilares económico, social y ambiental en la formulación e implementación de estrategias y políticas nacionales de desarrollo sostenible. En este sentido, el avance desde esta perspectiva para la implementación de la Agenda 2030 ha sido diferente a la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU (2000).

A diferencia de la Agenda de los ODM, la Agenda 2030 está más alineada con las prioridades de desarrollo de la región. Las metas, más ambiciosas, siguen dando respuesta a las dimensiones sociales, pero con mayor correspondencia con los desafíos de los Países de Renta Media (PRM) (SEGIB, 2017). Desde los parámetros del desarrollo, la Agenda 2030 propone el abordaje de la desigualdad (ODS5 y ODS10), de la mejora de la calidad de las instituciones y de la gobernanza, combatiendo a la corrupción (ODS16); de la promoción del crecimiento a través del empleo y trabajo decente (ODS8), junto con la mejora en la dotación de infraestructuras, el impulso a la industrialización y a la innovación tecnológica (ODS9); de la transformación de los modelos energéticos (ODS7) y del cambio en los patrones de consumo y producción para hacer sostenible el crecimiento (ODS12); de la construcción de ciudades resilientes y sostenibles (ODS11), en países en los que las tasas de urbanización son de las más elevadas del mundo.

Por otra parte, y en lo que a la construcción de BPG se refiere, es muy relevante para una parte importante de los PRM. Por un lado, pueden verse afectados por una inadecuada gestión de las interdependencias

internacionales y, a la inversa, beneficiados de su provisión. Esto afecta a los problemas ambientales, océanos y mares (ODS14) a la acción contra el cambio climático (ODS13), pero también a otros de carácter sistémico, contenidos en el ODS17, como los relativos a la estabilidad financiera, un orden comercial más abierto o la mejora de la cooperación fiscal internacional. En suma, la Agenda 2030 se acomoda de mejor manera al tipo de problemas que enfrentan los PRM y del desarrollo sostenible en la región. Desde los ODS se promueve la protección de la integridad de los ecosistemas críticos y de la biodiversidad, así como el tránsito hacia economías con menos emisiones de carbono y un menor uso de energías fósiles, lo que constituye un pilar fundamental para la región de ALyC (CEPAL, 2015).

Asimismo, el enfoque regional impulsado en la Agenda 2030 resalta la importancia fundamental de movilizar recursos públicos y privados, incluidos los procedentes de fuentes no tradicionales de financiamiento y de mecanismos innovadores, y reconoce los diferentes “estilos de desarrollo” (SEGIB, 2017). El acceso a los mercados de países más industrializados en relación con los bienes y servicios de países en desarrollo, las transferencias de tecnología y la cooperación Sur-Sur (CSS) son elementos cruciales para asegurar la implementación de la Agenda en una región que en 2020 registró un crecimiento equivalente al de 2010 y la misma tasa de pobreza de 2006 (CEPAL, 2021a).

La ronda de informes voluntarios llevada a cabo entre 2016 y 2020 ha permitido conocer el trabajo realizado por los países para lograr el cumplimiento de los ODS, y el liderazgo político que la propia Agenda 2030 reclamaba para la región. En este sentido, la región de ALyC parece centrarse en hacer de la Agenda 2030 una política de Estado y aumentar la coordinación de las políticas intersectoriales o interministeriales –incluido el análisis de la relación entre la Agenda y la formulación del presupuesto público–. Una muestra de la importancia que los países conceden a la Agenda 2030 es su decisión de situar los mecanismos interinstitucionales de coordinación en los niveles más altos de la estructura organizativa del Estado: las oficinas de la presidencia de Gobierno o del Primer Ministro.

Veinte de los 33 países de la región cuentan con instituciones intersectoriales de alto nivel para coordinar la implementación de la

Agenda 2030, otros países con mecanismos que están en funcionamiento desde 2018. Asimismo, existe un consenso respecto a reconocer la necesidad de que todos los sectores de la sociedad participen en la consecución de los ODS para lograr una mayor apropiación de la Agenda 2030. Hasta la fecha, 24 países han presentado sus informes nacionales voluntarios. Entre los retos de la región para el cumplimiento de la Agenda 2030 destaca el de disponer de información para la producción de los indicadores mundiales de los ODS. En ALyC la disponibilidad de indicadores sigue siendo muy heterogénea entre los países y entre subregiones. La producción se mantiene, en promedio, en alrededor del 45%, considerando aquellos indicadores que ya se producen a escala nacional o pueden producirse con la información disponible. Todavía existe un retraso importante en los países del Caribe con respecto a los del resto de la región (CEPAL, 2017).

En relación con la implementación de la Agenda, la mayoría de los INV identifican cinco medios principales: la tecnología, desarrollo de capacidades, financiamiento interno e internacional, comercio, y asuntos sistémicos (Kindornay, 2019). En la región de ALyC, según el *Progressing National SDG Implementation* (Kindornay, 2019) se considera que, tanto la tecnología como el desarrollo de capacidades son dos herramientas limitadas para la implementación de esta Agenda. De entre los informes presentados hasta ahora las menciones son retóricas. Sin embargo, la financiación interna se considera como el principal medio de implementación con que cuentan los países informantes. En la mayor parte de los informes aparecen referencias a las brechas de financiación entre recursos necesarios (no explicitados) y recursos disponibles para implementar los ODS a nivel nacional (Surasky, 2019). Por otra parte, el comercio y los asuntos sistémicos están casi ausentes de las consideraciones que destacan los países para la implementación de la Agenda 2030. Todo ello se traduce en que la región no ha explorado suficientes espacios en materia de movilización de medios de implementación.

Impulsos propios

En ALyC adquiere especial relevancia el ámbito regional dado que permite atender a cuestiones que, sin presentar un alcance global,

afectan a la comunidad iberoamericana. Los Bienes Públicos Regionales (BPR) darían cabida a la lógica que todos estos años han perseguido los movimientos de integración o iniciativas surgidas en el ámbito latinoamericano. Este es el caso de organismos de alcance regional como CELAC, UNASUR, ALADI o ALBA; de otros de carácter subregional, como SICA, CARICOM o la CAN; o de otros más centrados en los aspectos económicos, como MERCOSUR o la Alianza del Pacífico. Un escenario que obliga a redefinir responsabilidades globales y responder a nuevos desafíos (Gratius, 2014).

En este contexto, destacan tres rasgos de la cooperación iberoamericana para implicarse en la Agenda 2030. En primer lugar, una cooperación basada en la horizontalidad y que rompe con la tradicional dinámica Norte-Sur. Este es uno de los rasgos más identitarios de la cooperación iberoamericana. En segundo lugar, la cooperación iberoamericana se despliega a diversos niveles –local, nacional, regional–, congregando a múltiples actores como gobiernos, parlamentos, ayuntamientos, sociedad civil y medios empresariales, indispensables para la acción del desarrollo. Una dinámica de trabajo planteada por la nueva Agenda. Por último, la cooperación iberoamericana centra su ámbito de acción en la tecnología, el diálogo y las políticas públicas, todos ellos, componentes centrales de la Agenda 2030. Estas particularidades permiten que la región juegue no solo un papel clave en la implementación de la Agenda 2030 (Arriola, Garranzo y Ruiz, 2013), en el plano político puede ser un gran impulso que las Cumbres de Jefes de Estado integren los ODS en las agendas nacionales.

Cabe resaltar que la cooperación internacional destaca por su papel en la implementación de la Agenda 2030 y que, en este sentido, la región de ALyC destaca tanto por su papel de receptor de cooperación tradicional como de oferente de Cooperación Sur-Sur. Países como Chile colaboran en el ámbito de la desigualdad para el fortalecimiento de las capacidades de otros Estados mediante la Cooperación Internacional, CSS y Cooperación Triangular (Gobierno de Chile, 2019:12). En Trinidad y Tobago se está estableciendo una División de Cooperación Internacional para el Desarrollo para gestionar la Política de Desarrollo Internacional del gobierno y coordinar su relacionamiento con las Agencias de Desarrollo Internacional, incluidas las de Naciones Unidas, los bancos

de desarrollo y otras entidades multilaterales y bilaterales (Gobierno de Trinidad y Tobago, 2020: 29).

A su vez, el Foro de los Países de ALyC sobre el Desarrollo Sostenible permite a la región tener una voz propia en el debate global sobre la implementación de la Agenda 2030 (Cascante, 2020). Esta voz expresa voluntades comunes, sin negar la heterogeneidad regional, y es capaz de sumar distintas miradas, como la de los países en desarrollo sin litoral, la de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe y la de los países clasificados como de renta media, entre tantas otras. Cada año, el foro se focaliza en un tema y examina los ODS más cercanos para evaluar las tendencias, los progresos y las brechas por país, e identifica eslabones críticos para su cumplimiento, entre otras materias.

Obstáculos propios

Hasta aquí se percibe una mayor sintonía de la región con las agendas de desarrollo en general y la Agenda 2030 en particular. Sin embargo, cabe analizar también los esfuerzos que requiere implementarla, incluidos los desafíos pendientes. Atendiendo al informe de 2020 de la CEPAL (2021) sobre los INV, destacan algunas carencias. Por un lado, en los INV de los países de la región de ALyC se mencionan más los principios de implementación y seguimiento de los ODS bajo esquemas de trabajo multiactores y de no dejar a nadie atrás que la universalidad de la Agenda 2030 y su base en derechos humanos. Estos informes no asumen una lógica de proceso, tan solo describen situaciones acordes al momento de sus presentaciones. “Más que una ‘película’ nos presentan sucesiones de ‘fotografías’ estáticas” (Surasky, 2020:86).

En la región también destaca la escasa integración de las agendas globales: el Acuerdo de París (2015) es mencionado por el 73% de los informes, el Marco de Acción de Sendai⁵ por el 54% y la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015) por el 50%. Así mismo, la inclusión de referencias

5 El marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (2015-2030) es un documento internacional adoptado por países miembros de la ONU entre el 14 y el 18 de marzo de 2015 durante la Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres celebrada en Sendai, Japón. ONU (2015).

a tratados regionales es baja, lo que podría estar mostrando una falta de perspectiva de interpretación de los acuerdos logrados en ALyC en materia de desarrollo sostenible ya que, a su vez, el instrumento regional de mayor referencia es el Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo⁶.

Por otro lado, se ha observado que, en los INV de la región, los parlamentos son el actor menos incluido en la institucionalidad de implementación y seguimiento nacional de la Agenda 2030, así como en los procesos de los exámenes nacionales voluntarios. Algo similar, pero en una medida un tanto menor y con mayor dispersión en los resultados, ocurre con los gobiernos locales. A lo que hay que añadir que solo 14 países de ALyC han incorporado en sus informes menciones a fuentes de financiación para implementar los ODS a nivel nacional. Con el bajo crecimiento que ha registrado la región en los últimos cinco años, con un promedio del 0,4% del PIB regional, no tener previsto cómo financiar la Agenda 2030 son noticias preocupantes, más aún si tenemos en cuenta las cifras que ya arroja la crisis sanitaria de la COVID-19. Según la CEPAL (2021) la caída de la tasa de crecimiento prevista es del 9,1%, junto con una tasa de pobreza de 37,3% y una tasa de desocupación en torno al 13,5%.

En materia de disponibilidad de datos, la identificación de desafíos estadísticos sigue siendo insuficiente, aunque con diferencias entre países. Destaca la debilidad de información con respecto a las variables ambientales y en relación con las económicas y sociales, con muchos más datos. Esto puede estar ligado al hecho de que en ALyC las estadísticas ambientales son las menos desarrolladas. Este elemento requiere mayor atención y la CEPAL, referente global en el área estadística y promotora de un “gran impulso ambiental” para promover el desarrollo en la región, aparece como una institución bien posicionada para liderar esta tarea. Las referencias al Acuerdo de París (2015) contra el cambio climático pueden ser una estrategia para avanzar en esa dirección y para vincular los ODS a los INV, que resultan

6 El Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo fue la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de ALyC. En ella se trató principalmente la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos. CEPAL, 2013.

de los acuerdos ambientales multilaterales, ampliamente ratificados por los países de ALyC.

Esta limitación se une al escaso rigor en el seguimiento de directrices voluntarias para la presentación de INV elaborados por el Secretario General de la ONU (SG) hace muy complejo el tratamiento cruzado de información disponible en estos informes a nivel regional o el abordaje transversal de temáticas específicas a partir del resto de los informes. En el caso de países que presentaron más de un INV no siempre puede identificarse una línea de continuidad entre los distintos informes, lo que obstaculiza una consideración cíclica de la información que facilite la observación de procesos (CEPEI, 2019)⁷.

Retos para una próxima década donde hay que evitar retrocesos

Equilibrar los procedimientos, la financiación y ponderar la prioridad política se convierte, en tiempo de pandemia mundial, en un ejercicio muy complejo. Si bien la Agenda 2030 y su carácter transformador es una estructura irrenunciable, hay que ser consciente de la urgencia sanitaria que se impone desde comienzos de 2020. En ese sentido, es preciso explorar algunas estrategias y medios para la implementación de la Agenda en la región a partir de su potencial y capacidad transformadora.

Por una parte, habría que aprovechar el potencial que ofrece la región. Para ello sería preciso impulsar tres prioridades. La primera de ellas sería la de concentrar los esfuerzos en la construcción de BPR, a su vez sean insumos hacia los BPG. Las características de los PRM con capacidad de ser donantes al tiempo que conservar su posición de países receptores, hace que sean actores muy relevantes para el cumplimiento de la de la Agenda 2030. A su vez, es una oportunidad, cara a contribuir en esta la concertación internacional, demostrar ciertos liderazgos dada la situación privilegiada que tiene la región en la producción de materias primas –también alimentarias– el Amazonas y grupos indígenas. Dirigir el diálogo y centrarlo en temas pertinentes para la región puede ser una

7 Análisis comparativo de los Informes Nacionales Voluntarios presentados por países de ALyC ante el Foro Político de Alto Nivel (2016-2019: primer ciclo de trabajo del HLPF).

gran aportación en la agenda política global, evitando que las agendas gubernamentales se apropien de la Agenda 2030 en aras de intereses propios, sin trascender al compromiso con el desarrollo sostenible.

Una segunda prioridad estratégica sería la de incorporar la sostenibilidad regional como criterio de desarrollo en cada documento del sector público, pero también del sector privado. Incorporar incentivos a la inversión privada, como poner un precio a las emisiones, ya sea a través de impuestos, tasas u otros instrumentos de mercado puede repercutir en la financiación del Acuerdo de París (2015), pero también generar recursos para hacerle frente a otros retos regionales como la reconversión industrial, cambios hacia una economía circular, reducción de huella ecológica, etc. Cuantificar los beneficios puede ser percibido por el sector público y el sector privado como una oportunidad de invertir de forma rentable y con sostenibilidad en los ODS primero y en los BPR más adelante.

En tercer lugar, habría que priorizar las especificidades de la cooperación iberoamericana como impulso único en el abordaje de la Agenda 2030. No solo porque la CSS ofrece un marco diferenciado de la cooperación tradicional, con mayor horizontalidad y reciprocidad entre los países implicados, también porque involucra a actores más diversos y de diferente nivel, ampliando el ámbito de trabajos y sectores. Además, la cooperación iberoamericana centra su ámbito de acción en la tecnología, el diálogo y las políticas públicas, todos ellos, componentes centrales de la Agenda 2030 y, muy poco explorados en los INV.

En relación con su capacidad transformadora, ALyC debe plantearse que la consecución de las metas de los ODS supone una transformación del patrón de especialización en el sector productivo. Sería preciso incorporar mayor tecnología y diversificación, además de un mayor apoyo a las políticas sociales y redistributivas. Estos procesos han sido muy débiles en la región y deberían ser priorizados en la agenda de políticas cara a implementar la Agenda 2030. Con la pandemia, las condiciones en la región han empeorado de manera alarmante y es urgente formular este tipo de políticas que redefinan las bases productivas al tiempo que superan las restricciones sociales.

Por último, cabe considerar la COVID-19 como una oportunidad. Aterrizar la Agenda 2030 va a precisar de más y mejor cooperación

internacional para superar las limitaciones descritas, pero también para seguir avanzando. Las circunstancias para evitar el contagio han puesto encima de la mesa las relaciones digitales y con ellas algunas deficiencias que señalan la necesidad de transformación en la región. Para digitalizar ALyC hay que superar desafíos que son de carácter transfronterizo y, por tanto, requieren cooperar en ámbitos como la regulación y las normas, la inversión, el comercio, la seguridad digital o desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía (CEPAL, 2020). Por lo tanto, fortalecer las alianzas con la OCDE y la Unión Europea, no solo mejoraría las transferencias tecnológicas, también contribuiría a reducir la brecha digital. Un línea de trabajo que la política española de cooperación al desarrollo podría trazar con la región, de aquí a que la Agenda 2030 culmine.

Finalmente, hay que recordar que la Agenda 2030 es un plan de acción hacia un cambio de paradigma del desarrollo basado en vincular las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo, por lo que todos estos retos deben afrontarse con un enfoque sostenible.

Bibliografía

Arriola, S., Garranzo, R. y Ruiz, L. (coords.) (2013). *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*. Madrid, España: SEGIB-AECID.

Redacción BBC News Mundo (30 de marzo de 2021). ¿En qué consiste el “tratado contra futuras pandemias” que apoyan más de 20 líderes de las naciones más poderosas del mundo? BBC News. Recuperado en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-56577274>

Cascante, K. (2020). La Agenda 2030 en la región de ALyC: resultados, dificultades y prospectiva en Rodríguez, E. (coord.) *Informe Iberoamericano 2020: América Latina ante la protesta y la pandemia*. (pp.63-80) Madrid, España: Fundación Alternativas.

CEPAL (2021). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*. Recuperado en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46501/S2000990_es.pdf

CEPAL (2021a). *Revisiones nacionales voluntarias en América Latina y Caribe*. Recuperado en: <https://agenda2030lac.org/en/voluntary-national-reviews-vnr>

CEPAL (2020). *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*. Recuperado en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46029/3/LEO_2020perspectivas_es.pdf

CEPAL (2020a). *Plataforma para el conocimiento sobre la Agenda 2030 en América Latina y Caribe*. Recuperado en: <https://www.cepal.org/es/noticias/cepal-presenta-nueva-plataforma-regional-conocimiento-objetivos-desarrollo-sostenible>

CEPAL (2017). *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Foro de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible, 2030*. Recuperado en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44551-informe-avance-cuatrienal-progreso-desafios-regionales-la-agenda-2030-desarrollo>

CEPAL (2015). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Recuperado en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf

CEPEI (2020). ¿De qué hablan los países de ALC cuando informan sobre sus procesos de implementación de los ODS? Recuperado en <http://cepei.org/documents/de-que-hablan-los-paises-de-alc-cuando-informan-sobre-sus-procesos-de-implementacion-de-los-ods/>

Gobierno de Chile (2019). 2° Informe Nacional Voluntario Chile 2019: Agenda 2030. Recuperado en: <http://www.chileagenda2030.gob.cl/documentos/informes>

Gobierno de Trinidad y Tobago (2020). Voluntary National Review. Trinidad and Tobago: Connecting the Dots. Recuperado en: <https://www.planning.gov.tt/content/voluntary-national-review-2020-sdgs-trinidad-and-tobago>

Gratius, S. (2014). Iberoamérica como unidad: escenarios para su integración como un bloque definido en Bonilla, A. y Álvarez, I. (eds.). *De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio iberoamericano*. (pp. 143-149). San José, Costa Rica: FLACSO.

Kindornay, Shannon. (2019). *Progressing National SDG Implementation: An independent assessment of the voluntary national review reports submitted to the United Nations High-level Political Forum in 2018*. Ottawa: Canadian Council for International Cooperation. Recuperado en: https://cepei.org/wp-content/uploads/2019/10/Executive-summary-and-main-report_progressing-national-sdg-implementation.pdf

ONU (2020). *Plataforma Regional de Conocimiento Agenda 2030 en América Latina y el Caribe*, Recuperado en: <https://agenda2030lac.org/es/home>

ONU (2015). *Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Sanahuja, JA. (2014). De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015, en Mesa, M. (coord.). *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global*. (pp. 49-83). Madrid, España: Anuario CEIPAZ 2014-2015, Centro de Educación e Investigación para la Paz.

SEGIB (2017) *Iberoamérica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/LOS-ODS-E-IBEROAMERICA-web.pdf>

Surasky, J (2020) Balance y análisis de los Informes de Revisión Nacional Voluntarios de América Latina y el Caribe: Colombia, Chile, Honduras y Trinidad y Tobago. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (46), 79-94.

Surasky, J. (2019). *Gobernanza de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. Instituciones y mecanismos para la implementación y el seguimiento de los ODS*. Bogotá, Colombia: CEPEI. Recuperado en : <http://cepei.org/documents/gobernanza-de-la-agenda-2030-en-america-latina-y-el-caribe-instituciones-y-mecanismos-para-la-implementacion-y-seguimiento-de-los-ods/>

Invertir en conocimiento: una estrategia inteligente para la recuperación y el desarrollo sostenible en América Latina

Félix García Lausín

Resumen

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha tenido un enorme impacto en nuestras vidas y ha alcanzado todas las dimensiones de la actividad humana. Sus enormes consecuencias sanitarias, económicas y sociales han evidenciado las debilidades de nuestro modelo de desarrollo y son una buena muestra de las incertidumbres que siempre encierra el futuro.

La crisis sanitaria ha puesto también de manifiesto el papel estratégico del conocimiento, tanto para el combate de la pandemia como para la recuperación de sus efectos sociales y económicos, así como para poder retomar en el plazo más breve posible y al ritmo requerido la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

¿Hasta qué punto América Latina está preparada para ese desafío? Los indicadores muestran que la región necesita realizar una importante inversión en educación superior, ciencia, tecnología e innovación. En estos ámbitos se manifiestan también las grandes asimetrías de la región, tanto entre países como en el interior de cada

uno de ellos. Es preciso, además, impulsar una agenda modernizadora que acompañe el necesario incremento de inversión con reformas estructurales que contribuyan a mejorar la pertinencia, eficacia y eficiencia de los sistemas de conocimiento.

La oportunidad reside en la amplia consciencia de la situación y de la necesidad de promover actuaciones como las señaladas si se desea lograr una rápida y plena recuperación de los efectos de la pandemia, así como para prevenir futuras crisis y reducir su impacto mediante la mejora de la resiliencia de nuestras sociedades y un nuevo modelo de desarrollo.

El refuerzo de la cooperación internacional y el uso de estrategias como la especialización inteligente o la innovación abierta, junto con el impulso de la transformación digital y la promoción de ecosistemas de conocimiento y de marcos de colaboración de naturaleza multisectorial, entre otras acciones, permitirían conciliar una acotada disponibilidad de recursos con el logro de los objetivos señalados.

En el ámbito del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, la reciente aprobación de la Estrategia Iberoamericana de Innovación y los avances en la formulación de la Estrategia Iberoamericana de Transformación Digital de la Educación Superior ofrecerán nuevos instrumentos y conformarán un marco de planificación regional de largo plazo.

Introducción

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha tenido un enorme impacto en nuestras vidas y ha alcanzado todas las dimensiones de la actividad humana. Sus enormes consecuencias sanitarias, económicas y sociales han evidenciado las debilidades de nuestro modelo de desarrollo y son una buena muestra de las incertidumbres que siempre encierra el futuro. De hecho, el combate de la COVID-19 y la recuperación de sus efectos se ha convertido en el principal desafío a que los países se enfrentan.

Impacto de la pandemia en la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación

En el ámbito del conocimiento, la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación se han visto y siguen viéndose afectadas. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, s.f.), en unos pocos días, cerca de 1.500 millones de estudiantes en el mundo, alrededor de 170 millones en América Latina, se vieron alejados de las aulas y obligados a seguir su formación desde los hogares, en lo que ha constituido una situación educativa sin precedentes. Garantizar la continuidad del aprendizaje durante la emergencia, llegando al mayor número posible de estudiantes, ha sido el principal desafío que los sistemas educativos han tenido que afrontar, en un claro ejercicio generalizado de lo que se conoce como innovación obligada o forzada.

Centrándonos en la educación superior, el cierre temporal afectó aproximadamente a unos 23,4 millones de estudiantes y a 1,4 millones de docentes en América Latina y el Caribe; esto representa más del 98% de la población estudiantil y del profesorado de educación superior de la región.

En términos estadísticos es fácil documentar los efectos de la pandemia en cuanto al número de centros, estudiantes, profesorado y personal no docente afectados, pero aún desconocemos la huella real de la crisis y su profundidad en relación con los procesos educativos, por no hablar de su interacción con otras consecuencias sociales y económicas de la crisis. Algunos de los impactos son menos evidentes a simple vista y aflorarán a medio o largo plazo. Numerosos artículos se refieren a ello, tanto desde perspectivas nacionales como internacionales.

En cuanto a la ciencia, la tecnología y la innovación, el impacto de las medidas de distanciamiento social ha sido también muy grande. Si se tiene presente que en América Latina más del 85% del conocimiento generado tiene su origen en las universidades y otras instituciones de educación superior (SCImago, s.f), puede deducirse fácilmente que el cierre de los centros universitarios, que ha incluido en la mayoría de los casos el de sus bibliotecas, laboratorios y otras instalaciones científicas y tecnológicas, salvo de aquellas consideradas como esenciales, ha tenido

igualmente un impacto importante en la actividad investigadora. En todo caso, ese impacto se ha manifestado de manera muy desigual entre las distintas áreas de conocimiento.

La COVID-19 puso muy pronto de manifiesto la necesidad de acudir a la ciencia para poder disponer de los medios necesarios para combatir la enfermedad, tanto desde el punto de vista terapéutico como del de la contención de la propagación y la prevención. La humanidad se encontraba ante un agente biológico desconocido hasta entonces para cuyo combate no se encontraba preparada y las soluciones solo podían venir de la generación de nuevo conocimiento científico y tecnológico y la aplicación de este, así como del ya existente, mediante su transformación en soluciones innovadoras.

Esta necesidad objetiva, unida al compromiso de la comunidad científica, llevó a un aumento exponencial de la producción científica y de las propuestas innovadoras orientadas a la lucha contra la pandemia, así como a un refuerzo de los medios y canales de comunicación de los resultados de la investigación. Los datos que ofrece PubMed (<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov>) no dejan lugar a dudas. Si a mediados de enero de 2020 aparecían los primeros artículos sobre el tema en esta base de datos especializada, la mayor del mundo de información científica sobre salud, tan solo seis meses después, a mediados de julio de 2020, la cifra de artículos publicados superaba los 31.000. La participación de Latinoamérica se situó en el 4,5%, superando los 1.400 artículos en el mes de julio. Estas cifras de participación se doblan cuando se considera Iberoamérica.

La crisis puso de manifiesto la importancia de asegurar la circulación de la información científica con la velocidad requerida por la emergencia, manteniendo las garantías de la evaluación por pares investigadores como herramienta de validación del nuevo conocimiento generado. Las revistas científicas respondieron con agilidad y los repositorios de *preprints* contribuyeron a acortar los tiempos acelerando la difusión de los resultados de la investigación.

Sin duda el conocimiento científico y la innovación están resultando cruciales para atajar la COVID-19, pero lo serán también para lograr la recuperación de los efectos sociales y económicos de la pandemia, así como para poder retomar en el plazo más breve posible y al ritmo

requerido la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. ¿Hasta qué punto América Latina está preparada para este desafío?

Algunos datos sobre la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación en Latinoamérica

La inversión en investigación y desarrollo, medida en términos de porcentaje del PIB, muestra enormes asimetrías entre los países. Vista en su conjunto, Latinoamérica destina un poco más del 0,7%, una tercera parte del porcentaje dedicado por la Unión Europea, donde España y Portugal se hallan también distantes de la media comunitaria (Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, s.f).

En cuanto a la cifra de investigadores por cada millón de personas, según datos del Banco Mundial, las asimetrías entre países que se muestran en la inversión se hacen aquí también presentes con la misma magnitud. Otro tanto sucede al comparar las cifras de la región en su globalidad con las de otras regiones, aunque en este caso la brecha aún es mayor debido a la baja intensidad en conocimiento del sector productivo en Latinoamérica: 580 por millón en América Latina y el Caribe frente a casi 4.000 en la Unión Europea.

Según el Anuario estadístico de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) que recoge los últimos datos disponibles, América Latina y el Caribe (ALC) representa el 7,6% de la economía mundial y cuenta con el 8,4% de la población global. Sin embargo, su aporte al esfuerzo mundial en ciencia y tecnología está muy por debajo de ese nivel. En 2018, la región aportó el 2,8% de los fondos dedicados a la I+D y contó con el 4,0% de los investigadores del mundo (Banco Mundial (s.f). *World Development Indicators: Science and technology*).

La tendencia de los últimos diez años tiene luces y sombras. Si bien el número de investigadores ha aumentado, la participación en la economía mundial y la inversión en investigación y desarrollo han disminuido, lo que apunta a un crecimiento del sector de la educación superior, y con él del profesorado, que no ha llevado aparejado el incremento de la financiación destinada a ciencia y tecnología.

Finalmente, en lo que se refiere a los resultados de la actividad investigadora realizada, las cifras de producción científica muestran que Latinoamérica aporta alrededor del 4,2% del total mundial (SCImago, s.f), lo que guarda una clara relación con el porcentaje que representan los investigadores de la región en el planeta. Si dirigimos en este punto de nuevo la mirada hacia los fondos dedicados a la I+D, concluiremos que los resultados de la labor del personal de investigación superan lo que cabría esperar de acuerdo con la inversión realizada.

Tal como se señalaba, las universidades e instituciones de educación superior explican más del 85% de la producción científica latinoamericana. Esta participación mayoritaria de las universidades no es una característica exclusiva de la región, sino que se da también en la Unión Europea. Aunque los diversos estudios no coinciden, debido a diferentes criterios de imputación de los artículos, puede afirmarse que al menos las dos terceras partes de los resultados de la investigación en España provienen de las universidades, una proporción que se repite en otros países europeos.

Daremos aquí algunas cifras sobre la educación superior en América Latina (CEPAL, 2021). La tasa bruta de matrícula en el nivel educativo terciario en 2019 era del 52,7%, cifra que supera el doble de la del año 2000. El gasto público en esta etapa educativa representa, en media, el 20% del gasto total educativo y el porcentaje que el gasto por estudiante significa, en relación con el PIB per cápita, está en la media mundial. De nuevo es imprescindible constatar las enormes asimetrías que se dan tanto entre países como entre instituciones, dentro de los países. También los elevados porcentajes que representan las instituciones privadas, más del 50% como media, destacando Chile, Perú y Brasil en la banda alta –con más del 75%– y Cuba, Uruguay y Argentina en la banda baja –con menos del 20%–.

Los datos presentados muestran que la región necesita realizar una importante inversión en educación superior, ciencia, tecnología e innovación. En estos ámbitos se manifiestan también, como se ha subrayado de manera reiterada, las grandes asimetrías de la región, tanto entre países como en el interior de cada uno de ellos. Sin pretender obviar las dificultades objetivas a la hora de determinar prioridades en un contexto de estrecha capacidad de gasto público, en lo que se

refiere a inversiones productivas, como las señaladas, conviene tener presente que hay una relación directa estadísticamente demostrada entre inversión en conocimiento y desarrollo sostenible. Tal como acertadamente afirma una conocida frase, los países no investigan porque sean ricos, son ricos porque investigan.

Es preciso, además, impulsar una agenda modernizadora que acompañe el necesario incremento de inversión con reformas estructurales que contribuyan a mejorar la pertinencia, eficacia y eficiencia de los sistemas de conocimiento.

Una agenda de cooperación regional

La amplia consciencia de la situación que el mundo atraviesa, acentuada en la región por la dureza de la pandemia y sus efectos, representa una oportunidad para revisar las políticas públicas y reajustar las prioridades, ya que será necesario promover actuaciones como las señaladas si se desea lograr una rápida y plena recuperación de los efectos de la pandemia, así como para prevenir futuras crisis y reducir su impacto mediante la mejora de la resiliencia de nuestras sociedades y un nuevo modelo de desarrollo.

La revisión debe incluir un decidido refuerzo de la cooperación internacional. Otra de las lecciones aprendidas de la COVID-19 es, precisamente, una constatada interdependencia global que habría de conducir a una doble reflexión: la necesidad de aumentar las capacidades estratégicas propias y la importancia de la colaboración internacional en todas sus modalidades y geometrías para aumentar la capacidad de respuesta y acción. En el ámbito del conocimiento, nunca hasta hoy la diplomacia científica había mostrado con tanta rotundidad el papel central que está llamada a jugar en la acción exterior de los países.

A continuación, se presentarán algunas de las líneas de acción y actuaciones que se consideran de mayor relevancia como parte de una agenda de cooperación regional en educación superior, ciencia, tecnología e innovación. Si bien el foco se centrará en el Espacio Iberoamericano del Conocimiento, es importante destacar las enormes sinergias entre este y la agenda regional latinoamericana, así como con la agenda birregional CELAC-UE. En el plano birregional merecen

ser destacadas la Iniciativa Conjunta CELAC-UE sobre Investigación e Innovación, más conocida como JIRI por sus siglas en inglés o el Plan de Acción de la Cumbre Académica y del Conocimiento CELAC-UE.

La Octava Reunión de Altas Autoridades de la JIRI tuvo lugar el 30 de octubre de 2020 de manera virtual y fue auspiciada por México, en su calidad de Presidencia Pro-Témpore de la CELAC. El Comunicado Conjunto emitido por las copresidencias destaca las iniciativas promovidas a través de otros mecanismos multilaterales que fomentan la cooperación internacional en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación, tales como el STS Forum, el Espacio Iberoamericano del Conocimiento (SEGIB) y la Fundación EU-LAC, subrayando la necesidad de buscar una mejor articulación de las acciones promovidas por la JIRI con estos mecanismos con el fin de promover sinergias, fortalecer los vínculos científicos y contribuir al Área de Conocimiento CELAC-UE.

En cuanto a la Cumbre Académica y del Conocimiento (CAC), su primera edición tuvo lugar en San Salvador (El Salvador) en 2017. La segunda se celebrará en Santiago de Compostela (España) en 2022.

El Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC)

La construcción de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento fue acordada en la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Salamanca (España) en 2005. Posteriormente, la XXIV Cumbre Iberoamericana, que tuvo lugar nueve años después en Veracruz (México), estableció el conocimiento como una de las tres áreas prioritarias de la cooperación iberoamericana, junto con la cohesión social y la cultura.

La coordinación del EIC corre a cargo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que lleva adelante los mandatos recibidos de los Jefes de Estado y de Gobierno. Para ello mantiene una estrecha cooperación y colaboración con los gobiernos y con las asociaciones nacionales y redes regionales de universidades, integradas estas en el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB).

Si bien existe una enorme interacción entre los tres vértices del triángulo del conocimiento, las líneas de acción y actuaciones que se presentarán a continuación se estructurarán en dos grandes bloques:

Educación Superior y Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI). Estos bloques se corresponden también con dos instancias sectoriales de nivel ministerial que se integran en la Conferencia Iberoamericana.

Educación Superior

Uno de los pilares fundamentales para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de educación superior es el aseguramiento de la calidad. Las agencias de acreditación, con sus diferentes denominaciones, tienen la importantísima responsabilidad de contribuir a mejorar la calidad de las instituciones y programas educativos mediante su evaluación periódica y la propuesta de acciones que contribuyan a esa mejora. Junto con esa labor, los mecanismos de verificación y acreditación o certificación sirven para reforzar la confianza mutua entre instituciones y sistemas de educación superior, así como para ofrecer a la ciudadanía una información enormemente valiosa a la hora de elegir entre la exponencialmente creciente oferta de programas.

En febrero de 2019 se constituyó el Sistema Iberoamericano de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SIACES)

Desde su constitución ha realizado una intensa labor que permite hoy disponer de un documento regional de buenas prácticas en materia de aseguramiento de la calidad, un proceso de validación por pares de su cumplimiento y un registro iberoamericano de programas acreditados y una escuela de formación. El SIACES impulsa también actuaciones orientadas a favorecer el reconocimiento de períodos de estudio y de títulos, como la implementación de un suplemento iberoamericano al título de educación superior.

Entre las nuevas iniciativas previstas, pueden destacarse el lanzamiento de una Escuela de Formación en materia de aseguramiento de la calidad y la creación de Sellos de Calidad SIACES para instituciones que ofrezcan educación a distancia y para programas de posgrado, así como la promoción de alianzas con las agencias de acreditación de la Unión Europea y las asociaciones que las integran. Estas alianzas permitirán avanzar en la creación de una plataforma birregional de aseguramiento de la calidad que contribuirá a la construcción del espacio común de educación superior.

Nos referiremos ahora a otro de los componentes imprescindibles para la mejora de la educación superior, la internacionalización, que encuentra en la movilidad académica internacional su principal aliado.

La experiencia de otras regiones –como la Unión Europea– y algunas iniciativas subregionales nos muestran que la movilidad académica constituye una de las palancas más poderosas para la construcción de un espacio común del conocimiento. La movilidad internacional de estudiantes, profesores e investigadores reporta beneficios académicos, sociales y económicos, al tiempo que contribuye a crear una ciudadanía académica y, a través de ella, sentimientos de vinculación y pertenencia que trascienden lo académico para alcanzar a la sociedad en su conjunto.

La movilidad es sin duda un elemento de especial valor en el mundo de hoy, regionalizado y globalizado a la vez, donde el intercambio de conocimiento ha probado ser de enorme importancia en la mejora de la calidad de las instituciones de educación superior y de la formación de estudiantes, profesores e investigadores.

Campus Iberoamérica (www.campusiberoamerica.net) es la iniciativa regional más ambiciosa para el impulso de la movilidad académica. No se trata de un programa de movilidad, sino de un marco común que integra diferentes programas e iniciativas bajo un conjunto de reglas comunes, lo que permite facilitar la búsqueda de oportunidades de movilidad, ofrecer información útil sobre los destinos y que los programas integrados se vean favorecidos por el logro de mejores condiciones en el precio de los pasajes o de los seguros, por citar algunos ejemplos.

Concluiremos este espacio centrado en la educación superior con uno de los principales desafíos, que la pandemia ha venido a acentuar: la transformación digital. La suspensión súbita de actividades presenciales por la COVID-19 obligó a las universidades a abordar un acelerado proceso de innovación obligada que ahora es preciso reconducir a un marco estructurado más amplio sin por ello perder determinación ni ritmo en los avances.

Desde hace ya casi tres décadas las tecnologías de la información y las comunicaciones han venido adquiriendo una importancia y papel crecientes en la actividad educativa. Las universidades e instituciones de educación superior se han beneficiado del avance tecnológico, al

que han contribuido de forma destacada, pero nunca como ahora, con las nuevas herramientas que nos ofrece la inteligencia artificial y las actuales capacidades de redes y equipos, la tecnología se había convertido en el principal factor transformador e impulsor de un nuevo modelo educativo.

Los días 10 y 11 de febrero de 2020 se realizó, en La Habana (Cuba), la I Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Educación Superior, preparatoria de la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Las sesiones se celebraron apenas un mes antes de la declaración de pandemia por la Organización Mundial de la Salud. Entre los acuerdos adoptados en La Habana merece ser destacado el de Formular una propuesta de estrategia iberoamericana para la transformación digital de la educación superior.

La situación de emergencia generada unas semanas más tarde llevó a acelerar los trabajos y a enfocarlos en aquellas cuestiones que se revelaron como críticas tras la suspensión de las actividades académicas presenciales: capacitación del profesorado; disponibilidad y acceso a recursos digitales; equidad; aseguramiento de la calidad e internacionalización. Si bien la estrategia en su conjunto no se aprobará hasta el segundo semestre de 2021, se han ido implementando anticipadamente actuaciones dirigidas a las cuestiones críticas indicadas, como la constitución de una alianza universitaria para la capacitación del profesorado o la creación de un sello regional que permita acreditar la calidad de programas de enseñanza virtuales.

Ciencia, Tecnología e Innovación

La Agenda Iberoamericana de Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación reúne el conjunto de acuerdos operativos adoptados por las Reuniones de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de CTI. Presentaremos brevemente a continuación algunas de sus principales líneas de acción.

—Ciencia abierta: impulsar políticas públicas que contribuyan al acceso a los datos y el conocimiento científico, fomentando la colaboración entre las diferentes iniciativas de redes de repositorios

digitales, así como acciones consorciadas en materia de acceso a publicaciones científicas electrónicas.

—Derecho a la ciencia: promover el derecho de toda persona a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones.

—Diplomacia científica: desarrollar un plan de trabajo que incluya la creación de una Red Iberoamericana de Diplomacia Científica y que contará con la colaboración de los Organismos Nacionales de CTI, las Universidades y la Asociación Iberoamericana de Academias, Escuelas e Institutos Diplomáticos.

—Financiación de la CTI: promover un encuentro y el intercambio entre los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación y los de Economía y Hacienda, con la participación de los organismos financieros multilaterales, de las Cámaras de Comercio y del sector empresarial, para favorecer la concertación de esfuerzos con miras a incrementar la inversión pública y privada en CTI.

—Fomento del uso del español y del portugués: elaborar un plan de acción para promover el uso de las lenguas comunes de la comunidad iberoamericana como lenguas de comunicación científica.

—Formación de personal investigador: crear un mecanismo regional de cooperación en formación doctoral y de investigadoras e investigadores, a modo de escuela iberoamericana de doctorado, que permita aprovechar las complementariedades entre los mejores programas de formación doctoral.

—Foro Iberoamérica Científica: promover un espacio de encuentro, reflexión, debate y prospectiva sobre la ciencia, la tecnología y la innovación, que reúna a los diferentes agentes y actores vinculados con el fomento de la CTI junto con representantes de la comunidad científica.

—Mujeres y STEM: elaborar un plan de trabajo para incentivar y facilitar el acceso de las mujeres a la carrera investigadora en los campos de las Ciencias, la Tecnología, la Ingeniería y las Matemáticas, STEM por sus siglas en inglés, así como adoptar las medidas necesarias para eliminar las barreras que impiden su desarrollo profesional y acceso a cargos de liderazgo en estos campos.

—Observatorio Epidemiológico Iberoamericano: crear un mecanismo de coordinación y fortalecimiento de las redes y capacidades epidemiológicas existentes, con un enfoque interdisciplinario y mediante la aplicación intensiva de herramientas de inteligencia artificial.

—Uso compartido de ICCTS: desarrollar tres experiencias piloto de uso compartido de Infraestructuras y Capacidades Científicas y Tecnológicas Singulares (ICCTS), en supercomputación, investigación oceanográfica y observación de la tierra desde el espacio, así como crear un sistema de información regional.

Pero si hay un acuerdo que merece ser destacado, por su potencial transformador, ámbitos de incidencia y alcance, ese es la aprobación de la Estrategia Iberoamericana de Innovación (EII), adoptada por la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Soldeu, Andorra, 21 de abril de 2021-semipresencial), una Cumbre que se ha desarrollado bajo el lema “Innovación para el desarrollo sostenible-Objetivo 2030. Iberoamérica frente al reto del Coronavirus”

La Estrategia Iberoamericana de Innovación pretende contribuir al desarrollo sostenible en Iberoamérica mediante el fomento de la innovación con un enfoque transversal, sistémico y orientado al impulso, aceleración y consolidación del desarrollo humano, garantizando la sostenibilidad de manera multidimensional. La visión de la EII es convertir a Iberoamérica en un área de liderazgo mundial del desarrollo sostenible, orientando y aprovechando los instrumentos del conocimiento y la innovación para hacer realidad una transformación histórica.

La visión planteada por la EII apunta a un equilibrio dinámico entre múltiples elementos: desarrollo humano pleno y socialmente equitativo; capacidades creadoras y emprendedoras; relación simbiótica con la naturaleza; riqueza en diversidad humana, cultural y biológica; gestión sostenible de los recursos naturales; superación de las emergencias climática y de destrucción de la biosfera; y, particularmente, desarrollo de nuevos procesos productivos en consonancia con todos estos elementos.

Para ello, partiendo de tres principios rectores –innovación responsable, innovación abierta e innovación en y desde lo público–, fija ocho metas con un horizonte temporal a 2050 –fomentar, enfocar, implicar, vertebrar, aprender, compartir, atraer y transferir– y se articula en seis ejes de actuación:

- Articulación, colaboración y fomento de la participación;
- Promoción del talento;

- Aprendizaje mutuo;
- Sinergias;
- Movilización de recursos;
- Coordinación y seguimiento.

La EII aspira a realizar tres acciones fundamentales e interdependientes: contribuir a reforzar los ecosistemas de innovación en cada país; articularlos entre sí y crear sinergias para lograr una mayor eficacia y eficiencia en el ámbito iberoamericano y con otros espacios de asociación estratégica; y favorecer su orientación de acuerdo con el paradigma de desarrollo sostenible.

La Estrategia prevé la creación de un Sistema de Información de Seguimiento y contará, como herramientas de planificación para su implementación con planes de acción cuatrienales, que establecerán las líneas de acción para cada cuatrienio, y planes operativos bienales, en los que se fijarán las actividades a desarrollar en cada una de las líneas de acción. La orientación a misiones y la especialización inteligente se harán presentes de manera transversal en el marco de la ejecución de la EII, lo que contribuirá conciliar una acotada disponibilidad de recursos con el logro de los objetivos fijados.

El conjunto de líneas de acción y actuaciones descritas, tanto en educación superior como en ciencia, tecnología e innovación, constituyen solo una muestra del gran trabajo de planificación y concertación académica y política que se ha llevado a cabo en los últimos años. El éxito de todas estas iniciativas dependerá del compromiso con ellas de todos los actores vinculados con los ámbitos a los que se dirigen y de que cuenten con el apoyo político, académico y financiero que requieren.

Hoy más que nunca, invertir en conocimiento es la estrategia más inteligente, tanto para la recuperación de los efectos de la pandemia como para impulsar el desarrollo sostenible, en América Latina, en Iberoamérica y en todo el planeta.

Bibliografía

Banco Mundial (s.f). *World Development Indicators: Science and technology*. (Acceso 18 de abril de 2021). Disponible en: <http://wdi.worldbank.org/table/5.13>

CELAC-UE Comunicado conjunto (2020), Iniciativa Conjunta CELAC-UE sobre Investigación e Innovación (JIRI), Octava Reunión de Altas Autoridades sobre Ciencia y Tecnología. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/iniciativa-conjunta-celac-ue-sobre-investigacion-e-innovacion-jiri-octava-reunion-de-altas-autoridades-sobre-ciencia-y-tecnologia?state=published>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2021/T-P), Santiago, CEPAL. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46739/S2000544_es.pdf

Cumbre Académica y del Conocimiento (2017). Declaración de San Salvador (San Salvador, El Salvador 5 y 6 de octubre de 2017). Disponible en: <https://eua.eu/component/attachments/attachments.html?task=attachment&id=875>

IESALC, U. (2020). *COVID-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después*. México, UNESCO, IESALC. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org/wpcontent/uploads/2020/05/COVID-19-ES-130520.pdf>

Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (s.f). *Gasto en Inversión y desarrollo (% del PIB)*. (Acceso 18 de abril de 2021). Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (s.f). *Impacto de la COVID en la Educación*. Disponible en: <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>

Pubmed (2021). Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov>

Reunión de Ministras y Ministros y Altas Autoridades de Educación Superior (2020) Declaración I Reunión. (La Habana, Cuba, 10 y 11 de febrero de 2020). Disponible en: <https://www.segib.org/?document=declaracion-de-la-i-reunion-de-ministras-ministros-y-altas-autoridades-de-educacion-superior-de-iberoamerica-cuba-2020>

Reunión de Ministras y Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación (2020) Declaración IV Reunión. (virtual). Disponible en: <https://www.segib.org/?document=declaracion-de-la-iv-reunion-de-ministras-ministros-y-altas-autoridades-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion>

SCImago (s.f). SJR. *Scimago Journal and Country Rank*. (Acceso 18 de abril de 2021). Disponible en: <https://www.scimagojr.com/>

Sistema Iberoamericano de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SIACES). Disponible en: <https://www.siaces.org/>

Secretaría General Iberoamericana (2018). *Cumbres Iberoamericanas 1991–2016. Recopilación de sus Declaraciones, Comunicados y Planes de Acción*. Disponible en: <https://segib.org/wp-content/uploads/Cumbres%20Iberoamericanas%20Tomo%20I.pdf>

La calidad de las políticas públicas en América Latina: una mirada desde la evaluación

Miguel Ángel Lombardo

Introducción

El artículo presenta algunas de las propuestas que desde el ámbito de la evaluación se han venido dando en América Latina en años recientes para mejorar la calidad de las políticas, programas y proyectos o intervenciones en el ámbito público. Ante los principales problemas detectados, algunos que persisten desde décadas anteriores y otros que son parte de los desafíos presentes, la administración pública ha tenido que desarrollar propuestas para adaptarse a nuevos cambios y agendas que surgen desde el ámbito local, nacional y global. Se realiza un recorrido temático por los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Uruguay, Paraguay, Chile y México, y del papel que la evaluación cumple en cada uno de estos países a la hora de introducir mejoras y solucionar parte de las carencias que se observan en el diseño, formulación e implementación de políticas públicas. Se verá también cómo la evaluación se ha convertido en un instrumento

vehicular integrador de capacidades del Estado, entre ellas las necesidades para poder contribuir en agendas globales de desarrollo sostenible y ODS, equidad de género o lucha contra el cambio climático.

Los problemas

No hay sorpresas en cuanto a las evidencias encontradas en la mayoría de las evaluaciones recientes realizadas de políticas, programas y proyectos o intervenciones públicas en el ámbito de los países de América Latina, a pesar de que los sucesivos cambios en los modelos de gestión y la adaptación sobre el papel que debe cumplir el Estado en cuanto a la protección de los derechos de la ciudadanía haya ido logrando paulatinamente introducir conceptos de mejora, eficiencia e impacto de las mismas. Si se toman en consideración un grupo de evaluaciones sobre temáticas tan diversas como pueden ser la equidad de género, los sistemas de prevención de desastres, el desarrollo social en los barrios de grandes ciudades o la protección a víctimas trata de personas, se puede observar que en lo que respecta a su **diseño** las intervenciones han sido ideadas en torno a objetivos formulados en términos muy generales que más que objetivos parecieran principios de actuación. En el mejor de los casos, las políticas manifiestan una serie de fórmulas de autoafirmación mediante las cuales el Estado asume sus funciones como garante de derechos ciudadanos y ya no como un prestador de servicios más, lo cual es un verdadero avance.

Así ocurre, por ejemplo, en el caso de Colombia, donde no es sino hasta el año 2015, con el gobierno de Juan Manuel Santos y con la Ley Estatutaria en Salud (Ley 1751), cuando se define una política de salud y protección social que toma al ciudadano como centro de referencia y que reconoce que la salud es un derecho fundamental, es decir, que a nadie se le puede negar el acceso a la salud y tener un servicio digno, oportuno, eficaz y de calidad, a pesar de no haber sido definido en la Constitución de 1991 como tal, como un derecho autónomo al que se pudiera apelar sin necesidad de recurrir a otro, como puede ser el derecho a la vida.

Esta pudiera ser una de las razones por las cuales no se hubieran tomado en cuenta oportunamente las prioridades de los departamentos a la hora de definir el Plan Nacional de Salud, tal y como aparece en una de las evaluaciones realizadas sobre los convenios firmados entre el

Ministerio de Salud y Protección Social y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). De hecho, era otra de las prácticas el incurrir voluntaria o involuntariamente en la instrumentalización de agencias que, por tener sistemas de gestión más eficaces que los que pueden desplegarse en los del sector público, encadenaban un convenio tras otro para la ejecución de servicios y garantía del derecho a la salud. No fue hasta el año 2017 cuando empieza a observarse en Colombia la “presencia” del Estado en el territorio en el sector salud.¹

Algo similar podría decirse del caso de Paraguay, cuando en la evaluación de las intervenciones del Estado para prevenir y atender las víctimas de trata de personas se observa que una de las metas anuales fue duplicar el uso del refugio de mujeres víctimas, probablemente sin saber o sin tener en cuenta que el año anterior ese refugio solo había sido utilizado por una persona.² En este sentido, se podría concluir que en la medida en que en las políticas o las intervenciones públicas se sigan empleando objetivos e indicadores genéricos, los resultados que se produzcan van a ser siempre tan inaprensibles como lo es sus metas.

Unido a los problemas de diseño, otro de los elementos observados la falta de **integralidad** en las políticas, es decir, la ausencia de una visión conjunta que pueda poner en juego las diferentes capacidades involucradas para enfrentar problemas y desafíos que hoy por hoy están interrelacionados. Así, por ejemplo, ya no es posible desarrollar una política relacionada con la lucha y adaptación al cambio climático sin tener en cuenta aspectos que van desde el territorio y el manejo de las cuencas fluviales, a la adaptación de los hábitos de los consumidores o la prestación de servicios municipales. Solo en estos aspectos mencionados ya habría involucrados al menos tres niveles de administración territorial y otros tres ministerios, eso sin mencionar el papel que cumplen las grandes empresas con las que también es preciso coordinar actuaciones para que las intervenciones públicas tengan éxito.

1 Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas –FIIAPP, Evaluación del Convenio de cooperación entre el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (MSPS) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), septiembre 2016.

2 Proyecto EVALÚA –Evaluación de diseño de las intervenciones del estado de Paraguay dirigidas a las personas víctimas de trata, septiembre 2019. Disponible en <https://www.adelante-i.eu/evalua#publications>

A pesar de ello, el modelo de trabajo de los programas y políticas sociales sigue siendo aislado, sin tomar en cuenta el trabajo que corre en paralelo desde otros sectores de la misma administración pública. Surgieron recientemente algunas experiencias para contrarrestar estos aspectos, como fue por ejemplo el caso de los Ministerios Coordinadores que fueron creados en el año 2013 en Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa, y a los cuales se articulaban otros ministerios de línea. Entre los primeros estaban el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social o el Ministerio Coordinador de Seguridad, y su función era dar seguimiento a las metas intersectoriales que estaban formuladas en el Plan Nacional del Buen Vivir. Si bien se trataba de instituciones pequeñas que en su totalidad no llegaban a contar con más de 500 empleados, en el año 2017 y con un cambio de administración se decretó el cierre de estos Ministerios bajo la premisa de una reducción de gasto público que, según algunas fuentes, apenas ha tenido impacto.³

El hecho en sí de que tampoco se diera una mayor dimensión a las instituciones coordinadoras es un indicador de que el alcance de las políticas, a pesar del giro hacia la intersectorialidad, sigue siendo poco ambicioso, en parte porque los problemas se definen muchas veces desde el ámbito nacional (y no local), con una perspectiva cortoplacista y sin que se toquen significativamente las líneas sectoriales, o tal vez solo desde un punto de vista simbólico. Es decir, se sigue pensando en diseñar una política de lucha contra el crimen organizado o una política de seguridad ciudadana definida desde el ámbito nacional y *que apunta a metas intersectoriales*, pero que a la postre y por poner el ejemplo de la seguridad ciudadana, pocos efectos va a tener en lo que se refiere a la reestructuración del Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior o el Ministerio Público ante desafíos que son hoy por hoy mucho más integrales que antes. La intersectorialidad se traduce en la mayoría de los casos en la existencia de nuevos comités *ad hoc*.

Esto también tiene efectos en el nivel local donde muchas veces se observan los Programas Nacionales como líneas superpuestas que pueden o no dar como resultado una mejora en las condiciones de vida de las personas a las cuales se dirigen. El Consejo Nacional de Evaluación de

3 El cierre de los Ministerios Coordinadores: una medida sin mayor impacto. Observatorio de Gasto Público, www.gastopublico.org, 11 de Junio de 2018.

la Política de Desarrollo Social –CONEVAL–, de México, ha dedicado recientemente un informe específico a la integralidad de las políticas sociales en el cual se menciona que “una familia conformada por abuelos, jóvenes y niños o niñas puede recibir la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, Producción para el Bienestar o Sembrando Vida (si trabajan en el campo), Jóvenes Construyendo el Futuro y la Beca de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (Gobierno de México, 28 de mayo 2020)” No obstante, a pesar de ello, el informe reconoce que es “difícil determinar” de qué manera “se atienden integralmente la diversidad de las causas que dan origen a los complejos problemas sociales”⁴ Más adelante se apunta que hay que ir más allá de las políticas sociales y que los problemas tienen que ver con el mercado de trabajo, el crecimiento económico, y la protección social, entre otros factores.

Es decir, para mejorar en la calidad de las políticas es necesario observarlas como parte de un todo, y dejar de seguir navegando y trabajando en silos, con conocimientos parcializados y especializados, con objetivos demasiado ambiciosos para ser abordados desde un solo ámbito y sin dar cabida al conocimiento multidisciplinar, y a la posibilidad de aprender y trabajar con otras administraciones públicas dentro y fuera del territorio nacional.

Las soluciones

Muchas de las soluciones a estos problemas pasan por la realización de nuevos estudios y análisis externos e internos que muestren estas nuevas evidencias y aporten recomendaciones útiles para el cambio, y aquí donde la evaluación, de la que ya hay un buen recorrido en América Latina, se convierte en un aliado imprescindible. En algunos casos, como por ejemplo en Chile, ya incluso desde el propio diseño de las políticas. En el año 2008 se institucionalizaron las evaluaciones ex ante, que permitieron a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) orientar y regular el proceso de formulación del Presupuesto de una manera más eficiente, puesto que establecen un mecanismo de

4 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-CONEVAL, “Análisis de la Integralidad de la Política de Desarrollo Social 2020”. Año 2021

control basado en una metodología ante los programas que quieran ser propuestos o que pretendan ser reformulados. Esto forma parte de la introducción del modelo de la Nueva Gestión Pública, una gestión centrada en el ciudadano y en los resultados, y se inserta en un “sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central”, con el fin de mejorar el gasto y monitorizar el desempeño de las políticas.

La metodología de las evaluaciones ex ante identifica una problemática determinada y que ya no se plantea como una falta de solución y además debe estar acotada, lo cual supone una mejora sustancial respecto al uso desmedido de objetivos generales, problemas ambiciosos y definidos ambiguamente. Así, por ejemplo, frente a una problemática como las “altas tasas de reincidencia entre la población carcelaria joven”, la “inseguridad ciudadana generada por pandillas juveniles”, o “la baja empleabilidad de la población juvenil exconvicta” que vemos como base de muchas de las intervenciones definidas en este ámbito en la región, en el caso del caso chileno la evaluación ex ante permite acotar la problemática y definirla de una manera más precisa: “jóvenes que ingresan al sistema penitenciario, de acuerdo con el art. 56 de la Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente, presentan una alta tasa de reincidencia delictual”.⁵ En este caso, la baja empleabilidad de esta población no se identifica como la problemática en sí, sino como un efecto en el largo plazo. Es el acceso temprano al modelo laboral lo que lleva a abandonar la escuela, y eventualmente, a la baja empleabilidad de los jóvenes, tanto si son como si no han sido delincuentes. Si se toma el efecto como el problema, y no como un síntoma, la política pública para este sector de la población sería más bien enfocada en diseñar programas de formación para el empleo de los jóvenes que están en riesgo, o la facilitación del acceso al empleo, cuando en realidad, el problema fundamental está más bien en un sistema educativo que genera el abandono escolar, y probablemente unas condiciones sociales que propician la búsqueda de un empleo.

Esto es clave para diseñar mejores políticas: observando los efectos se podrá definir qué va a ocurrir en el futuro si no se resuelve el problema

5 Darville, P., Rogers, R. y Guzmán, N. *Evaluación Ex Ante del Diseño de Programas Públicos y su contribución al proceso presupuestario*, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) de Chile, Enero 2019. Pág. 15.

principal de la población afectada en el presente, pero los efectos no son el problema presente. La acotación de la problemática y la identificación real de la población afectada (y no una identificación en el sentido amplio) permite evitar sesgos de filtración o de subrepresentación, es decir, que el alcance temático y la población afectada no esté representado adecuadamente en la política, o lo que es lo mismo, que se estén destinando recursos a temas que no son prioritarios y a la población equivocada. También permite que las políticas puedan ser evaluadas con metodologías de evaluación de impacto social o diseños experimentales, entre otros, generando una relación de causa-efecto que sea atribuible directamente al programa y no a cualquier otra medida de contexto, como para el caso de la problemática de la población juvenil que delinque pudiera ser una baja natalidad en un período anterior (diez o quince años antes) que se podría corresponder con un menor número de jóvenes que delinquen en el período analizado.

El balance de este proceso de evaluaciones *ex ante* es significativo de lo que veníamos apuntando al principio de este epígrafe, y es que existen mejoras. Entre los años 2008 y 2018 se sometieron a evaluaciones *ex ante* un total de 1203 programas en Chile, de los cuales un 73% de los programas sociales fueron recomendados favorablemente, frente a un 58% de los programas no sociales.⁶ Pareciera así que tanto la metodología de marco lógico, la vinculación de productos con resultados y la acotación de los proyectos está siendo más exitosa en el ámbito de la política social que en otro tipo de políticas, y que hay un proceso de aprendizaje.

No es el caso de Chile con tanta profusión de estudios, pero sí se ha observado también en Paraguay un rápido desarrollo de la evaluación en un período de tiempo relativamente corto. En la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda se ha ido consolidando un equipo consolidado y fortalecido técnicamente y ha logrado consolidarse como la institución rectora del modelo en el país. Así, por ejemplo, de cuatro evaluaciones nacionales en el año 2011 a pasaron a once en el año 2015. Esto ha venido acompañado de una Ley de Presupuesto por Resultados, aprobada en el año 2020, por la que se otorga al Ministerio de Hacienda el rol de establecer metodologías de diseño, implementación y evaluación de

⁶ *Ibid.* Pág. 33.

políticas, así como la implementación de una presupuestación a todos los organismos y entidades del Estado que, monitorizada por el Ministerio de Hacienda, permita medir el desempeño, consecución de metas y resultados previstos, y no solo la ejecución financiera.⁷ El fortalecimiento de capacidades nacionales se extiende también a otras instituciones y organizaciones no gubernamentales, donde cabe mencionar el papel de las redes nacionales de evaluación, como es el caso de la Red Paraguaya de Evaluación (REPAE), que ha comprometido la implementación de una plataforma de evaluaciones alineadas con los ODS, y la construcción del II Informe Nacional Voluntario de ODS desde la práctica de los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación.⁸

Mientras que en el caso chileno la evaluación nace de un cambio de modelo de gestión pública y en el caso paraguayo del impulso interno generado desde las propias instancias, en el caso mexicano surge de un cambio mucho mayor que tiene que ver con el establecimiento de una nueva institucionalidad democrática. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social –CONEVAL– nace en base a una nueva Ley General de Desarrollo, en el año 2004, impulsada en parte por una mirada de la oposición sobre el gasto público en los programas sociales, y también por toda una corriente internacional y de las instituciones financieras orientadas al monitoreo, la evaluación y la multidimensionalidad de la pobreza.⁹

Para hacer más efectivo el uso de la evaluación, el CONEVAL publica un resumen anual del desempeño de los programas que evalúa el cual señala los hallazgos, los aspectos susceptibles de mejora, así como la contribución de cada uno de ellos a los indicadores de pobreza. Este resumen es un elemento a destacar teniendo en cuenta que en la mayoría de los países las evaluaciones normalmente se publican solo íntegramente, sin que se dé un proceso de sistematización similar que

7 Ley N° 6620 Dispone la Implementación Gradual del Presupuesto por Resultados, Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación - BACCN, República del Paraguay

8 Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, 24 de septiembre de 2020 <https://www.mre.gov.py/ods/?p=3442>

9 Como fue el caso de los programas que llevó a cabo la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), creada en el año 1992 durante la administración de Carlos Salinas de Gortari. Czarnecski, L. "El CONEVAL. La institucionalización del concepto oficial de la pobreza en México", BARATARIA, Revista Castellano Manchega de Ciencias Sociales, Núm. 16 2013. Pág. 180

permita a cualquier instancia, investigadores o personas interesadas hacer un seguimiento ordenado del gasto público y de su impacto desde una metodología estandarizada para todas las instancias que gestionan programas sociales en todo el territorio.¹⁰

El Secretario General que contribuyó a la institucionalización del CONEVAL fue Gonzalo Hernández Licona, quien logró legitimar esta instancia con los gobiernos estatales y mantenerse en los tres sexenios consecutivos de los Presidentes Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto para ser sustituido durante el gobierno actual de Andrés Manuel López Obrador, siendo así que, tal y como señalan algunos investigadores, la evolución del CONEVAL va a tener mucho que ver con la evolución del discurso oficial de conceptualización de la pobreza.¹¹

El liderazgo de la evaluación en el país no parece ser un tema discutido en el caso mexicano, pero sí lo ha sido en otros países. En este sentido, y para lograr ir resolviendo paso a paso algunas de las dudas y recelos que se generan en el proceso de formación de un sistema de evaluación nacional en el que hay una institución que tarde o temprano ha de asumir cierto liderazgo frente a las demás, ha sido muy útil la experiencia de creación de Agendas Nacionales de Evaluación, un marco de actuación en el que se definen las prioridades, al menos anualmente, y el presupuesto para llevar a cabo las evaluaciones. Países como Costa Rica, Uruguay o Ecuador ya cuentan con este tipo de planificación, y con instituciones que han ido asumiendo estas responsabilidades y generando espacios de intercambio y desarrollo de capacidades a nivel nacional.

En el caso de Costa Rica, el Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico –MIDEPLAN– además de contar con recursos propios a tal efecto, ha logrado generar un sólido partenariado con la cooperación internacional, fundamentalmente con países y fondos de la Unión Europea, para desarrollar un amplio abanico de metodologías, evaluaciones y diseños entre los que ya se cuenta también con evaluaciones de impacto. Se ha logrado incluso generar un intercambio a nivel regional y un modelo de evaluación conjunta en el que varias instituciones de distintos países

10 Los resúmenes de desempeño están publicados en Excel y se pueden descargar de la página web de CONEVAL: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Paginas/Resumen_Desempeno_2018.aspx

11 *Ibid.* 188.

participan en el comité de seguimiento de los productos de evaluación, y que permitió en el año 2018, por dar solo un ejemplo, evaluar la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) tomando como referencia evaluaciones realizadas sobre la misma temática en la región y con la participación de expertos/as en la realización de las mismas, entre otros del Departamento Nacional de Planeación de Colombia –DNP– que había realizado un año antes una evaluación nacional sobre la misma temática.¹²

Más al sur y con un liderazgo sólido también basado en sus capacidades y recursos humanos, se ha ido afirmando el rol de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay-AGEV/OPP, con metodologías también consolidadas –como las evaluaciones de Diseño Implementación y Desempeño (DID)–, y que ha logrado impulsar un Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades y una red nacional de oficinas públicas de Monitoreo y Evaluación. La AGEV/OPP ha cumplido un papel esencial en el posicionamiento internacional del monitoreo y evaluación de ODS, el cual se ha traducido entre otros aspectos en la presentación de hasta tres informes nacionales voluntarios sobre cumplimiento de ODS, y un cuarto informe previsto para el presente año 2021, así como su participación en importantes eventos a nivel mundial sobre desarrollo de capacidades en evaluación.¹³

En el caso de Ecuador el proceso de fortalecimiento institucional en la evaluación y mejora de las políticas fue dirigido por la anterior Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES creada en el año 2004, con rango de Ministerio- y actual Planifica Ecuador, con rango de secretaría técnica y adscrita a la Presidencia. Durante los primeros años de la anterior SENPLADES el proceso de fortalecimiento era acorde a la inversión pública que se desplegó en todo el país no solo en

12 Proyecto EVALÚA - Evaluación de la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género de Costa Rica 2007-2017. Mayo 2018. Disponible en <https://www.adelante-i.eu/evalua#publications>

13 Entre ellos, la participación en las Conferencias de Desarrollo de Capacidades de Evaluación –NEC– de PNUD llevadas a cabo en Bangkok (2015) y Estambul (2017). Para más información sobre los productos de evaluación de AGEV-OPP, el Portal de Transparencia Presupuestaria del gobierno de Uruguay cuenta con un Registro Nacional de Evaluaciones donde están disponibles todas sus evaluaciones: <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/registro-nacional-de-evaluaciones>

infraestructuras, que tuvo amplia visibilidad, sino en políticas sociales y para la reducción de brechas de desigualdad en ámbitos que iban desde la educación, la salud, la seguridad ciudadana, el medio ambiente o el fomento a la producción y la inversión en sectores estratégicos. En el año 2015, el país ya contaba con un Plan Nacional de Evaluaciones y con personal cualificado para evaluar políticas, programas y proyectos en todas estas áreas. No obstante, a raíz de los cambios políticos y la agitación social que puso al país al borde de un colapso institucional a finales de 2019, no se puede hacer de momento una previsión sobre el panorama de la evaluación y la calidad de las políticas a corto o medio plazo. La voluntad persiste, hay un recurso humano capaz para poner en práctica una amplia variedad de metodologías de evaluación, pero está por ver de qué manera se inserta en un ciclo presupuestario que requiere de cierta estabilidad.

Por último, resulta interesante mencionar el caso de Brasil, y el anteproyecto de Ley de Arreglos Institucionales que actualmente está formulando el Departamento de Modelos Organizacionales, perteneciente a la Secretaría de Gestión del Ministerio de Economía. Se trata de una propuesta orientada a mejorar la eficiencia del gasto público mediante el refuerzo del papel de las organizaciones de la Sociedad Civil y de los Servicios Sociales Autónomos, los cuales también tienen entidad de derecho privado y que en Brasil juegan un papel esencial en la provisión de servicios a la ciudadanía. A simple vista podría parecer que se está incrementando el riesgo de captura de este tipo de organizaciones, así como una tendencia a la externalización de servicios para garantizar derechos esenciales que debe cubrir el Estado. No obstante, lo interesante de esta Ley es que además de consolidar estos dos tipos de organizaciones con sendos cuadros normativos uniformes, se introducen dos figuras nuevas, la de Fundación Pública de Derecho Privado y el contrato de desempeño, mediante la cual se pretende integrar a más de doscientos órganos y entidades federales en un modelo institucional más eficiente y eficaz que permita, entre otros aspectos, la gestión y la evaluación por resultados, la mejora en el régimen de compras y las mejoras en el régimen de personal laboral o funcionario de estos órganos. La reforma no está desprovista de riesgos, como podría ser un bajo desempeño de las entidades, o descontrol de gastos, pero es un proceso que viene a reforzar

mecanismos de gobernanza ya existentes en este sentido, y en lo que se refiere al desempeño siempre será más eficiente que el modelo anterior, ya que se plantea un seguimiento basado en indicadores y metas que deben ser revisados y corregidos anualmente.¹⁴

Finalmente, y para subrayar la importancia que tiene el ámbito local en la mejora de la calidad de las políticas, cabe mencionar las mejoras que se están produciendo a este nivel y la forma en que las municipalidades se han ido construyendo como actores globales de política pública. Para ello las agendas tales como el desarrollo sostenible o las medidas urgentes para combatir el cambio climático se han convertido en útiles plataformas de acción para los actores locales que corren en paralelo y que eventualmente podrían converger en algún tipo de coordinación con las acciones nacionales. Un ejemplo interesante en este sentido es el de Bogotá, que con la llegada de Claudia López a la Alcaldía en 2019 se propuso convertir la ciudad en un referente a nivel internacional para el cumplimiento de los ODS, y que en el primer año de gestión realizó un análisis sobre la incorporación de los ODS en el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024. Entre los principales hallazgos de esta evaluación se observa que los ODS se han instituido como ejes vertebradores del Plan y no solo como criterios o metas utilizables para la planificación estratégica, y que la ciudad también cuenta con los arreglos institucionales necesarios en todos los niveles y los recursos para llevar a cabo los objetivos definidos en el Plan, si bien requieren de un direccionamiento adecuado y una coordinación para que todos los elementos puedan operar en sintonía.¹⁵

Cualquier hoja de ruta a nivel local en Bogotá, no obstante, va a estar determinada en estos momentos por impactos externos tan contundentes como la pandemia de COVID-19 y los efectos que puede tener sobre las brechas de desigualdad o en la implementación de políticas de soporte para la consecución de los ODS, los cuales se suman a los desafíos estructurales

14 Monteiro Pastore, E. y Santos Kroll, M. "Anteprojeto de Lei de Arranjos Institucionais da Administração Pública Federal: a construção de um novo marco jurídico de organização do Estado" Ponencia presentada en el XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública" 24 – 27 de noviembre de 2020, Lisboa.

15 Proyecto EVALÚA, Análisis sobre el Proceso de Incorporación de los ODS en los Planes Locales de Desarrollo: El caso del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 de la Alcaldía de Bogotá. Octubre 2020.

e históricos del conflicto armado, la agenda de construcción de la paz, los desequilibrios regionales y flujos migratorios, o la lucha contra el cambio climático. A pesar de ello, se trata de un esfuerzo de fortalecimiento de capacidades que podrá ser aprovechado para incardinar acciones desde lo local en el ámbito nacional, siempre y cuando se logren establecer las sinergias necesarias y los incentivos para la coordinación de los distintos niveles de gobierno.

Conclusión

Se puede decir que se ha institucionalizado en América Latina la evaluación de políticas y que esto puede eventualmente contribuir a generar una mejor calidad de las mismas, las cuales hoy por hoy adolecen de los problemas relacionados con el diseño, la falta de integralidad o las dificultades en la coordinación de lo local y lo nacional ante los desafíos globales. Se han fortalecido capacidades de monitoreo y evaluación, y se ha introducido exitosamente la corriente de gestión por resultados en casi todas las administraciones públicas, lo cual puede permitir mejorar las políticas y las condiciones de vida de la ciudadanía. Esto, no obstante, no garantiza *per se* la consecución de los derechos en entornos políticos que en algunos casos están todavía marcados por la inestabilidad, el cortoplacismo o por el pesado lastre de problemas estructurales. En un mundo tan globalizado como el actual, y a la vez tan vulnerable a las amenazas externas, la permeabilidad de nuestras fronteras puede traer nuevas oportunidades para mejorar en la calidad de políticas, y desde el punto de vista de la evaluación resulta más evidente que nunca que la ciudadanía está abierta a la experimentación y la mejora para combatir los desafíos globales, tales como la pandemia, el desarrollo sostenible, los ODS y la lucha contra el cambio climático, algo que como hemos visto puede servir también de palancas globales a las ciudades de América Latina.

Bibliografía

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, “Análisis de la Integralidad de la Política de Desarrollo Social 2020”. Año 2021.

Czarnecki, L. “El CONEVAL. La institucionalización del concepto oficial de la pobreza en México”, BARATARIA, Revista Castellano Manchega de Ciencias Sociales, núm. 16 2013.

Darville, P., Rogers, R. y Guzmán, N. *Evaluación Ex Ante del Diseño de Programas Públicos y su contribución al proceso presupuestario*, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) de Chile, enero 2019.

Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas -FIIAPP, Evaluación del Convenio de cooperación entre el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia (MSPS) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), septiembre 2016.

Ley N° 6620, Dispone la Implementación Gradual del Presupuesto por Resultados, Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación - BACCN, República del Paraguay.

Monteiro Pastore, E. y Santos Kroll, M. “Anteprojeto de Lei de Arranjos Institucionais da Administração Pública Federal: a construção de um novo marco jurídico de organização do Estado” Ponencia presentada en el XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública” 24-27 de noviembre de 2020, Lisboa.

Proyecto EVALÚA, Evaluación de diseño de las intervenciones del estado de Paraguay dirigidas a las personas víctimas de trata, septiembre 2019. Disponible en <https://www.adelante-i.eu/evalua#publications>

Proyecto EVALÚA, Análisis sobre el Proceso de Incorporación de los ODS en los Planes Locales de Desarrollo: El caso del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 de la Alcaldía de Bogotá. Octubre 2020.

Proyecto EVALÚA, Evaluación de la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género de Costa Rica 2007-2017. Mayo 2018 Disponible en <https://www.adelante-i.eu/evalua#publications>

La movilidad humana: reto y oportunidad para construir una región inclusiva con su diversidad

Gloria Rendón Toro

Introducción

La región de América y el Caribe, antes, durante y posiblemente con mayor fuerza, en el periodo de pospandemia, continuará avanzando en uno de los debates más importantes a escala mundial. En un marco de enormes cambios y creciente incertidumbre el gran interrogante es cómo gestionar sociedades cada vez más diversas en cuanto a los grados de desigualdad e inequidad, de origen, de lenguas, de culturas, de opciones sexuales, de religión, de etnias, de expresión e identidad de género, de niveles formativos de recursos socioeconómicos...

En el marco de este debate, una de las diversidades más visibles y transversales en el entorno mediático y en el debate político es la generada por los flujos migratorios internacionales, así como por las oportunidades y los retos que generan.

A pesar de que en el año 2019 solo un 3,5%, de la población mundial estaba constituida por migrantes internacionales –de los cuales América Latina y el Caribe acogían un 4% (OIM, 2019)–, la diversidad de personas

inmigradas y tipos de migraciones, las interrelaciones a escala territorial y sectorial y el impacto mediático convierten la movilidad humana en una temática de **responsabilidad pública**, la cual requiere ser incorporada en la agendas de los diferentes niveles de las administraciones públicas desde una visión integral y transversal que, a mediano y largo plazo, significa una oportunidad para formular y ejecutar políticas que impulsen sociedades inclusivas con todas sus diversidades.

A escala regional, la movilidad internacional ha sido impulsada en la agenda política y mediática mayoritariamente por diferentes eventos:

—En 2010 el terremoto en Haití desplazó parte de su población a otros países de la región, mayoritariamente a República Dominicana, pero también a otros como Chile y Brasil (ILO, 2017).

—A partir de 2014 la inestabilidad económica y política de Venezuela ha generado más de cinco millones de migrantes venezolanos (OEA, 2020a).

—Desde 2015 en México comienza a identificarse un cambio en las estrategias de movilidad de haitianos, cubanos y de los países del norte de Centroamérica: una parte del desplazamiento terrestre que se realizaba en pequeños grupos empieza entonces a realizarse en grupos numerosos, conocidos como “las caravanas”, que intentan pasar por México con el propósito de llegar a Estados Unidos.

—La inestabilidad de Nicaragua en el 2018 incrementa el desplazamiento de personas de este país hacia países vecinos: entre abril de 2018 y febrero de 2020 alrededor de 100.000 nicaragüenses –un 70% del total– se desplazaron a Costa Rica. (OEA, 2020b).

—Por último, el cierre de fronteras en países del norte ha impulsado la apertura de nuevos corredores migratorios, que en la región se inician en Sudamérica o Centroamérica con el fin de llegar a Estados Unidos, involucrando también migrantes de Asia y África.

Y a todo ello se añade la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 que ha profundizado algunas tendencias migratorias y ha añadido aún más complejidad.

El cierre de fronteras ha reducido de manera sustancial la movilidad internacional por vías regulares, pero no la ha paralizado y ha provocado que las personas realicen migraciones internacionales en condiciones

de mayor riesgo y mayor estigmatización, tal como lo analizan diversos organismos internacionales (ICMPD, 2021; OEA, 2021 y UNODC, 2021).

Dimensionar el impacto real y las tendencias cuando aún estamos en medio de la crisis es cuanto menos difícil, pero sí es posible identificar algunos rasgos en las políticas migratorias antes y durante la pandemia, así como los principales rasgos de la movilidad en la región y algunos de los principales retos que habrían de asumir los responsables públicos.

Políticas migratorias en la región

En las últimas décadas la tendencia migratoria en América Latina y el Caribe ha cambiado. Los países de la región, tradicionalmente expulsores de migrantes hacia Estados Unidos y Europa, se han convertido en receptores de migración interregional (CELS/CAREF, 2020).

Los factores subyacentes en cuanto al cambio en la elección de los países de destino son múltiples, algunos de ellos son: la crisis económica de 2008; el endurecimiento del control de flujos migratorios en países tradicionalmente receptores; el crecimiento económico de algunos países de la región (Carrasco y Suárez, 2018, ICMPD, 2021); los desplazamientos transfronterizos forzados derivados de crisis humanitarias y ambientales; la inestabilidad política, la debilidad de muchas democracias; y la existencia de algunos regímenes autoritarios que generan desplazamientos en la región (Feline y Castillo, 2020; ACNUR, 2020b; Pedroza y otros, 2018).

En ese contexto, las legislaciones migratorias de América Latina y el Caribe son de cuño reciente y diversos analistas coinciden en afirmar que parten de un enfoque de derechos humanos y de reconocimiento de la migración como un hecho estructural de la región (Arís y otros, 2018; Caicedo, 2021).

Si bien, la mayoría de leyes de los países reconocen en sus preámbulos el derecho a migrar, el aporte de la migración y la necesidad de dar un trato igualitario a las personas inmigradas, de garantizar el ejercicio de derechos e instan a desterrar el trato discriminatorio de sus sociedades, las leyes migratorias de la región tienen como punto de partida las condiciones que se deben cumplir para residir de forma legal en sus territorios, dejando de lado la migración irregular (CELS/CAREF, 2020; Goig, 2015). A escala general se identifica una debilidad en la generación de instrumentos que garanticen el efectivo cumplimiento del marco

normativo (OIM y SEGIB, 2019) y aborden la migración irregular que tiene una presencia significativa (Villarreal Vilamar, 2019; Mejía 2017).

A escala supraestatal, la temática se aborda en una multiplicidad de espacios; algunos de integración regional, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) (Villarreal Vilamar, 2019) la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS, Comunidad del Caribe (CARICOM), la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) la CEPAL (Maldonado Vera, 2018) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (Mejía, 2017). Estos espacios son heterogéneos, con diferentes posiciones y afinidades ideológicas, lo que dificulta la construcción de una política regional integrada.

El incremento de la movilidad interregional ha favorecido la incorporación del tema en espacios especializados (UNESCO, 2019; Rhodes y Marchiori, 2018), como la Comisión de Asuntos Migratorios, la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), la conferencia suramericana de migraciones, el Proceso de Quito o el Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo, que coincide en sus planteamientos con el Pacto Global por la migración suscrito por la mayoría de países de la región, salvo Brasil, Chile y República Dominicana.

Los organismos multilaterales han ido incrementando su presencia en la región con el aumento de las demandas de atención a las personas en movilidad internacional; un ejemplo lo constituye la iniciativa de la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) UNHCR-IOM (2021), en la que participan organizaciones con presencia en la región.

A pesar del enfoque de derechos de las leyes migratorias y de los intentos regionales e internacionales para afrontar los asuntos migratorios, en la práctica cada país establece los lineamientos y exigencias, con dificultades para integrarlos en políticas integrales de lucha contra las grandes desigualdades socio-económicas y culturales presentes en casi todos los países de la región, donde la integración de las poblaciones es ya problemática en los propios Estados.

No obstante la dificultad de encontrar denominadores comunes a toda la región en sus legislaciones y en la gestión fáctica, diversos analistas

han realizado estudios a través de los cuales se pueden identificar tendencias actuales en el tratamiento estatal de los flujos migratorios (ICMPD, 2021; Larenas-Rosa, 2021; CELS/CAREF 2020, CEPAL, 2020; Feline y Castillo, 2020; Pedroza y López, 2020; Santi y Clavijo, 2019; Villarreal Vilamar, 2019; Arís y otros, 2018; Carraso y Suárez, 2018; Maldonado Vera, 2018; OIT, 2017; Goig Martínez, 2015, entre otros):

—**Regularización:** en todas las leyes es un derecho supeditado a las exigencias estipuladas por cada Estado, las cuales se formulan bajo el presupuesto de la situación regular. Aunque existen lineamientos sobre la atención a migrantes por causa de catástrofes naturales y ambientales, está pendiente la concreción para atender los desplazamientos forzados, a pesar de los esfuerzos de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones.

—**Arraigo:** los tiempos para obtener la residencia permanente varían entre los 21 meses y los 5 años. Las condiciones para el arraigo dependen de la figura bajo la cual se acojan quienes migran, siendo estas amplias: profesionales necesarios, inversionistas, trabajadores, familiares de los residentes, etc.

—**Trabajo:** la consideración laboral de los migrantes se enlaza con las necesidades de los países de destino. Casi todas las legislaciones exigen la contratación laboral para poder acceder a la categoría de residente y excluyen la posibilidad del trabajo autónomo sin antes tener la residencia que requiere el contrato laboral.

—**Servicios Sociales:** de acuerdo con Larenas-Rosa (2021) solo poco más de la mitad de los países de la región tratan el tema de la salud en sus leyes migratorias. De acuerdo con el análisis de CELS/CAREF (2020), en algunos países las urgencias médicas deben ser atendidas independientemente de la situación legal; sin embargo este derecho termina siendo supeditado a la situación regular.

—**Reunificación familiar:** para la reagrupación familiar la mayoría de los países exigen documentación demostrativa relativa al vínculo formal o informal (cuya certificación ni siquiera existe en algunos países).

—**Expulsión:** estar en situación irregular es causa de expulsión en todos los países, aunque varía el plazo para regularizar la situación o abandonar el territorio. En este sentido, las manifestaciones públicas para exigir derechos o la participación en marchas y protestas sociales

pueden ser causa de expulsión bajo la mirada securitaria, heredada de las legislaciones del norte.

—**Retorno voluntario:** algunos países cuentan con programas que inciden sobre el retorno de sus ciudadanos, a raíz de los regresos producidos durante la crisis económica de 2008.

—**Inclusión, integración y participación:** en cuanto a derechos sociales económicos y culturales (DESC) y no discriminación, las legislaciones tienen dificultades para concretar estrategias de cohesión social que permitan la participación activa de la población inmigrada, incluida la protección de pueblos étnicos y sus prácticas culturales.

Con la crisis sanitaria generada por la COVID-19 los países de la región han tomado diferentes medidas; la CEPAL (2020) identifica tres grandes grupos:

—De gestión de fronteras: como en el entorno global, los países aplicaron cierre o control de fronteras.

—De gestión migratoria: se identificaron diferentes iniciativas para mantener los procedimientos administrativos y de extranjería, y el retorno y la reinserción de nacionales. Muchos de estos procesos se realizan *online*, dejando por fuera grandes grupos de población vulnerable, no sólo migrante, incrementado la brecha digital.

—De protección social: dirigidos en su mayoría a personas en situación regular y con requisitos adicionales sobre tiempo de residencia, lo cual deja por fuera, entre otros grupos, a la mayoría de mujeres que trabajan en los sectores de cuidado y servicio doméstico (R4V, 2020).

Pandemia y personas en movimiento

Como se ha anotado previamente, la confluencia simultánea de diversos flujos migratorios se ha evidenciado como una realidad estructural, no transitoria, de la región: personas que emigran de su países, personas que realizan nuevas migraciones o las han aplazado hasta que se flexibilice un poco la movilidad internacional; emigrantes que retornan; inmigrantes o solicitantes de refugio que se establecen en otro país o en corredores migratorios, con la idea de permanecer de manera transitoria, mientras pueden retomar el viaje a su destino final.

En cuanto al primer flujo migratorio, el de **emigración**, México continúa siendo el país con mayor número de emigrantes –cerca de 12 millones–, seguido de Colombia y de Venezuela (OIM, 2019). Entre marzo y septiembre de 2020 regresaron desde Colombia y Brasil más de 140.000 emigrantes venezolanos (OEA, 2021) al perder los medios de vida en los países de acogida.

En cuanto a la **inmigración**, Argentina es uno de los países con mayor número de inmigrantes, mayoritariamente de Paraguay y Bolivia; Costa Rica tiene el mayor porcentaje de personas inmigradas (el 8%) en la región, principalmente nicaragüenses (OIM, 2019). Acuerdos como el de MERCOSUR han contribuido a una mayor movilidad laboral.

El flujo de **solicitantes de refugio** ha tenido un gran incremento tanto fuera como dentro de la región. De acuerdo con CEAR (2020), en España se duplicó el número de solicitantes de protección internacional en 2019, de los cuales 77% eran de países de la región: Venezuela, Colombia, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Perú. ACNUR (2020) señala que en América se cuadruplicó el número de personas desplazadas dentro de la región.

La región presenta **corredores migratorios** tradicionales como el de México hacia Estados Unidos y el de Nicaragua y Panamá hacia Costa Rica –utilizado mayoritariamente y de forma temporal y cíclica por población indígena que se desplaza a trabajar en el sector agrícola–. Han ido surgiendo o tomando mayor fuerza otros, como el Colombia-Venezuela, (ACAPS, 2021) o el Colombia-Panamá, especialmente transitado por personas extra continentales, cubanos y haitianos (Sptunik, 2021), (OEA y OIM, 2016). Todos ellos caracterizados por condiciones de alto riesgo para las personas en migración, agudizadas por la pandemia, donde muchas personas han quedado atrapadas y otros han sido devueltos en condiciones de riesgo (Sánchez, 2021).

Los flujos migratorios son reflejo de la diversidad propia de las poblaciones de los países de la zona, en los que conviven individualidades y grupos de perfiles heterogéneos: personas con altos y bajos niveles formativos, personas jóvenes, adultas y adultas mayores, personas LGTBI, con diferentes creencias, variadas etnias y religiones, emprendedores..., así como personas en condición de vulnerabilidad o víctimas.

Partiendo de la alta diversidad de migrantes, de proyectos migratorios, a continuación se resumirán algunas de las principales características de los flujos migratorios a partir de la crisis generada por la COVID-19:

—**Mayor complejidad y diversidad de las migraciones intrarregionales:** el Banco Mundial (2021) considera la región como la más golpeada por la pandemia; la CEPAL (citada por Mejía, 2021) estima una caída aproximada del 8,5% del PIB de México y Centroamérica en 2020, del 30% para la República Bolivariana de Venezuela y Haití, con una de las tasas de recuperación económica más bajas de la región; lo cual sugiere una profundización de la complejidad y diversidad de las migraciones.

—**Incremento en las condiciones de vulnerabilidad y riesgo:** en primer lugar, personas que estaban en condición de vulnerabilidad antes de la pandemia, tales como mujeres que son más del 50% de los migrantes de la región (Granada y otros, 2021), niñas, niños y adolescentes no acompañados o adultos mayores, incrementarán las condiciones de vulnerabilidad económica, social, laboral, o de salud y en segundo lugar, las restricciones para la movilidad internacional continuarán incrementado la migración en situaciones de riesgo para la vida y la salud de la personas, como ya se está apreciando en las fronteras y en algunas ciudades.

—**Incremento de la emigración de Venezuela:** la OEA (2021) estima que, en 2021 los migrantes y refugiados venezolanos podrían ascender a siete millones si el régimen de Venezuela se mantiene y los países de la región abren las fronteras.

—**Mayor presión regional y local en los corredores migratorios:** los corredores de migración irregular podrían incrementar la presión, tanto por el incremento de la demanda como por la xenofobia en zonas de frontera, en las cuales habrá competencia por recursos cada vez más escasos. Algunos de los migrantes en tránsito podrían quedarse durante años en los países “de tránsito”, tal como se ha evidenciado en México en los últimos años.

—**Resurgir de las “caravanas de migrantes” o de migraciones en grupos más pequeños:** la OIM (2020) señalaba la inseguridad, la violencia y el impacto del cambio climático en la región de Centroamérica como la causa de una gran pérdida de cultivos que dejó la seguridad alimentaria de muchas personas en grave riesgo, expulsándolas del país. A comienzos de 2020 y durante 2021 se han documentado diversas convocatorias para conformar nuevas caravanas cuyas características podrían variar de acuerdo con las políticas de Estados Unidos y de los países de Centroamérica.

—Incremento de la xenofobia y la discriminación: el rápido incremento de personas inmigradas en unas zonas y la percepción de incremento en otras, en una región marcada por una gran desigualdad socio-económica y altos índices de violencia –entre otros factores–, ha incrementado la xenofobia y la discriminación. Según un estudio realizado por OXFAM (2019) sobre los migrantes venezolanos en Colombia, Ecuador y Perú, siete de cada diez personas consideran que la inmigración afecta negativamente.

Los migrantes también se ven afectados en los trayectos: a su paso por México, una de cada tres personas en situación de migración ha manifestado sufrir violencia (Leiva-Flores y otros, 2019). En algunos casos la pandemia ha incrementado la discriminación –incluida a nacionales retornados–, así lo describen eldiario.es y Connectas (2020) sobre nacionales de Venezuela, Nicaragua y Bolivia.

Retos y propuestas

La complejidad de los impactos de la pandemia son una oportunidad para la transformación y la creación de sistemas públicos que den cobertura a toda su población y que apuesten por la construcción de sociedades inclusivas, capaces de gestionar la diversidad y superar la desigualdad estructural de la región, pero esto requiere de una visión regional y de responsabilidad pública que reconozca la complejidad de esta realidad e incluya a los emigrantes, inmigrantes y preste especial atención a las personas en tránsito.

Se espera que, una vez se levanten las restricciones por la crisis sanitaria, el flujo migratorio tome nueva fuerza; la recuperación o no de las economías y la evolución de la situación política, social y de las condiciones medioambientales de la región pueden determinar su intensidad y su dirección (ICMPD, 2021). A continuación se plantean algunos de los principales retos y propuestas que habrían de asumir los responsables políticos de la región:

—La creación de sistemas públicos universales que incluyan la población migrante, independientemente de su situación administrativa, es una oportunidad para crear sociedades inclusivas. Incluir a las

personas migrantes en los planes de respuesta a la pandemia, así como el acceso a derechos básicos, acceso a los sistemas de seguridad social (salud y pensión) y educación.

A pesar de las dificultades de implementación se considera una buena iniciativa la creación del Fondo Social Migratorio de Costa Rica que dedica un porcentaje del dinero, que los migrantes pagan en sus trámites administrativos, para realizar inversión en los sistemas públicos universales y en proyectos que benefician a toda la población (Dirección General de Migración y Extranjería Costa Rica, 2017, pág. 80).

—**Espacios de observación y aprendizaje constante que permitan la toma de decisiones:** la gestión de las migraciones se hace en un marco complejo, con información incompleta, variable e incierta, sin soluciones ideales. Por tanto, es prioritario crear espacios de concertación que incluyan diversos agentes sociales en mesas de trabajo o consejos de participación en los cuales la observación y el aprendizaje constante permitan incorporar información y reflexión sobre situaciones inesperadas o nuevos retos. Dichos mecanismos aunque no garantizan que las soluciones ni las respuestas esperadas vayan siempre de la mano permiten una mayor adecuación a entornos cambiantes y ponen en valor la participación y la coordinación más allá de las agendas electorales.

—**Diseñar circuitos de información previa a la salida y en la llegada:** el acceso a una información adecuada y confiable que ayude a las personas en su toma de decisiones es una primera acción. Trabajar conjuntamente con organismos internacionales, universidades, administraciones estatales y locales, organismos no gubernamentales y sociedad civil para diseñar circuitos estandarizados de información, atención y respuesta.

—**Evitar circuitos paralelos:** identificar temas en los que la condición de migrante amerita un circuito especial de información o acompañamiento como son el acceso a la salud, a la educación, al mundo laboral y el asesoramiento jurídico —la regularización, el refugio, la reagrupación familiar, el reconocimiento de títulos, la nacionalización, la asistencia humanitaria, etc.—, deben diferenciarse de los servicios que las personas migradas puedan acceder en igualdad de condiciones que el resto de la población. Estas herramientas son importantes para la construcción de sociedades inclusivas y de lucha contra los sentimientos de agravio comparativo. A estos efectos se han de crear instrumentos e indicadores

fiables para aplicar y garantizar el ejercicio de derechos formulados en las legislaciones.

—**Incluir la perspectiva de género en las diversas políticas:** se ha de tener en cuenta que más del 50% de los migrantes de la región son mujeres, muchas de ellas con proyectos autónomos de migración, que deben hacer frente a retos diferentes de los hombres: tienen más posibilidad de sufrir inseguridad alimentaria —que en la región ha aumentado de forma alarmante (Lages, 2020)—, y muchas de ellas trabajan en sectores de cuidado (Lages, 2020) y en el sector informal, lo que les dificulta obtener un reconocimiento legal de sus títulos académicos. A ello se añade el riesgo de sufrir violencia sexual y explotación: según recoge ACNUR (2020), entre un 24 y 80% de las mujeres en su tránsito migratorio experimentan alguna forma de violencia sexual. Es prioritario entonces incorporar la perspectiva de género en todos los planes, programas y proyectos.

—**Fomentar la participación política de las personas migrantes:** la participación individual o de grupos y organizaciones de origen migrante permite aportar y visibilizar en la esfera pública la movilidad humana, tanto sobre temas que les afectan como colectivo como otros que comparten con el resto de la sociedad de acogida, y son un gran potencial para la construcción de sociedades más cohesionadas, para la lucha contra la xenofobia y la discriminación.

—**La participación de los niveles locales:** las ciudades son agentes clave en la movilidad internacional; la acogida y la inclusión social se realizan en los ámbitos locales. Cada vez más ciudades han apostado por diseñar estrategias de inclusión, es el caso de Barcelona y otras ciudades que presentan experiencias replicables en este sentido, como se detalla en un estudio realizado por la OECD (2018).

—**Fortalecimiento de la visión regional en temas claves:** el crecimiento de los corredores migratorios de la región impacta a varios países. Es necesario tener en cuenta la protección de los migrantes y las comunidades de frontera. Una buena práctica de esta estrategia es el trabajo realizado por el gobierno mexicano con las diferentes representaciones consulares de los países involucrados y con organismos internacionales para atender algunas de las caravanas de centroamericanos.

—**Lucha contra el la xenofobia y la discriminación:** la lucha contra la xenofobia es un reto a escala mundial que requiere estrategias

integrales, proactivas y reactivas. Reconocer los retos, pero también la aportación hace parte de las actuaciones proactivas; un buen ejemplo consta en un informe del Banco Mundial (2019) según el cual el PBI de Perú experimentó un crecimiento de 8% en 2018 gracias al aporte de los venezolanos. Asimismo, la reciente medida del gobierno colombiano para regularizar la situación de migrantes venezolanos mediante el Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos generaría un incremento de 0,1% el PIB colombiano de esta década (INFOBAE, 2021).

También es necesario recopilar y utilizar datos que permitan diseñar respuestas a la discriminación y la xenofobia enfrentadas por los migrantes, así como crear mecanismos legislativos que permitan la defensa efectiva de los derechos.

—Pactos políticos para evitar usos del tema con fines electorales: impulsar pactos políticos que eviten el uso político de las migraciones en período electoral es una buena práctica a poner en marcha, especialmente entre 2021 y 2024, cuando la región realizará un importante número de elecciones (Malamud y Núñez, 2021).

Bibliografía

ACAPS. (2021). *CAMINANTES: Necesidades y vulnerabilidades de los refugiados y migrantes venezolanos que viajan a pie*. Obtenido de ACAPS: https://www.acaps.org/sites/acaps/files/key-documents/files/20210121_acaps_thematic_report_caminantes_in_colombia_and_venezuela_spanish.pdf.

ACNUR. (2020a). *Mujeres migrantes y refugiadas en el contexto de la COVID-19*. Obtenido de ACNUR: <https://www.acnur.org/es-mx/5eb5ac714.pdf>.

ACNUR. (2020b). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2019*. Obtenido de ACNUR: <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>.

Arís, M., y Meza, M. J. y Valenzuela, P. (2018). *Estudio de análisis comparativo regional de las regulaciones migratorias en América Latina. Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú*. Konrad Adenauer Stiftung.

Banco Mundial. (2019). *La migración venezolana puede impulsar la productividad y el crecimiento económico del Perú*. Obtenido de Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/11/26/migracion-venezolana-peru>.

Banco Mundial. (2021). *América Latina y el Caribe: panorama general*. Obtenido de Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>.

Caicedo, N. E. (2021). *Políticas y reformas migratorias en América Latina: Un estudio comparado*. Obtenido de CER Migraciones: <https://www.cermigraciones.org/es/blog/américa-latina-y-el-despertar-de-la-regulación-en-materia-de-migración>.

Carrasco, I., y Suárez, J. I. (2018). *Migración internacional e inclusión en América Latina Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares*. Cepal, Santiago de Chile.

CEAR. (2020). *Informe 2020 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) Las personas refugiadas en España y Europa*. Obtenido de CEAR: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Anual_CEAR_2020_.pdf.

CELS/CAREF. (2020). *Laberintos de papel Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur*. Buenos Aires: Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes y Centro de Estudios Legales y Sociales.

CEPAL. (2020). *Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible*. Obtenido de CEPAL: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46353/S2000618_es.pdf.

Dirección General de Migración y Extranjería Costa Rica. (2017). *Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018-2022*. Obtenido de Fundación Konrad Adenauer: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=a218e87e-ffe2-955f-3809-9ca9206c3f8a&groupId=252038.

elDiario.es y Connectas. (2020). *La pandemia crea un nuevo tipo de inmigración irregular: barreras y rechazo al emigrante que intenta volver a casa*. Obtenido de elDiario.es: https://www.eldiario.es/desalambre/pandemia-crea-nuevo-tipo-inmigracion-irregular-barreras-rechazo-emigrante-volver-casa_130_6152755.html.

Feline, L. y Castillo, S. (2020). *Movilidad y políticas migratorias en América Latina en tiempos de covid-19*. Anuario del CIDOB 2020. Barcelona: CIDOB.

[DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.50]

Goig Martínez, J. M. (2015). *Regularización y naturalización de inmigrantes irregulares en República Dominicana. Estudio de la sentencia 0168/13 del Tribunal Constitucional dominicano y sus efectos en materia de nacionalidad*. Madrid: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*.

[DOI: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/aijc.19.07>]

Granada, I.; Ortiz, P., Muñoz, F., Saldarriaga Jimenez, A., Pombo, C., y Tamayo, L. (marzo de 2021). *La migración desde una perspectiva de género: ideas operativas para su integración en proyectos de desarrollo*. Obtenido de BID: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-migracion-desde-una-perspectiva-de-genero-Ideas-operativas-para-su-integracion-en-proyectos-de-desarrollo.pdf>.

Gutiérrez, E. (2020). *Desafíos para la gobernanza migratoria en los países del norte de Centroamérica*. Obtenido de Instituto Nacional Demócrata (NDI) para Asuntos Internacionales (NDI): <https://ndicentroamerica.org/wp-content/uploads/2020/11/Desafio-de-Gobernanza.pdf>.

ICMPD (2021). *Perspectivas de las migraciones en 2021 en Latinoamérica y el Caribe (LAC)*. Obtenido de MIEUX: https://www.mieux-initiative.eu/files/RMO_LAC_2021_ES_final.pdf.

ILO. (2017). *Migración laboral en América Latina y el Caribe –Países: Haití– Corredores migratorios*. Obtenido de International Labour Organization: <https://libguides.ilo.org/migracionlaboralALCpaíses/Haiti-corredores>.

INFOBAE. (2021). *Expertos aseguran que la regularización de migrantes venezolanos impulsaría la economía colombiana*. Obtenido de INFOBAE: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/02/10/expertos-aseguran-que-regularizacion-de-migrantes-venezolanos-impulsaria-la-economia-colombiana/>.

Lages, R. (2020). *Feminización de la migración internacional: ¿se profundizan las desigualdades de género durante el proceso migratorio? ¿Cómo avanzar en la protección de las mujeres migrantes en los países de destino?* Obtenido de Observatorio Pacto Migración: <https://observatoriopactomigracion.com/foro/grupos-vulnerabilizados-en-migracion/feminizacion-de-la-migracion-internacional-se-profundizan-las-desigualdades-de-genero-durante-el-proceso-migratorio-como-avanzar-en-la-proteccion-de-las-mujeres-migrantes-en->

Larenas-Rosa, D. (2021). *Políticas migratorias y protección de la salud de la población migrante: una aproximación al escenario normativo de América Latina*. En A. Avaria, y B. y. Cabieses (Edits.), *Salud y migraciones. Relevancia, consideraciones generales y desafíos para el Chile de hoy*. Santiago de Chile: Ril Editores.

Leiva-Flores, R.; Infante, C.; Gutierrez, J.; Quintino-Perez, F.; Gomez Saldivar, M.; y Torres Robles, C. (2019). *Migrants in transit through Mexico to the US: Experiences with violence and related factors, 2009-2015*. Obtenido de Journals.plos.org: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0220775>.

Malamud, C., & Nuñez, R. (2021). *Una América Latina fragmentada y polarizada afronta un intenso ciclo electoral (2021-2024)*. Obtenido de Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari8-2021-malamud-nunez-america-latina-fragmentada-y-polarizada-afronta-intenso-ciclo-electoral-2021-2024.

Maldonado Vera, C. (2018). *Instituciones para una mejor gobernanza de la inclusión social y laboral de las personas migrantes en América Latina y el Caribe*. *Migración e inclusión: desafíos y oportunidades*. San Salvador: CEPAL.

Mejía, W. (2021). *Key migration trends in Latin America and the Caribbean 2021*. Pg 32-36. Obtenido de IOM: <https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/mpp-44.pdf>.

OEA. (2020a). *Informe de situación noviembre 2020*. Obtenido de OEA: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SR-OEA_Nov20-cri-sis-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf.

— (2020b). *Costa Rica: Caracterización y análisis de las políticas en materia de migración internacional y refugiados*. Obtenido de OEA: <http://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/InformeMigrantesCostaRica.pdf>.

___ (2021). Informe de situación diciembre 2020. Obtenido de OEA: https://www.oas.org/fpdb/press/OEA_Dic20-crisis-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-informe-de-situacion.pdf.

___ y OIM. (2016). Informe Regional “Flujos de migrantes en situación migratoria irregular provenientes de África, Asia y el Caribe en las Américas”. Obtenido de OEA: http://www.oas.org/documents/spa/press/Reporte-OIM_OEA_030817web.pdf.

OECD. (2018). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*. Obtenido de OECD: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264085350-en.pdf?expires=1617447341&id=id&accname=guest&checksum=6AB00B017D1A-F2CCFB97A1CFC6B0634>.

OIM. (2019). Informe sobre las migraciones en el mundo 2020. Obtenido de OIM: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf.

___ y SEGIB. (2019). Estudio: Migración y Desarrollo en Iberoamérica. Obtenido de Secretaría General Iberoamericana: <https://www.segib.org/?document=estudio-migracion-y-desarrollo-en-iberoamerica-version-completa>.

OIT. (2017). Políticas y leyes de migración laboral: El panorama en 5 países de América Latina y el Caribe. Proyecto de Cooperación Sur-Sur para la Protección de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Migrantes en América Latina y el Caribe (RLA/I4/OI/BRA) implementado por la oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Brasil en asociación con el gobierno brasileño (Ministerio de Trabajo y la Agencia Brasileña de Cooperación). Brasil.

OXFAM. (Octubre de 2019). YES, BUT NOT HERE Perceptions of xenophobia and discrimination towards Venezuelan migrants in Colombia, Ecuador and Peru. Obtenido de Oxfam: https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620890/bp_yes_but_not_here_en_xenophobia-migration-venezuela-251019-en.pdf.

Pedroza, L. y. (2020). Paz y seguridad. Las políticas migratorias en América Latina ante los recientes flujos intra y extrarregionales. Fundación Friedrich Ebert.

Rhodes, S., & Marchiori, G. (2018). Migración y política exterior en Sudamérica después de la Guerra Fría: visiones distintas de región y migrantes. Obtenido de <http://cdi.mecon.gov.ar>: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/cadal/doc/158.pdf>.

R4V. (2020). El impacto del COVID-19 en el mercado de trabajo y en las personas trabajadoras refugiadas y migrantes. Obtenido de R4V: <https://r4v.info/es/documents/details/75318>.

Sanchez, G. (2021). *Time for a wake-up call? Mexico and Central America and their present and future migration policy challenges*. Pg- 21-24. Obtenido de IOM: <https://publications.iom.int/es/books/migration-policy-practice-vol-xi-number-1-january-february-2021>.

Santi, S. y Clavijo, J. (2019). *La configuración de las políticas de migración circular en Sudamérica. Los acuerdos de regulación laboral de España con Colombia y Ecuador*. Bogotá: Revista de la Universidad de Rosario.

[DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6849>]

Sptunik. (29 de enero de 2021). *Cientos de migrantes esperan apertura de frontera para pasar de Colombia a Panamá*. Obtenido de El País C.R: <https://www.elpais.cr/2021/01/29/cientos-de-migrantes-esperan-apertura-de-frontera-para-pasar-de-colombia-a-panama/>.

UNESCO. (2019). *Antecedentes para una estrategia regional de respuesta de la UNESCO a la situación de personas en contexto de movilidad en América Latina y el Caribe*. Obtenido de Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/UNESDOC-Documento-de-trabajo-Antecedentes-para-una-estra.pdf>.

UNHCR-IOM. (2021). *RMRP 2021 FOR REFUGEES AND MIGRANTS FROM VENEZUELA*. Obtenido de Plataforma de Coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela: <https://rmp.r4v.info>.

UNODC. (2021). *Global Report on Trafficking in Persons 2020*. Obtenido de UNODC: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLO-TiP_2020_15jan_web.pdf.

Villarreal Vilamar, M. (2019). *Sistemas migratorios contemporáneos en América Latina y el Caribe: Evolución y transformaciones recientes*. Obtenido de ALACIP: <https://alacip.org/cong19/418-villarreal-19.pdf>.

Los desafíos medioambientales en América Latina y el Caribe: un análisis para la pospandemia de la COVID-19

Rafael Trueba Regalado

Resumen

El trabajo tiene como objetivo explicar los principales desafíos medioambientales que presentará América Latina y el Caribe en el marco de la pospandemia por COVID-19. El enfoque metodológico que se utilizó en la investigación fue el cualitativo y explicativo. Se realizó un análisis documental de literatura especializada para abordar el tema.

Los resultados indican que la pandemia detuvo las actividades productivas a nivel global, causando una caída en la economía y una disminución en los niveles de contaminación atmosférica, generando un espejismo de mejora ambiental durante el periodo de confinamiento. Esto quedó atrás en la medida que todo volvió a su tendencia, generando un agravamiento en la crisis ambiental. En ese sentido, los principales desafíos socioambientales a los que se enfrentará la región una vez que la pandemia termine son: proponer un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo económico, el manejo integrado de los recursos hídricos, la preservación de los bosques, medidas de adaptación y mitigación ante el proceso del cambio climático y una transición energética renovable.

Introducción

El once de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó como pandemia a la crisis sanitaria derivada del nuevo coronavirus SARS-CoV-2 (coronavirus del síndrome respiratorio agudo severo 2), ya que los efectos comenzaron a ser evidentes y devastadores (López y Durán, 2020). A partir de ese momento la pandemia de COVID-19 generó diversos impactos socioeconómicos y ambientales de magnitud a escala local, regional y mundial.

En general, uno de los comportamientos que ocasionó la pandemia a la sociedad fue el miedo, ya que la puso de frente con la posibilidad de un contagio y la muerte. Este contexto obligó a las personas al confinamiento y a detener la mayoría de las actividades productivas en el mundo, ocasionando una desaceleración de la economía que incrementó las desigualdades sociales e hizo más evidente la brecha que existe entre los países desarrollados, en vías de desarrollo y los subdesarrollados para adaptarse a una situación atípica.

Sin embargo, ante esta incertidumbre económica y de salud pública, también se presentaron externalidades positivas en el corto plazo para el medioambiente, ya que se registró una disminución en las emisiones de gases de efecto invernadero, la calidad del aire mejoró en muchas latitudes del planeta, el recurso hídrico de los cuerpos de agua se percibía con mayor calidad y comenzaron a reaparecer especies de flora y fauna. A pesar de ello, esto solo fue momentáneo, ya que, en la medida de la reactivación de las actividades productivas, y con los protocolos de salud que no son amigables con el entorno natural, estos procesos tomaron la tendencia negativa que tenían antes.

En este orden de ideas, este artículo tiene por objetivo plantear algunos de los desafíos ambientales que presenta América Latina y el Caribe en el marco del análisis pospandemia, en donde se requiere un cambio estructural que permita consolidar nuevas formas de producción y de consumo más allá del modelo capitalista que predomina en la actualidad, en donde el desarrollo sustentable y la economía circular deben ser agenda de los gobiernos en sus diferentes escalas.

Por lo anterior, el trabajo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se menciona la contextualización económica en América

Latina y el Caribe, resaltando a sus principales economías, así como la relación del crecimiento económico con el medioambiente. En seguida, se menciona el planteamiento metodológico del trabajo, resaltándose el análisis cualitativo de los argumentos. Posteriormente, se indican los principales desafíos ambientales que hay para la región en la recuperación pospandemia, estos se vinculan con los siguientes temas: economía a favor del medioambiente, manejo integrado de los recursos hídricos, preservación de los bosques y cambio climático. Por último, se procede a mencionar las principales conclusiones.

Enfoque metodológico

En la historia de la ciencia se han visualizado diferentes ópticas para generar un proceso de investigación, con la finalidad de precisar lo que se pretende estudiar bajo un enfoque. En ese sentido, el planteamiento metodológico que se abordó en este artículo es el cualitativo. Este tiene como objetivo generar la descripción de un problema, considerando los significados subjetivos y el entendimiento del contexto en donde ocurre el fenómeno de análisis (Hernández-Sampieri *et al.*, 2010). Por otro lado, esta investigación tiene como alcance el ser un estudio de carácter explicativo, debido a que pretende describir un fenómeno a partir de eventos físicos y sociales que originan el problema de estudio (Hernández-Sampieri *et al.*, 2010).

En esa orientación, para obtener los argumentos y la información que posee el trabajo, se procedió a realizar un análisis documental de literatura especializada sobre cómo se ha presentado el comportamiento económico y ambiental de América Latina y el Caribe en el contexto de la pandemia, para plantear un análisis sobre los principales desafíos para el marco pos-COVID-19.

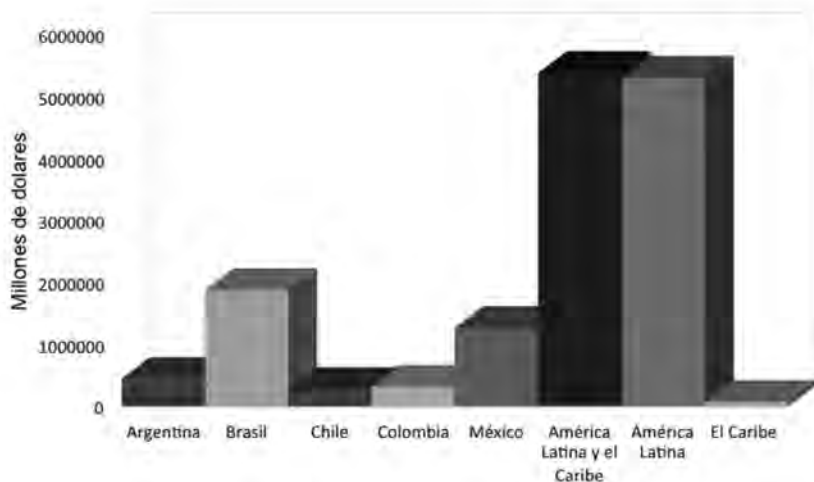
El crecimiento económico y el medioambiente en América Latina en el contexto de la COVID-19

La COVID-19 ocasionó estragos económicos en todo el mundo. Las estimaciones del Banco Mundial (BM) (2020), indican que la economía global se reducirá en 5%, este comportamiento representa la peor crisis desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, “los efectos socioeconómicos

comienzan a ser visibles en los despidos masivos a nivel global, la disminución del empleo, la caída del comercio, las finanzas, el nivel educativo, los sistemas de salud, etc. La magnitud de las perturbaciones variará en función de la región que se estudie” (Zepeda y Trueba, 2021:4). En América Latina y el Caribe el impacto económico de la pandemia ha sido muy notorio según las estimaciones de la CEPAL (2021).

La región se encuentra en una situación económica difícil, ya que el crecimiento económico en el periodo 2014-2019 fue el más bajo registrado desde la década de los cincuenta (ECLAC, 2020). En la Figura 1, se observa que el Producto Interno Bruto (PIB) real de América Latina y el Caribe en 2019 (un año antes de la pandemia) era \$5,380,051 millones de dólares, de los cuales las economías que más aportaban a este indicador eran: Argentina (8.2% del total de la región), Brasil (35%) Chile (5.2%) Colombia (6%) y México (23.5%). Por su parte, en la región América Latina aporta el 99% del PIB real mientras que el Caribe 1%.

FIGURA 1: Producto interno bruto en América Latina y el Caribe¹



Fuente: Elaboración propia con base en información del Anuario Estadístico de la CEPAL, 2020.

1 Las naciones que se están incluyendo como parte de América Latina y el Caribe son las siguientes: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

En esa dirección, las valoraciones de la CEPAL (2021) argumentan que en general el crecimiento económico de la región a partir del año 2011 presentaba una tendencia negativa. Este comportamiento se atribuye al modelo neoliberal, implementado en la región desde la década de 1980, y consolidado en 1990, en donde teóricamente con la industrialización y liberalización comercial de las naciones se alcanzaría el mayor crecimiento y desarrollo económico registrado.

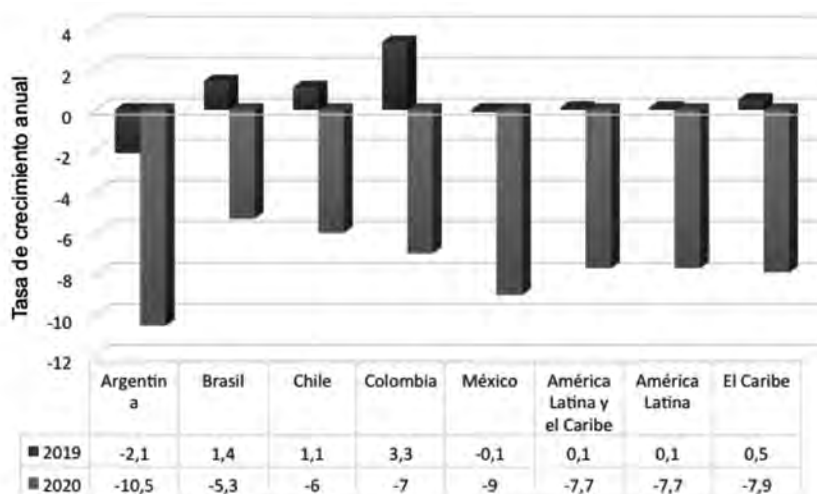
Sin embargo, este modelo de desarrollo fomentó la concentración de la riqueza, potenció las desigualdades socioeconómicas e impulsó la sobreexplotación de los recursos naturales para satisfacer la demanda de bienes y servicios nacionales e internacionales, principalmente del sector primario (con las producciones agroindustriales), marcando que esta propuesta es insostenible en el largo plazo.

Entonces, la década no registraba un escenario positivo en términos de crecimiento económico y en la preservación del entorno natural. Este proceso se agudizó aún más con la pandemia de la COVID-19; poniendo en la mesa de discusión qué tan preparada estaba la región para enfrentar un escenario de incertidumbre económica, ocasionado por un *shock* externo que generaría un proceso de recesión hasta llegar a una crisis.

En la Figura 2, se aprecia que la tasa de crecimiento de la región en un periodo 2019-2020 fue negativa, registrando en 2019 0.1% para presentar una caída en 2020 (año de la pandemia) de -7.7% en términos de PIB real total. En América Latina el comportamiento es similar y en el Caribe el desplome fue de -7.9%.

Por otro lado, las grandes economías de la región colapsaron registrando las siguientes cantidades: Argentina (-10.5% fue la nación más afectada de estas), Brasil (-5.3%), Chile (-6%), Colombia (-7%) y México (-9%). Estos comportamientos permiten identificar las grandes fallas del mercado y el papel fundamental que juega el Estado para regular la situación de vulnerabilidad económica y socioambiental. Las proyecciones económicas pospandemia sugieren que la región experimentará una crisis cuya magnitud no tiene precedente en la historia moderna. A su vez, la pandemia afecta en términos negativos otras variables como son: el empleo, la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad en la región (ECLAC, 2020).

FIGURA 2: Tasa de crecimiento anual de Producto Interno Bruto 2019-2020



Fuente: Elaboración propia con base en la información del Anuario Estadístico de la CEPAL, 2020.

Para sobreponerse a este reto, los países latinoamericanos requerirán del diseño de políticas bien argumentadas para conciliar los objetivos económicos con las metas sociales y ambientales, tal como lo plantean los objetivos del desarrollo sostenible (ODS) (López-Felmand *et al.*, 2020).

Por su parte, en materia ambiental la pandemia gestó un contexto diferente al inicio, ya que las condiciones ambientales en la región comenzaron a mejorar en el corto plazo con el periodo de confinamiento, y con el paro de las actividades productivas. La caída del crecimiento económico presentó un efecto temporal en la reducción de la contaminación del aire en zonas urbanas de muchas ciudades de América Latina. Bogotá mostró la mayor reducción de dióxido de nitrógeno (-83%), mientras que en Río de Janeiro y São Paulo fue menor al 30%. En Bogotá, las emisiones de PM_{2.5} disminuyeron en 60%, mientras que los niveles de PM₁₀³, PM_{2.5} y monóxido de carbono se redujeron en al menos 50% en Buenos Aires

2 Partículas en el aire muy pequeñas dispersas en la atmósfera provenientes de autos, fábricas, etc. Con un diámetro aerodinámico de 2,5 micras.

3 Partículas inhalables solidas o líquidas dispersas en la atmósfera, provenientes de polvo, cenizas, etc. Con un diámetro aerodinámico de 10 micras.

durante la cuarentena comparados con el mismo periodo del año inmediato anterior (Roa, 2020; López-Felmand *et al.*, 2020).

En términos de cambio climático para la región de análisis, la pandemia disminuyó en un inicio las emisiones de gases de efecto invernadero, ya que los medios de transporte que más contaminan no se utilizaban y las actividades productivas estaban detenidas. Sin embargo, este proceso no redujo la tendencia que indica comportamientos con temperaturas extremas, ya que cuando la economía se empezó a reactivar las emisiones recuperaron su tendencia en donde inclusive fueron mayores por la necesidad de crecer económicamente (CEPAL, 2021).

Por otro lado, en referencia a la preservación de los bosques, las tasas de deforestación en los países que integran el Amazonas estaban aumentando antes de la COVID-19, una tendencia que la pandemia y el confinamiento no lograron revertir. Por el contrario, la reducción del monitoreo sobre tala de bosques en la región durante la pandemia ocasionó un incremento de estas actividades y en los cambios de uso de suelo (López-Felmand *et al.*, 2020).

Durante los primeros cuatro meses del 2020 se presentó un incremento del 64% en el número de hectáreas deforestadas. En el mismo periodo, las alertas por deforestación en territorios indígenas aumentaron 59% al respecto del año inmediato anterior (CNN, 2020; López-Felmand *et al.*, 2020). La ausencia de monitoreo ambiental durante la pandemia parece haber incentivado las actividades ilícitas para fomentar la deforestación que normalmente derivan con el acaparamiento de tierras y cultivos ilícitos (BBC Future, 2020; López-Felmand *et al.*, 2020).

Con la estrategia diseñada para hacer frente a la crisis sanitaria (lavarse las manos constantemente, confinamiento y uso de cubrebocas) que tomaron los gobiernos en la región, la presión sobre los recursos hídricos⁴ y la propagación de residuos se intensificó (CEPAL, 2020).

Debe comprenderse que el contexto de la pandemia presenta un análisis del binomio entre el medioambiente y la economía, en donde todos los argumentos mencionados anteriormente, indican que el

4 Para cumplir con el protocolo de sanidad se requiere de agua en suficiente calidad y cantidad, y acceso a las fuentes de infraestructura para transportarla; desafortunadamente en la región no tenemos este escenario.

crecimiento y desarrollo económico bajo el modelo capitalista genera efectos ambientales negativos. Por ello, se considera que América Latina y el Caribe está frente a una encrucijada, en donde el deterioro creciente de la biósfera es agravado por el cambio climático.

Entonces, se debe cuestionar el estilo de desarrollo vigente, en donde el crecimiento per se no respeta el entorno natural. En pocas palabras, el modelo neoliberal que predomina en la actualidad en América Latina y el Caribe como esquema para generar desarrollo no es sostenible y está llevando a la región a un colapso ambiental y a una crisis generalizada.

En esa orientación, se requiere de un cambio estructural que permita potencializar una verdadera propuesta de desarrollo con una preocupación relevante por la sustentabilidad ambiental. Es momento de que los gobiernos intervengan para solucionar no solo la crisis de la COVID-19 sino también la climática, de lo contrario se está caminando sobre una cuerda floja que puede ocasionar el suicidio colectivo de la sociedad.

Principales desafíos ambientales pospandemia en América Latina y el Caribe

En el caso de América Latina y el Caribe es necesario asumir que, debido al estilo de desarrollo predominante en la región, con una marcada orientación hacia el consumo de bienes de la naturaleza, la conservación de su gran acervo natural se ve cada vez más en peligro por las características depredadoras que impone el crecimiento económico bajo el sistema capitalista (Gliño *et al.*, 2020). Por ello, a continuación, se mencionan algunos de los grandes desafíos ambientales que enfrentará la región de estudio después de que termine la pandemia por COVID-19.

Economía a favor del medioambiente

Es de suma importancia identificar propuestas que puedan sustituir al sistema económico que predomina en la actualidad o que al menos no lo hagan tan depredador del entorno natural. Por ello, en América

Latina y el Caribe se deben abordar distintos enfoques y modelos ya elaborados para tener una economía a favor del medioambiente⁵. Algunas propuestas son bajo el marco de referencia de la economía verde o ecológica⁶, estas son:

La economía circular⁷: esta postura plantea que el desarrollo de productos sustentables se convierta en la regla general básica en los procesos de producción y de consumo en la economía; permite empoderar a los consumidores; enfatizar sectores como emparadoras, textiles, plásticos, construcción, etc., donde la reutilización y la circularidad podría ser mayor, generando que se produzcan menos residuos (Ruiz, 2020).

Es necesario resaltar que esta alternativa ya está dentro de los planes de acción del “New Green Deal” de la Unión Europea; en donde se pretende llegar a un consenso para que las naciones se inserten a este modelo de desarrollo. Esta visión hasta ahora es la que presenta mayor grado de avance para consolidarse en la realidad, y ser parte fundamental en la agenda de la vida pública de los gobiernos.

Hay otras alternativas que comienzan a tener fuerza en la discusión, estas son las siguientes: la bioeconomía⁸, el biocomercio⁹ y la economía azul¹⁰. Cada una se orienta a preservar el entorno natural con una

5 La valoración económica de los servicios ecosistémicos es una línea de investigación que debe desarrollarse más en América Latina porque es un tema relativamente nuevo en la región, pero ampliamente utilizado en Europa y Estados Unidos; en donde hay técnicas y métodos que permiten utilizar los recursos naturales de una forma sustentable o incluso construir propuestas de restauración con rigurosidad científica para los ecosistemas que presentan un deterioro ecológico.

6 La economía verde o ecológica es la ciencia que permite realizar una gestión sustentable y generar propuestas de valoración con la utilización de instrumentos económicos. Esta alternativa incluye una serie de modelos de producción integral considerando variables ambientales y sociales (Ruiz, 2020).

7 La economía circular tiene como fin valorar los productos, materiales y recursos para de éstos se mantengan en el proceso económico durante el mayor tiempo posible, generando la menor cantidad de residuos. Busca cerrar el “ciclo de vida” de productos, servicios, residuos, materiales, agua y energía (Ruiz, 2020).

8 Hace énfasis en generar una adecuada administración y gestión de los recursos biológicos renovables del planeta (Ruiz, 2020).

9 Fomenta las actividades de recolección, producción, transformación y comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa (recursos genéticos, especies y ecosistemas), con criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica (Ruiz, 2020).

10 Busca reconocer la importancia de los mares y océanos como motores de una economía en donde se aplican criterios sustentabilidad y rentabilidad para su uso (Ruiz, 2020).

adecuada gestión y administración de los recursos biológicos, con criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica.

Por su parte, el enfoque de los ODS deberá aplicarse con mayor rigurosidad en la región, ya que permite tener un eje integrador sobre el medioambiente, la biodiversidad y el cambio climático, entre otros componentes muy importantes, y estas propuestas económicas mencionadas podrían vincularse para alcanzar las metas de la agenda 2030.

Los recursos hídricos

América Latina y el Caribe cuenta con una tercera parte de los recursos hídricos renovables del mundo, en donde destacan los casos de Brasil, Colombia, Ecuador y México como las naciones con mayor disponibilidad de este recurso vital para la vida (Ramírez-Miranda y Lais, 2020). Sin embargo, con la pandemia estos recursos han disminuido en calidad y cantidad. Por estos motivos, urge que los gobiernos puedan garantizar la disponibilidad de agua para su uso urbano y productivo¹¹, así como su gestión en forma sustentable y fomentar el saneamiento para la sociedad latinoamericana (CEPAL, 2020).

Tener acceso al agua potable es un servicio esencial en la lucha contra la pandemia y en el contexto pos-COVID-19, ya que este recurso ha sido de suma importancia en el lavado de manos como una de las herramientas más eficaces para disminuir el ritmo de contagios y prevenir enfermedades futuras. En este sentido, es importante destacar que el 26% de la población de América Latina y el Caribe (166 millones de personas) no tiene acceso adecuado a agua potable y, por lo tanto, no disponen de este recurso en calidad para el consumo humano en todo momento. Este porcentaje asciende al 58% para la población rural en donde las condiciones se agudizan (JMP, 2020).

Por otro lado, 80% de la población de América Latina y el Caribe se concentra en grandes ciudades. Sin embargo, la vulnerabilidad de las

11 “En América Latina y el Caribe la disponibilidad de agua es de alrededor de 13.867 billones de metros cúbicos (m³), lo que equivale a 22.162 m³ de agua per cápita. En 2014 se extrajeron 329.728 millones de metros cúbicos, entre los cuales el 71% se destinó al uso agrícola, el 17% al consumo doméstico y el 12% al uso industrial” (Barcena, Samaniego, Peres y Alatorre, 2020:82).

poblaciones rurales es mayor si se considera el acceso a servicios de agua potable de calidad. En términos absolutos, la cantidad de personas sin acceso a instalaciones en sus viviendas para el uso urbano en ciudades es alarmante, algunos ejemplos de ello son: Colombia, en donde más de 9 millones de personas no puede acceder al servicio y en Bolivia alrededor de 5 millones de habitantes (CEPAL, 2020).

Ante la presión que han sufrido los recursos hídricos en la región por el tema de la pandemia o por la realización de actividades productivas, preservarlos en calidad y cantidad, y mejorar la infraestructura para su traslado en el uso urbano y rural se convierte en uno de los grandes desafíos para la región en un mediano plazo. Los principales riesgos que se perciben para América Latina y el Caribe si no se actúa a tiempo son: disminución en el suministro para la población, contaminación del agua, deterioro de la salud pública, baja productividad agropecuaria, inestabilidad económica y pérdida de la gobernabilidad.

Por ello, se debe aplicar la visión del manejo integrado de los recursos hídricos en las cuencas de América Latina y el Caribe. Se requiere de inversión para mejorar la infraestructura que genere la calidad y cantidad del recurso necesaria para satisfacer las principales necesidades de la sociedad. Se debe realizar investigación científica para reconocer el valor estratégico que tiene el agua e impulsar un aprovechamiento eficiente y responsable mediante políticas públicas, y educación ambiental. A su vez, se necesita promover la protección de los lagos, ríos, embalses y humedales, y aplicar ordenamientos ecológicos territoriales para darles prioridad en la preservación a las zonas de recarga.

Preservación de los bosques

En América Latina y el Caribe la mitad de la superficie total está cubierta por bosques, esto representa el 22% de las áreas forestales existentes en el mundo. La región tiene el 57% de los bosques primarios del planeta, que son los más importantes, desde el punto de vista de la biodiversidad y la preservación (Ramírez-Miranda y Lais, 2020). En otras palabras, la zona de estudio tiene uno de los pulmones más importantes del planeta.

En la actualidad, es complicado mencionar el impacto que tiene la pandemia en los bosques, en específico en términos de deforestación y

cambio en el uso de suelo sobre la región. Sin embargo, con la información disponible se indica que es probable que las medidas adoptadas para sobreponerse a la COVID-19 tendrán efectos negativos en la cobertura forestal (López-Felmand *et al.*, 2020).

La FAO (2016) reconoce que el 70% de la deforestación en América Latina entre 2000 y 2010 ha sido ocasionada por el agronegocio industrial. Para ello, se menciona en particular el caso de la Amazonía, en donde el principal factor es el pastoreo extensivo y los incendios ocasionados por el hombre para hacer cambio de uso de suelo, y realizar una producción agrícola industrializada, con la implementación de fertilizantes agroquímicos que aumentan el deterioro ecológico. Tan solo en 2016 los países europeos importaron 27.8 millones de toneladas de soja de América Latina.

Por otro lado, la deforestación en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay está relacionada con la producción de carne para cumplir con la demanda nacional e internacional que tienen Europa y China sobre este producto estrella (FAO, 2016). Entonces, los negocios agropecuarios industriales se han convertido en otro de los principales desafíos para la preservación de los bosques en América Latina y el Caribe.

Para avanzar en propuestas que permitan amortiguar esta tendencia y preservar los bosques en la región, se requiere pensar en el desarrollo territorial, haciendo énfasis en fortalecer la gobernanza territorial para controlar y regular la deforestación y los cambios de uso de suelo en materia normativa, dando prioridad a la articulación de políticas públicas integrales que apoyen al campo en general en una escala local-regional-nacional. Se necesita articulación entre los actores locales, reconocer y fortalecer las capacidades del territorio (organización comunitaria, saberes colectivos, etc.). A su vez, es fundamental brindar salarios justos y mayor capacitación para que los agricultores y ganaderos puedan cambiar modos de producción tradicionales hacia la agroecología, y algo fundamental que se necesita son cambios culturales en el consumo de la carne por una dieta más saludable.

Cambio climático

La COVID-19 es un tema menor cuando se aborda otra de las grandes crisis que está sufriendo la humanidad a la par de la actual pandemia,

es decir, la crisis climática. Estos argumentos se mencionan porque el cambio climático es un proceso que impacta directamente en los desafíos mencionados en párrafos anteriores: en la economía, en los recursos hídricos y en los bosques y la biodiversidad.

Hay cuatro rasgos que caracterizan el fenómeno del cambio climático y dificultan su solución, particularmente en los países en desarrollo y, en especial, en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015): 1) La paradoja temporal; esta indica que el cambio climático es un proceso con efectos en el largo plazo. 2) La relación entre las emisiones y la vulnerabilidad; la región genera únicamente el 8,3% de las emisiones mundiales, pero, al mismo tiempo, es particularmente vulnerable ante el cambio climático por las características geográficas, climáticas, socioeconómicas y demográficas que predominan en el territorio. 3) La desigualdad en el interior de las naciones; en términos generales, los pobres son más vulnerables al cambio climático, al tiempo que su contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero dentro del país es menor que la de los grupos que tienen ingresos mayores, esto se atribuye al consumo de combustibles fósiles. 4) La necesidad de adaptarse al proceso; el cambio climático conducirá a un aumento de la temperatura de al menos 2°C durante el siglo XXI, este contexto puede llevar a un desarrollo más sustentable en donde se adopten medidas de urgencia que mejoren las condiciones sociales y ambientales en la región, como contener la deforestación, proteger la biodiversidad, aplicar la gestión integrada de los recursos hídricos, elevar la resiliencia de las actividades productivas y proteger la infraestructura crítica (CEPAL, 2015).

La pandemia nos obliga a pensar sobre el valor estratégico de los bienes públicos de uso común y la necesidad de que sean objeto de una gobernanza eficaz. Cuando la pandemia llegue a su fin, se espera que la recuperación económica se produzca en un mediano plazo. En el caso del cambio climático, no hay una respuesta ni siquiera al largo plazo y esto no cambiará (CEPAL, 2020). Los países de América Latina y el Caribe deben contemplar este momento como una oportunidad para mejorar la cooperación regional y diseñar e implementar políticas que den respuestas coordinadas a la crisis económica y al reto que presenta el cambio climático.

En esa orientación, es evidente que se requiere cambiar el sistema agropecuario y energético que se tiene en la actualidad. América Latina y el Caribe debe transitar a un sistema energético renovable para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero de todas sus actividades productivas, y las energías renovables jugarán un papel fundamental para realizar acciones de adaptación y mitigación en esos términos.

Conclusiones

Con todos los problemas que ha gestado la pandemia por la irracionalidad del consumo humano pareciera ser que el modelo capitalista con principios neoliberales que predomina en la actualidad está vencido, y en América Latina y el Caribe se necesita un cambio de paradigma para hacer las cosas de una forma diferente.

El crecimiento económico en América Latina y el Caribe no debe seguir con el esquema tradicional para medirlo únicamente con el PIB, se requiere elaborar más indicadores de desarrollo y progreso social que acompañen al PIB. En ese sentido, el desarrollo sustentable debe tener más peso que nunca en la toma de decisiones para consolidar los ODS.

En la región se debe transitar de una economía del consumismo a una economía ecológica y circular, que no corrige el problema de fondo, pero permite amortiguar la situación en lo que se construyen otras propuestas.

En cuestiones de agua, el manejo integrado de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe es fundamental para realizar una adecuada gestión y administración de este recurso vital para la vida que se encuentra en un proceso de escasez.

Para preservar los bosques y la biodiversidad, en la región se necesitan cambios en los modos de producción, en donde se debe avanzar en la transformación alimentaria hacia la agroecología, basada en la producción de pequeñas escalas a nivel local, acompañada de condiciones de empleo y salarios agrícolas justos.

La COVID-19 debe aportar una lección a los gobiernos en América Latina, y esta es que nunca más se le debe recortar el presupuesto al sector salud y a la ciencia, ya que a la par de la pandemia se atraviesa una crisis climática, y esa no se corrige con una vacuna, pero las energías renovables pueden ser una posible respuesta.

Bibliografía

Andreatta, M. (2020). Pandemia por COVID-19: Un punto de partida para pensar las intersecciones entre especismo, medioambiente y alimentación. *Cuestión*, 1-7.

Barcena, A., Samaniego, J. L., Peres, W., & Alatorre, J. (2020). La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe ¿Seguimos esperando la catástorfe o pasamo a la acción? Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.

BBC Future. (2020). The place where nature isn't healing. <https://www.bbc.com/reel/playlist/world-in-lockdown?vpid=p08bdwfm>

Cárdenas, M., & Gúzman, J. (2020). Planeando la recuperación sostenible para la pospandemia para América Latina y el Caribe. Nueva York , Estados Unidos: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2015). "Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: dinámicas, tendencias y variabilidad climática". Documentos de Proyectos (LC/W.447/Rev.1), Santiago, septiembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2020). El rol de los recursos naturales ante la pandemia por la COVID-19 en América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia la COVID-19. Efectos económicos y sociales. Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2020). Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2021). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2020. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.

CNN. (2020). La deforestación en el Amazonas se está acelerando a pesar del coronavirus. Recuperado de https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/15/la-deforestacion-en-el-amazonas-se-esta-acelerando-a-pesar-del-coronavirus/amp/?_twitter_impression=true

ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean). (2020). Report on the economic impact of coronavirus disease (COVID-19) on Latin America and the Caribbean: Study prepared by the ECLAC. Santiago.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). (2016). El estado de los bosques del mundo. Los bosques y la agricultura: desafíos y oportunidades en relación con el uso de la tierra. Roma: FAO.

Gligo, N. & otros (2020). La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe (Vol. 161). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.

Gomez, L. (2020). El desafío ambiental: enseñanzas a partir de la COVID-19. MEDISAN, 24(4), 1-16.

JMP (Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento del Agua, el Saneamiento y la Higiene) (2020), The JMP Global Database (base de datos en línea) <https://washdata.org/data/household#!/table?geo0=region&geo1=sdg>.

Hernández-Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2010). Metodología de la investigación (Vol. 3). México: McGraw-Hill.

López, A., & Durán, G. (2020). COVID y medio ambiente: alcance y escenarios futuros. En J. Durán, & E. Castelló, Actividad empresarial en la pandemia de la COVID-19 (págs. 82-92). Madrid, España: Colegio de Economistas de Madrid.

López-Feldman, A., Chávez, C., Vélez, M., Bejarano, H., Chimeli, A., Féres, J., César, V. (2020). COVID-19: impactos en el medio ambiente y en el cumplimiento de los ODS en América Latina. Desarrollo y Sociedad, 104-132.

Rámirez-Miranda, C., & Lais, T. (2020). Repensar la sustentabilidad socioambiental y el desarrollo ¿última llamada? En R. Lima, & C. Machado, Desarrollo regional: Procesos, Políticas e Transformaciones Territorias (págs. 113-141).

Roa, S. (2020). Medidas para enfrentar a la COVID-19 mejoran calidad del aire en dos ciudades ecuatorianas. Mongabay Latam. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2020/04/menor-contaminacion-de-laire-por-coronavirus-en-quito-y-cuenca-ecuador/>

Ruiz, M. (2020). Preparando el camino hacia la sostenibilidad: una nueva economía post Covid-19 para América Latina y el Caribe. *Boletín de Política Comercial y Ambiental* (11), 1-17.

Sanchez-Gutierrez, F. (2021). Retos Pos Pandemia en la Gestión de Residuos Sólidos. *Ciencia América*, 10(1), 1-13.

World Bank Group. (2020). *Global economic prospects*. Washington: The World Bank.

Zepeda, A., & Trueba, R. (2021). El impacto socioeconómico global de la COVID-19: un análisis basado en brotes epidémicos para Nueva Zelanda. *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo*(62), 3-40.

Las ciudades como un nuevo modelo de desarrollo: desafíos y oportunidades tras la pandemia de la COVID-19 en América Latina

Karina Izquierdo Rodríguez

Introducción

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto varias fallas e injusticias sistémicas en la forma en que se planifican y gobiernan nuestras ciudades. Al principio de la pandemia nos encontrábamos al inicio de la quinta década de la era de las ciudades (Clark, 2020). El proceso acelerado de urbanización para alojar a estas nuevas poblaciones ha superado la capacidad de carga de estos territorios. Los beneficios que brindan las ciudades al ser núcleos de innovación, creatividad y oportunidades son también en muchos casos la aglomeración de desigualdades, pobreza, degradación ambiental, contaminación y una gran concentración de riesgo.

Aproximadamente el 95% de los casos reportados de COVID-19 se han dado en las ciudades del mundo. Cerca de 2.9 mil millones de personas

viven en ciudades, poco más de la mitad de la población mundial, representando el 60% de la economía mundial (Foro Económico Mundial, 2020). La COVID-19 es un fenómeno con dimensiones urbanas que ha arrojado luz sobre debates que han estado en las agendas internacionales de planeación y política urbana prepandemia, entre ellos las grandes cantidades de recursos necesarios para abastecer las ciudades bajo el modelo existente, las cadenas de suministros ineficientes y poco sostenibles y la densificación. La pandemia global ha expuesto la extrema vulnerabilidad de las ciudades y las desigualdades de sus habitantes en ellas.

Si bien la pandemia es una ventana que nos revela de manera innegable una realidad que sabíamos existente, no nos dice de qué forma podemos derribar esas barreras. Sin embargo, nos da algunas directrices. El tamaño, el alcance y la velocidad de la crisis supone una transformación y crea la necesidad de tener reflexiones críticas de las bases sobre las cuales plantear una recuperación. Estos períodos crean oportunidades para realizar esfuerzos que antes se consideraban imposibles, y que ahora resultan más factibles, por demás necesarios.

Cualquier planteamiento de un nuevo modelo de desarrollo impulsado por ciudades necesitaría forzosamente revisar conceptos de aglomeración, vivienda, ecología urbana y desarrollo económico. Algunas de las lecciones aprendidas de corto plazo se centran en la importancia de la robustez de nuestros sistemas de salud, conforme comencemos a salir de un estado de emergencia, habrá que ampliar el debate para vincular las determinantes sociales de la salud y las desigualdades que impulsan la vulnerabilidad ante la pandemia (Leach, MacGregor, Scoones, & Wilkinson, 2021).

Algunas perspectivas apuntan al fin de las ciudades, mientras que otras le llaman la “gran oportunidad” para avanzar hacia el desarrollo de una economía verde y ciudades sostenibles. Lo cierto es que la pandemia ha sido una prueba de resiliencia de las ciudades y antes de caer en escenarios simplistas utópicos o catastróficos, debemos entender el tipo de agente de cambio que representa la COVID-19 en el discurso político-urbano como catalizador de una recuperación económica y de transición justa.

La ruta de acción puede estar motivada por valores subyacentes como la justicia social y en este caso abarcar principios de un marco ético de justicia ambiental; por otro lado, bien pudiera tomar el rumbo de subsanar el riesgo siguiendo la trayectoria histórica de la relación entre epidemias y la planeación urbana. Por lo que es momento de hacerse las preguntas de *¿cómo capitalizar en un cambio de paradigma?*, siendo conscientes que llevar a cabo estas acciones será más factible para algunas ciudades que otras, y poniendo la justicia social y ambiental como elementos centrales de la recuperación.

¿Cuáles son los desafíos de las ciudades en la región?

En la segunda mitad del siglo XX la población de América Latina y el Caribe (ALC) alcanzó poco más de 500 millones de habitantes, lo que representa que más del 80% de la población viva en ciudades (Alva, 2019). Sin embargo, la urbanización no ha generado las condiciones de equidad económica y social de ciudades prósperas.

En las ciudades latinoamericanas las desigualdades son tangibles, los contrastes conforman el tejido urbano y el paisaje. La falta de capacidad de los gobiernos de administrar el crecimiento se ha traducido en una fragmentación social y del espacio urbano con asentamientos informales en condición de pobreza, una forma de habitar la ciudad en la que se encuentran alrededor de 1 de cada 5 personas de la región (Cuervo & Délano, 2019).

La distribución desigual del riesgo y la vulnerabilidad ha sido reconocida ampliamente. No obstante, los mecanismos de intervención y los esfuerzos han sido fragmentados. Siete de los 15 principales países del mundo más expuestos a 3 o más amenazas se encuentran en ALC. En paralelo, una proporción significativa de la población y el PIB de la región están expuestos a 2 o más riesgos (Banco Mundial, 2012).

La Agenda 2030 (ONU, 2015) reconoce el derecho al desarrollo de todas las personas, basado en los derechos humanos, sin embargo esto sigue siendo un gran desafío dado que ALC es la región más desigual a nivel mundial (OECD, 2014). Las asimetrías en el acceso a una vivienda adecuada, servicios públicos e infraestructura de calidad han producido una fragmentación social en el territorio con zonas de niveles bajos

de prosperidad que ejercen una gran presión sobre las capacidades de resiliencia.

La falta de alineación de las políticas de vivienda con las políticas de desarrollo urbano ha promovido un modelo de vivienda social en las periferias perpetuando la segregación y la expansión de la mancha urbana. Por lo que la forma en la que concebimos nuestras ciudades y la lógica de las políticas públicas del desarrollo urbano deben atender los grandes retos en cuanto a desigualdades de acceso a servicios, infraestructura, vivienda digna, transporte y energía; bajo un esquema relacional de los impactos multidimensionales en la educación, salud, movilidad, trabajo, género, entre otros.

La erosión de las estructuras sociales y políticas socavan las capacidades necesarias para luchar contra el cambio climático, las pandemias y otras crisis sistémicas y en ese sentido las ciudades son también el espacio normativo para las reivindicaciones políticas (Brenner & Schmid, 2015). Es así que vale la pena no perder de vista el contexto previo en el que en 2019 las protestas en Chile cobraban fuerza al igual que los incendios forestales de la zona de la Amazonia y la pérdida de la biodiversidad de la región.

Impactos y lecciones aprendidas de la pandemia

Mientras que en la región vive solo el 8% de la población mundial, han ocurrido ahí cerca del 30% de las muertes reportadas a nivel global por COVID-19 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2021). La naturaleza informal del trabajo, aunado a condiciones de vida de poblaciones en vivienda precaria y hacinamiento, y una débil capacidad institucional, sin duda obstaculizaron la efectividad de los confinamientos en la región (Bakker, B., *et al.*, 2020).

Para las poblaciones vulnerables quienes viven en la informalidad, la exposición ante riesgos se vuelve un problema cotidiano. Existe una falta de datos e indicadores interoperables que contribuyan a un conocimiento profundo de la realidad de quienes viven en estas condiciones. Con lo cual, relevar información en torno a las implicaciones particulares de las ciudades donde la preocupación colectiva por la seguridad y el riesgo han moldeado profundamente la forma en que se imagina y habita un lugar se vuelven sumamente pertinentes (Zeiderman, 2017).

Los índices de la primera evaluación de desempeño presentados por el Centro de Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe (CODS, 2020) muestran un avance por debajo de las expectativas. Acorde a las proyecciones de la evolución de cada objetivo, se espera un descenso en 61 de los 96 indicadores considerados. La implicación de esto equivale a un retroceso de una o dos décadas de los logros sociales y económicos alcanzados. Dos de los factores que dificultarán aún más la recuperación son la fragilidad económica de los Estados para brindar asistencia y la dependencia en un modelo basado en la explotación del medio ambiente y los recursos naturales (Morea, 2021).

CONECTIVIDAD

En 2019, el 66,7% de los habitantes de la región tenía conexión a Internet. Esta brecha limita o impide el acceso al teletrabajo, la educación a distancia y la telemedicina, y a otros bienes y servicios que ofrecen las plataformas e instituciones públicas. En Nicaragua, tan solo el 25% de las personas tiene acceso a Internet en contraste con Chile con el 80% (CEPAL, 2020). La educación se ve afectada en países como México, donde el 45% de los estudiantes no tienen forma de acceder a clases virtuales (WEF, 2021). Por otro lado, se estima que el teletrabajo solo es factible para aproximadamente el 21,3% de las personas empleadas (CEPAL, 2020).

La conectividad es una de las condiciones necesarias para aprovechar el valor creado por las tecnologías digitales. La necesidad de una rápida adopción de la digitalización para el comercio en línea, la educación, los servicios médicos y el entretenimiento ha cambiado el modelo comercial de muchas empresas que operan en la economía de servicios. Como consecuencia, ha habido un aumento significativo en la demanda de infraestructura digital y centros de datos (Clark, 2020).

PLANEACIÓN URBANA Y DENSIDAD

Si bien el aumento de la densidad puede ser un factor que permita la transmisión de enfermedades infecciosas, la densidad por sí sola no ha mostrado ser una variable contundente como otros factores del estado de desarrollo como el acceso al agua y saneamiento; el hacinamiento; la agilidad de medidas de prevención y respuesta; el grado de adherencia a

las medidas de distanciamiento social; el grado de acceso a los servicios y la infraestructura de salud pública.

La experiencia del encierro deja en claro la necesidad de buenos servicios locales donde las personas puedan satisfacer la mayoría de sus necesidades en trayectos cortos a pie o en bicicleta desde sus hogares.

VIVIENDA

La vivienda asequible integrada ha vuelto a ocupar un lugar prioritario en la agenda, ahora impulsada por la conciencia de que los habitantes de barrios marginales y las personas sin hogar son particularmente vulnerables a las crisis de salud (TU Delft Urban Thinkers, 2020). Una condición de hacinamiento dificulta el seguimiento del aislamiento en casa durante un largo período de tiempo. Las políticas de vivienda deben hacer una revisión de la seguridad de la tenencia, condiciones de la vivienda, hacinamiento y el acceso a los servicios básicos, entre otros.

En los casos en los que las personas trabajan desde casa, los espacios pequeños y poco ventilados son entornos poco favorables para la salud. En cuanto al diseño, resaltan los elementos de balcones, terrazas y uso de azoteas.

MOVILIDAD & TRANSPORTE

El número de pasajeros en el transporte público se redujo significativamente en las primeras fases de la pandemia cambiando los patrones de movilidad y modos de transporte hacia el uso de la bicicleta, caminar y el vehículo privado (Sharifi & Khavarian-Garmsir, 2020).

ESPACIO PÚBLICO Y ÁREAS VERDES

La pandemia hizo que muchas personas entraran en contacto con sus espacios públicos locales y redescubrieran el valor de tenerlos cerca. Hasta ahora el diseño del entorno como elemento con impacto en el estado emocional de las personas se consideraba un aspecto intangible dentro de la planeación urbana (Alva, 2019). La pandemia revela la relación entre calidad de vida y el acceso al espacio público y espacios verdes de calidad como un elemento de bienestar para la salud mental.

MEDIO AMBIENTE

En los primeros seis meses de 2020, las emisiones globales de dióxido de carbono decrecieron un 8,8% con respecto al mismo periodo en 2019 (Banco Interamericano de Desarrollo, 2021). De no capitalizar en una transición energética a una economía baja en carbono esta reducción temporal en las emisiones de GEI será poco significativa en la lucha contra el cambio climático a mediano y largo plazo.

ECONOMÍA

La crisis ha golpeado con más fuerza a las comunidades más desfavorecidas que no pueden permitirse quedarse en casa porque viven con un salario diario. El estado de emergencia en los países latinoamericanos ha impactado severamente la economía informal, donde este sector representa entre el 30 y el 40% de la fuerza laboral (Honey-Rosés *et al.*, 2020).

El impacto de la pandemia ha hecho que muchas ciudades reconsideren su infraestructura para promover estilos de vida más locales incluyendo hábitos de consumo, impulsando a pensar en cadenas de suministro más cortas y servicios urbanos más eficientes.

Este ejercicio forzoso, obliga a las ciudades y a sus líderes a reconsiderar la forma en la que se desarrollan y gestionan todos sus sistemas urbanos, la movilidad de las personas, insumos e información. Algunas investigaciones hacen especial hincapié en la necesidad de una mayor autosuficiencia alimentaria y un cambio de paradigma hacia estructuras económicas más diversas (Sharifi & Khavarian-Garmsir, 2020).

Ciudades como nuevo modelo de desarrollo para una recuperación pos-COVID-19

Históricamente la mejora de las condiciones sanitarias de las ciudades motivó a los planificadores, arquitectos e ingenieros a rediseñar las ciudades. A finales del siglo XIX el cólera dio pie a un mejor saneamiento y la tuberculosis a principios del siglo XX a mejorar los sistemas de transporte público y las regulaciones de vivienda (Sennett, 2018). La relación entre salud pública y planeación urbana ha llevado a repensar desde las reglas de zonificación, hasta la gestión de residuos y cómo diseñamos nuestros edificios.

Es preciso remarcar entonces, que la oportunidad en cuestión es un cambio de visión, en el que, si bien la integración de la tecnología y la planeación urbana son fundamentales para la implementación, los cambios tienen que venir de una gestión pública integral de lo urbano con el fortalecimiento de la participación ciudadana. Si deseamos entender de qué forma las ciudades funcionan como espacios políticos y su potencial hacia un nuevo modelo de desarrollo, es imperativo replantear categorías convencionales de organización delimitada territorialmente a la luz de la creciente naturaleza desterritorializada y no delimitada de la vida urbana (Zeiderman, 2017). La historia nos ha mostrado que las ciudades de la región no tienden a marcar cambios radicales en cuanto a lo que está aquí en cuestión, en palabras de Lefebvre “el derecho a la ciudad implica nada menos que un concepto revolucionario de ciudadanía” (Lefebvre, 2017). En el entendido de que el derecho a la ciudad integra al ciudadano como parte fundamental del proceso de transformación urbana se exponen los siguientes planteamientos.

CONECTIVIDAD

La recuperación viene acompañada de la era de la cuarta revolución industrial, la era digital. Se presentan nuevas aplicaciones digitales, nuevas formas de datos y formas de integrar los sistemas urbanos de la ciudad como el transporte, la energía, los residuos y la alimentación.

Partiendo de la consideración que una conexión a Internet asequible sea un derecho y un servicio básico que provean las ciudades, los esfuerzos por parte de los gobiernos para abordar la brecha digital son necesarios.

PLANEACIÓN URBANA, DENSIDAD Y VIVIENDA

Por un lado, el aislamiento y el distanciamiento social constituyen pilares clave en la lucha contra la COVID-19, y la densidad define capacidades intrínsecas de una ciudad para implementar políticas preventivas de segregación física en el transporte público, espacios públicos y servicios e instalaciones compartidas (Lai, Webster, Kumari, & Sarkar, 2020).

Por otro lado, no es necesariamente la densidad lo que es el problema en sí, sino la naturaleza de la desigualdad estructural incorporada en ella. Es necesario tener mayor precisión en las áreas que tienden a ser

desatendidas por los servicios estatales, por lo que es sustancial mejorar los mecanismos de conocimiento y monitoreo del riesgo en estas áreas.

Provisto de las consideraciones anteriores, en términos de planeación urbana y servicios, los estudios urbanos deberán generar más investigación para identificar el tamaño de ciudad y densidad correctos para un equilibrio saludable de ciudades.

Asociar la planeación urbana con un diseño que genere valor fortalece la identidad y cohesión social y económica al colocar al ciudadano al centro de la planeación. Un modelo de planeación urbana que contemple la conectividad para lograr una mejor integración y la accesibilidad para garantizar la inclusión que agregue valor para todos los grupos sociales (Alva, 2019).

Sumado a las pautas de sostenibilidad, dicho modelo tendrá que hacer una revisión cuantitativa de las proyecciones en cuanto a la reducción en la tasa de ocupación de edificios de oficinas, usos de suelo para el uso eficiente y aprovechamiento de espacio subutilizados, la policentricidad, la integración de las infraestructuras urbanas y políticas de vivienda que respondan a la diversidad de necesidades, entre otros.

MOVILIDAD & TRANSPORTE

Las estrategias de diseño urbano inteligente pueden contribuir a satisfacer las necesidades diarias mediante la planificación orientada al vecindario para reducir un porcentaje de los trayectos en transporte público. Sin embargo, el éxito de una política urbana de movilidad que responda a la escala de transformación necesaria en este sentido requiere una reevaluación de densidades y de usos mixtos a nivel manzana, junto con programas que favorezcan el trabajo desde casa. Por ello, las largas distancias en un corto y mediano plazo no deben quedar desatendidas. En consecuencia, para evitar una mayor dependencia de los vehículos privados, se deben adaptar los sistemas de transporte público para minimizar los riesgos potenciales a la salud y recuperar la confianza pública al satisfacer las necesidades de seguridad de los usuarios.

Algunas grandes ciudades del mundo han comenzado a reconfigurar las calles para dar cabida a más ciclistas y peatones en distancias más largas. Las acciones en Latinoamérica siguen siendo de carácter temporal

con cierres de calles y algunas intervenciones para dar espacio al transporte activo (Honey-Rosés *et al.*, 2020). Estas medidas a corto plazo están sirviendo como campo de prueba para cambios que eventualmente puedan volverse permanentes. Sin embargo, las transformaciones permanentes seguirán requiriendo cambios en los hábitos personales, las políticas, los incentivos y las infraestructuras urbanas.

En ese sentido, dirigir esfuerzos hacia controlar la congestión y horas pico para prevenir la vuelta a favorecer el auto sobre otros medios son consideraciones que se pueden implementar con nuevas variables. Una de ellas, es una infraestructura a nivel de municipio que responda a la distancia y el tiempo promedio que las distancias de la micro-movilidad y los viajes activos tienden a cubrir, habilitando calles de velocidad reducida como los entornos que permitan este tipo de trayectos. Al poder detenerse en cualquier punto y tener velocidades lentas, aumentan las interacciones con el entorno social y construido, a su vez que las posibilidades de consumo en los comercios locales y se mejora la experiencia del viaje. Proporcionar suficiente espacio en las calles para diferentes tipos de velocidades es un elemento de inclusión, las personas con diferentes necesidades de movilidad requieren una infraestructura que les permita participar de las actividades sociales y satisfacer las necesidades básicas de transporte. Las calles lentas y las intersecciones inteligentes brindan infraestructura para que las personas se muevan de manera más saludable. Si se aprovechan las oportunidades para permitir estos viajes de manera sostenible, podrían representar una contribución a la mejora de la calidad del aire y la reducción de la congestión.

ESPACIO PÚBLICO Y ÁREAS VERDES

Los espacios públicos son una característica clave de una ciudad resiliente, en parte debido a su capacidad de transformarse para fines de salud de emergencia, como espacios de acción cívica, oportunidades para unirse y para construir comunidad. Las restricciones también pueden aumentar las percepciones de inseguridad, un tema que dicta fuertemente el uso (o la falta del mismo) del espacio público en América Latina (Honey-Rosés *et al.*, 2020).

Repensar la forma en las cuales las personas se reúnen en el espacio requiere de métodos participativos e inclusivos. A su vez, es necesario

atender el acceso desproporcionado al espacio público y pensar la distribución en términos de reducir estas desigualdades a través de una red de espacios como sistema de cohesión.

MEDIO AMBIENTE

Las interrupciones en las cadenas de suministro de alimentos en las ciudades propician un debate bajo el cual se pueden impulsar los movimientos agrícolas urbanos que buscan aumentar la autosuficiencia urbana mediante el cultivo de alimentos locales.

La Agencia Internacional de Energía ha planteado un Plan de Recuperación Sostenible para implementarse durante el año 2021 al 2023. Consiste en impulsar el crecimiento económico, crear puestos de trabajo y construir sistemas de energía más limpios y resilientes a partir de identificar medidas rentables que abarcan seis sectores clave: electricidad, transporte, industria, edificios, combustibles y tecnologías emergentes bajas en carbono (IEA, 2020).

ECONOMÍA

Al existir un mayor número de opciones de servicios en línea, los comportamientos y hábitos de consumo irán cambiando. La vitalidad y el dinamismo de la ciudad puede reemerger a partir de las economías de la experiencia urbana presencial. Es decir, las actividades que tienen un valor agregado si se experimentan físicamente, el espacio público; el entretenimiento; el turismo; las artes y la cultura entre otras actividades relacionadas con el ocio y la exploración de la ciudad que aumenten nuestra interacción con los lugares (Clark, 2020).

Como parte de los esfuerzos de una recuperación económica, pensar en la innovación urbana a partir de detonar mecanismos que puedan impulsar el potencial de la economía colaborativa, la economía circular, de la experiencia y la economía de plataformas.

GOBERNANZA

Se reconoce cada vez más la importancia de la gobernanza a nivel de ciudad para abordar los desafíos sociales. Si bien la gestión de arriba hacia abajo a través de sistemas integrados de gobernanza multinivel es esencial para

coordinar las actividades, se necesita niveles de liderazgo local para tomar acciones ágiles y oportunas (Sharifi & Khavarian-Garmsir, 2020).

Otras cuestiones relacionadas con la gobernanza, tienen que ver con la necesidad de analizar los vínculos urbano-rurales y las ventajas de fortalecer las redes mundiales de ciudades que puedan facilitar el intercambio de experiencias y el apoyo mutuo (Acuto, 2020).

Es difícil identificar aún si la tendencia pre-pandémica de la migración de las poblaciones hacia las ciudades se vea reducida en términos de los números proyectados. Por lo que será importante analizar los cambios en la estructura de la población para identificar dinámicas de flujos de ciudades grandes a ciudades pequeñas y medianas que verán un crecimiento en su población.

Conclusiones

El escenario pospandémico es incierto y los impactos a mediano y largo plazo son aún difíciles de estimar dando lugar a mucha especulación sobre el futuro. Lo cierto es que fomentar sociedades más sostenibles o “aprovechar la oportunidad” para realizar cambios radicales en el sistema económico puede ser más factible para algunos países que para otros (Morea, 2021). En consecuencia, es necesario cuestionar la escala de estas transformaciones en el contexto local y las interdependencias con el contexto global.

Es momento de poner en práctica las lecciones aprendidas de la falta de planificación de las ciudades de ALC y desarrollar estratégicamente una transición gestionada hacia un cambio de paradigma con un fuerte énfasis en una recuperación verde. Por lo tanto, es esencial desarrollar enfoques integrados específicos del contexto para desarrollar e implementar acciones efectivas de planificación, respuesta, y adaptación para una recuperación económica que mejore la salud pública, reduzca la desigualdad y aborde la crisis climática.

De cara al futuro, es necesario comprender cómo se ha separado la vulnerabilidad de la salud y las políticas en torno a quién se considera vulnerable y en riesgo. Combinar acciones en justicia social, salud y planificación urbana será clave para lograr un cambio positivo. La COVID-19 puede presentar una oportunidad para integrar una

perspectiva de salud dentro de la planificación urbana, estableciendo un diálogo con áreas de investigación establecidas en salud, bienestar y medio ambiente.

En reconocimiento del punto de partida diferenciador de las ciudades de la región en comparación a ciudades del norte global es necesario encontrar un punto de tensión entre los compromisos ambiciosos necesarios para prevenir crisis futuras como el cambio climático y las complejidades sociales y económicas actuales. ¿De qué formas podemos aprovechar la crisis para construir ciudades más justas, más saludables y verdes? ¿Hasta qué punto los cambios serán transformadores y para quién? Estas respuestas requieren de reflexiones sobre qué aspectos de la ‘vieja normalidad’ deben conservarse y cuáles son los que deben transicionar a una ‘nueva normalidad’ más sostenible y con estrategias para salvaguardar tanto la biodiversidad como el bienestar humano.

Este es un momento crucial en el cual, las decisiones que tomen los gobiernos ahora marcarán el futuro de las ciudades durante décadas a venir. En este sentido las ciudades juegan un rol fundamental con el potencial de ser actores catalizadores si logran una combinación precisa de los factores de experimentación, de aceleración de procesos y conocimiento preexistentes y de voluntad política.

La degradación, el deterioro y la regeneración son procesos que las ciudades han experimentado a lo largo de la historia. Una recuperación resiliente y verdaderamente transformacional, requiere de un nuevo contrato social como fundamento base para la sostenibilidad y la reducción de las desigualdades.

Bibliografía

Acuto, M. (2020). Engaging with global urban governance in the midst of a crisis. *Dialogues in Human Geography*, 10(2), 221-224. <https://doi.org/10.1177/2043820620934232>

Alva, B. (2019). Los retos de la agenda urbana desde lo local y la estrategia multiescalar en América Latina. En *Serie Seminarios y Conferencias 92. Planificación multiescalar: Las desigualdades territoriales. Volumen II* (pp. 27-35). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bakker, B., et al. (2020). *COVID-19 in Latin America and the Caribbean: A High Toll on Lives and Livelihoods*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *Informe de Sostenibilidad 2020* (pp. 18-55). Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Banco-Interamericano-de-Desarrollo-Informe-de-Sostenibilidad-2020.pdf>

Banco Mundial. (2012). *Disaster Risk Management in Latin America and the Caribbean Region: GFDRR Country Notes*. World Bank, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery.

Brenner, N., & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*, 19(2-3), 151-182. <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>

CEPAL. (2020). *Universalizing access to digital technologies to address the consequences of COVID-19* (Special Report COVID-19 N.º 7; p. 25). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de Comisión Económica para América Latina y el Caribe website: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45939/5/S2000549_en.pdf

Clark, G. (2020). *COVID-19 and the Future of Cities*. Recuperado de <https://www.gregclark.com/videos>

CODS. (2020). Impactos de la COVID-19 en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado 6 de abril de 2021, de Centro de Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe website: <https://cods.uniandes.edu.co/impactos-del-covid-19-en-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Cuervo, L. M., & Délano, M. del P. (2019). Planificación multiescalar: Las desigualdades territoriales. Volumen II. *Seminarios y Conferencias*, 92, 148. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Foro Económico Mundial. (s. f.). *¿La COVID ha matado nuestras ciudades?* En *World vs. Virus*. Recuperado de <https://soundcloud.com/world-economic-forum/did-covid-kill-our-cities>

Honey-Rosés, J., Angelovski, I., Chireh, V. K., Daher, C., Konijnendijk van den Bosch, C., Litt, J. S., ... Nieuwenhuijsen, M. J. (2020). The impact of COVID-19 on public space: An early review of the emerging questions – design, perceptions and inequities. *Cities & Health*, 1-17. <https://doi.org/10.1080/23748834.2020.1780074>

IEA. (2020). *Sustainable Recovery*. Paris. Recuperado de <https://www.iea.org/reports/sustainable-recovery>

Lai, K. Y., Webster, C., Kumari, S., & Sarkar, C. (2020). The nature of cities and the COVID-19 pandemic. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 46, 27-31. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2020.08.008>

Leach, M., MacGregor, H., Scoones, I., & Wilkinson, A. (2021). Post-pandemic transformations: How and why COVID-19 requires us to rethink development. *World Development*, 138, 105233. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105233>

Lefebvre, H. (2017). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing Libros.

Morea, J. P. (2021). Post COVID-19 Pandemic Scenarios in an Unequal World Challenges for Sustainable Development in Latin America. *World*, 2(1), 1-14. <https://doi.org/10.3390/world2010001>

OECD. (2014). *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*. OECD. Recuperado de OECD website: https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2014_soc_glance-2014-en

ONU. (2015). *La Agenda para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado 6 de abril de 2021, de Desarrollo Sostenible website: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

Sennett, R. (2018). *Building and Dwelling, ethics for the city* (Farrar, Straus and Giroux). Macmillan. Recuperado de <https://us.macmillan.com/buildinganddwelling/richardsennett/9780374200336>

Sharifi, A., & Khavarian-Garmsir, A. R. (2020). The COVID-19 pandemic: Impacts on cities and major lessons for urban planning, design, and management. *Science of The Total Environment*, 749, 14. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.142391>

TU Delft Urban Thinkers. (2020). *The New Urban Normal: Urban Sustainability and Resilience Post COVID-19*. [La Nueva Normalidad Urbana: Sostenibilidad y resiliencia urbana post COVID-19]. TU Delft, Global Urban Lab, World Urban Campaign. Recuperado de TU Delft, Global Urban Lab, World Urban Campaign website: <https://www.yumpu.com/en/document/read/65198122/the-new-urban-normal-urban-sustainability-and-resilience-post-covid-19>

WEF. (2021). *The Global Risks Report 2021*. Recuperado 6 de abril de 2021, de Foro Económico Mundial website: <https://wef.ch/34TSz6d>

Zeiderman, A. (2017). *Endangered City: Security and citizenship in Bogota*. En *The SAGE Handbook of the 21st Century City* (Suzanne Hall, Ricky Burdett, Richard Burdett, pp. 314-330). SAGE.

Los desafíos de la digitalización en América Latina

Juan M. Zafra

Los aprendizajes adquiridos en la gestión de las comunicaciones durante la pandemia servirán para que la región afronte una nueva fase de la digitalización inclusiva gracias al uso de tecnologías y redes de vanguardia

La digitalización es un viaje, un proceso, una aventura sin fin para sociedades y personas con hambre de conocimiento y determinación para implementar los vertiginosos y enormes avances tecnocientíficos que nos brinda esta nueva era del conocimiento global e interconectado. Y siendo así, permítanme que me refiera a la oportunidad que tenemos de construir un nuevo mundo digital en Iberoamérica.

Muchas son las dificultades para alcanzar el objetivo y el momento no puede ser menos alentador. La pandemia ha azotado con inusitada fuerza a los países de la región en la salud, en el ámbito económico y en lo social. Con todo, las tecnologías de la información y de la

comunicación (TIC), las infraestructuras de banda ancha fija y móvil se han evidenciado esenciales para sostener la actividad, para mantenernos conectados..., vivos y con esperanza en el futuro. Las tecnologías digitales nos han permitido sortear el confinamiento físico y mitigar los efectos personales, económicos y sociales de COVID-19 en el mundo de la empresa, en el trabajo, en la educación, en la salud y hasta en el propio gobierno de los países. Las tecnologías digitales nos han unido y nos han permitido compartir una experiencia que nos obliga a reflexionar sobre el pasado de nuestras sociedades y a replantearnos la hoja de ruta de nuestro futuro.

COVID-19 ha dejado al descubierto no ya el tránsito, acelerado por necesidad, sino el alcance de una realidad digital con evidentes ventajas en términos de eficiencia y sostenibilidad. La revolución industrial se ha agotado y debemos reconocer que es la resistencia al cambio la que en buena medida nos ha traído hasta aquí.

Son muchos los desafíos a los que se enfrenta el mundo hoy en día, pero posiblemente uno de los más importantes sea comprender la nueva revolución tecnológica que está acarreado la transformación de la humanidad debido a la convergencia de los sistemas digitales, físicos y biológicos. Las tecnologías digitales, en desarrollo exponencial y convergente con las ciencias, la biología y el estudio del cerebro están cambiando la manera en la que vivimos, trabajamos y nos relacionamos. La velocidad, amplitud y profundidad de esta revolución nos están obligando a repensar cómo los países se desarrollan, cómo las organizaciones generan valor e incluso lo que significa ser humanos, advertía Klaus Schwab, fundador del Foro Económico Mundial.

Evitar los desequilibrios

Los desequilibrios en las relaciones humanas y de las personas con el entorno natural se han hecho insostenibles. Las tensiones en esa relación, los desequilibrios, se han extendido y sus efectos se hacen evidentes también en lo social, lo que explica muchos de los conflictos a los que nuestra civilización se enfrenta a nivel global –disputas geoestratégicas, pandemias, migraciones, conflictos bélicos locales con implicaciones e intereses internacionales...–.

La pandemia ha sido el último grito de alerta y solo si aceptamos la responsabilidad colectiva de crear un futuro en el que la innovación y la tecnología sirvan a las personas, podremos llevar a la humanidad a nuevos niveles de desarrollo. No solo económico. En la sociedad de la abundancia, la revolución exigirá nuevas formas de colaboración y gobernanza, renovados valores de generosidad y transparencia, una narrativa positiva y compartida para que la superinteligencia colectiva humana –amplificada por la inteligencia artificial y el aprendizaje robótico–, en un entorno de superlongevidad conduzca a un nuevo estadio de superbienestar en todo el planeta. Para alcanzarlo, la tecnología es solo una herramienta y serán los valores y los principios con los que se aplica los que determinarán el éxito de la tarea.

Por desgracia, la apresurada adopción de las tecnologías digitales, el salto hacia la digitalización no ha estado al alcance de todas las personas. Tampoco en América Latina. La cara amarga del momento es, en primer lugar y mientras se escribe aún este artículo, el elevado número de muertes que se ha cobrado y se cobra aún la pandemia en Iberoamérica y la ausencia de vacunas para combatirla en términos generales. A la crisis sanitaria se suma el enorme impacto económico y social de la COVID-19 en toda la región, donde se ha consolidado un escenario marcado por el colapso económico e institucional de consecuencias todavía difíciles de cuantificar a corto, medio y largo plazo.

Una crisis global

Con todo, y pese a ser Iberoamérica una de las zonas más golpeadas por el coronavirus y por la crisis económica y social consecuente, conviene no olvidar que el complejo escenario que se ha abierto con la pandemia, la incertidumbre sobre el inmediato futuro y la inestabilidad sociopolítica son también elementos propios de la era de globalización. Es por ello por lo que, como antaño, aun en el peor de los momentos no cabe el desánimo y, antes bien, cabe interpretar que también esta grave crisis, como las vividas en épocas anteriores en la región, es también una oportunidad para corregir los enormes desequilibrios internos y respecto a otros países y zonas del mundo.

“La penetración tecnológica está en su punto más alto. El panorama digital está creciendo exponencialmente y hay grandes oportunidades para el crecimiento en comparación con las economías desarrolladas”, señalan desde la firma de capital riesgo Atlántico en el informe *Transformación Digital en América Latina 2020*.

En 2020 se cumplieron precisamente los primeros 15 años desde la aprobación del *Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (eLAC2007)*, con el que los países de latinoamericanos quisieron dar continuidad a la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información celebrada primero en Ginebra (2003) y, posteriormente en Túnez (2005). En 2006 se juntaron en Río de Janeiro para forjar un consenso político y una visión estratégica común que tenía como base redefinir las 167 metas del plan global acordado en Túnez, adecuándolo a las necesidades específicas de América Latina y el Caribe. En Brasil, 33 países de América Latina elaboraron su propio programa, con 30 metas y 70 actividades, suscribiéndose al primer Plan de Acción Regional sobre la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (eLAC2007).

En noviembre de 2020 cabía esperar que el desánimo se hubiera apoderado de los miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), encargados de organizar junto con el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información de Ecuador (MINTEL) la séptima Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. Incluso que la cumbre fuera suspendida ante la emergencia en la lucha contra la COVID-19.

Sin embargo, las delegaciones de los países llamadas a reunirse por videoconferencia no podían dejar pasar la oportunidad de compartir experiencias, visiones de futuro y, sobre todo, de debatir y establecer prioridades en materia digital para los próximos dos años. El objetivo marcado era avanzar en la redacción de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe eLAC 2022 y el ánimo acelerar, en la medida de lo posible, las reformas necesarias para la transformación digital a partir de las lecciones aprendidas.

El encuentro de cuatro días fue inaugurado por el presidente de Ecuador Lenin Moreno. “Juntos podemos definir y fortalecer políticas

regionales que sean democráticas, que sean incluyentes”, afirmó, en lo que constituye ya un resumen de los asuntos que se abordaron en la cumbre. El foco estuvo en el análisis del papel determinante de las tecnologías digitales frente a la pandemia y la reactivación económica, la inclusión digital como instrumento fundamental para reducir la desigualdad y la importancia de la transformación digital en el ámbito productivo. La relevancia de los datos y de la medición en la economía digital, la protección de la privacidad y la ciberseguridad, el auge del comercio electrónico durante la pandemia y las oportunidades para su continuidad, así como la necesidad de incorporar a las mujeres a la era digital fueron aspectos prioritarios en el encuentro.

El reto es de una magnitud enorme y está en línea con los que tienen ante sí incluso la mayoría de las naciones más desarrolladas en la era industrial. Se trata de introducir la economía y la sociedad latinoamericanas en la industria 4.0, en la nueva era del conocimiento. No será fácil, pero es otra gran oportunidad. Los países latinoamericanos no tienen una buena posición de partida y el daño ocasionado por la COVID-19 puede ser determinante.

Asumir la realidad

La región aún no se había recuperado de la brusca ralentización del crecimiento experimentada en 2015 y los efectos del coronavirus han sido dramáticos. Según CEPAL, la caída del PIB en América Latina y el Caribe ha sido superior al 9%, hay 21 millones de parados más y 45 millones de pobres al término de 2020. El descenso de las remesas de inmigrantes hace más penosa aún la situación social de una parte demasiado relevante de la población en riesgo de pobreza extrema y la devaluación de las divisas regionales acentúa los problemas para gestionar la recuperación por parte de muchos Gobiernos.

La economía de Brasil se contrajo un 4,1% en 2020, el peor desempeño en 25 años, aunque también mejor que el 5,3% previsto por el Fondo Monetario Internacional y que el de otras economías de la región. Su moneda, sin embargo, se depreció un 30% respecto al dólar estadounidense. El PIB de Chile cayó un 6%; Colombia, el 6,8%; México, un 8,3% y Argentina, más del 10%.

Como en Europa, los mandatarios latinoamericanos se declaran dispuestos a llevar a cabo medidas que permitan transformar la crisis sanitaria, económica y laboral en una oportunidad para construir un futuro mejor. “Es evidente que a mediano y largo plazo el bienestar social no será posible sin el acceso a las tecnologías digitales y su aprovechamiento en todos los ámbitos de la vida económica y social”, concluyó la cumbre de Río de Janeiro.

La misma pauta han seguido los mandatarios de la Unión Europea en su apuesta por lanzar enormes inversiones (750.000 millones de euros) en el marco de un programa *NextGenerationEU* que tiene como ejes la digitalización, la sostenibilidad y la cohesión social. También Estados Unidos pone el foco en la digitalización y, en concreto, el despliegue de infraestructuras y tecnologías en el marco de un *New Green Deal* que sus defensores quieren extender a nivel global.

“Lo digital tiene que ser la llave para abordar los problemas estructurales de América Latina y el Caribe”, enfatizó Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL. A mediano y largo plazo el bienestar social no será posible sin el acceso a las tecnologías digitales y su aprovechamiento en todos los ámbitos de la vida económica y social. Sin embargo, la transformación debe implicar también cambios profundos en la gobernanza de las naciones latinoamericanas, en la legislación más allá del sector tecnológico y en el sistema de garantía y de derechos para la ciudadanía y las empresas.

Una nueva gobernanza

Aun a riesgo de caer en el tópico, conviene subrayar que esa transformación digital no consiste en la implementación de la tecnología sin más, sino en la adopción de una nueva cultura, de una nueva manera de hacer, de formarse, de actuar y de gobernar. La transformación digital comienza por las personas y ha de extenderse a todo el sistema educativo, financiero, laboral a partir del uso de tecnología. “Tenemos que apostar por un futuro diferente. Hay que dejar atrás la realidad en la que estábamos antes de marzo de 2020 y para ello es imprescindible la educación y la cultura. Debemos salir de un relato tradicional y asentado en toda la región, que no se corresponde con la realidad, y que debe variar hacia el

reconocimiento de la desigualdad dominante, la necesidad de mejorar la productividad y, sobre todo, de evitar una catástrofe generacional por la exclusión de los jóvenes de esa nueva sociedad digital que se está construyendo”, advierte Mariano Jabonero, secretario general de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)¹.

Va a ser necesario revisar la agenda digital aplicada hasta la fecha para corregir carencias y errores que han aflorado con la pandemia. También se va a requerir amplitud de miras, visión a largo plazo, para no caer en soluciones dirigidas a tapar cuanto antes los agujeros que dejará la crisis. La tendencia creciente al populismo como forma de alcanzar y/o de perpetuarse en el poder apelando a las emociones más básicas de la ciudadanía, cuando no a la desinformación y a la manipulación informativa (las *fake news* se han convertido en una constante amenaza para los sistemas democráticos), constituye otra de las amenazas principales para superar la crisis actual. Se añade a ello la tentación de utilizar los incrementos de la deuda para aplicar no ya subidas sino nuevos impuestos y, en particular, a aquellas compañías como las operadoras de telecomunicaciones que han demostrado su aportación de valor irrefutable al mantenimiento de la actividad durante la pandemia y que han de tener un papel principal en el camino al futuro digital.

La oportunidad del 5G

“El desarrollo de las infraestructuras de 5G no puede ser la excusa para abrir subastas con ánimo recaudatorio. Ese afán recaudatorio para compensar los fuertes incrementos de deuda puede arruinar los planes de inversión en las redes y en los servicios que se desarrollarán con la nueva tecnología de redes 5G”, advierte Eduardo Navarro, Director de Estrategia y Asuntos Corporativos de Telefónica en el encuentro *La*

¹ Intervención de Mariano Jabonero, secretario general de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) en la sesión organizada por el European Council on Foreign Relations (ECFR) bajo el título *La Unión Europea y América Latina: hacia una alianza tecnológica inclusiva*.

Unión Europea y América Latina: hacia una alianza tecnológica inclusiva.

Las redes han funcionado allá donde alcanzan. El problema es que la región se enfrenta a un problema que como alertaba Jabonero, parecía superado o, de forma aún más dramática, no se reconocía: la falta de acceso de un tercio de la población de América Latina a la Red global. Cuarenta y dos millones de hogares carecen de acceso a Internet y son los más pobres los más afectados y, por tanto, en mayor riesgo de quedar definitivamente marginados de la sociedad digital. Bolivia, Salvador y Panamá son, según CEPAL, los países de la zona con menos hogares conectados.

El problema se acentúa si consideramos que, según las mismas fuentes, el 42% de los menores de 25 años no tiene acceso a Internet. Ese porcentaje se eleva hasta el 66% en el caso de los mayores de 56 años, en evidente riesgo de exclusión siendo, además, el colectivo de edad más intensamente afectado por el cese de la actividad y el desempleo generado por la COVID-19 y el parón de la actividad empresarial.

Sin acceso, el teletrabajo y la teleeducación son una utopía para una minoría demasiado amplia en Latinoamérica. No en vano, tres de los cinco primeros países afectados por el cierre total de escuelas en el mundo durante la pandemia están en Latinoamérica. El informe *Análisis del cierre de las escuelas* elaborado por UNICEF, UNESCO y Banco Mundial pone de relieve que 14 países del mundo permanecieron totalmente cerrados desde marzo de 2020 hasta febrero de 2021. Dos terceras partes de esos países se encuentran en América Latina y el Caribe, y casi 98 millones de niños en edad de asistir a la escuela resultaron afectados. De los 14 países, las escuelas de Panamá son las que más días permanecieron cerradas, seguidas de las de El Salvador, Bangladesh y Bolivia.

Cultura, educación y formación

“A pesar de los esfuerzos generalizados, existen grandes diferencias en la capacidad de los países para proporcionar a los niños y jóvenes un aprendizaje efectivo”, ha manifestado el director global de Educación del Banco Mundial, Jaime Saavedra, que se muestra preocupado por la “pobreza del aprendizaje” y la “desigualdad en las oportunidades”.

Se hace evidente el riesgo de que se cumplan los peores presagios acerca de una “catástrofe generacional” por la exclusión de los más jóvenes de la sociedad del conocimiento, como consecuencia de la falta de acceso o de conocimientos básicos para desempeñarse en el entorno digital. De los 79 países que han respondido a preguntas relacionadas con la financiación durante la elaboración del informe de UNICEF, casi el 40 por ciento de los de ingresos bajos y medianos ya han experimentado o prevén recortes en el presupuesto educativo.

Frente al abatimiento, resiliencia. La subdirectora general de Educación de la UNESCO, Stefania Giannini, ha matizado que, aunque “la pandemia profundizará la falta de financiación de la educación en los países de ingresos bajos y medios”, si en lugar de esperar “se toman ya las decisiones de inversión adecuadas, esta brecha podría reducirse significativamente”. La capacidad tecnológica ya disponible, la tendencia a la baja de los costes de producción de equipos y de extensión de las infraestructuras lo permite. ¿Y ahora qué?

Los mandatarios de la región tienen ante sí la oportunidad de romper con las tradicionales deficiencias en las políticas públicas, en particular las referidas a su transparencia, medición y eficiencia y abordar con determinación un momento de disrupción que podría colocar de nuevo a América Latina en condiciones de igualdad respecto a otros países en desarrollo digital. En ese sentido se manifestaba Rebeca Grynspan, secretaria general Iberoamericana y exvicepresidenta de Costa Rica, al subrayar que el momento podría equipararse al vivido en los años 90 cuando América Latina supuso una oportunidad de crecimiento sin paragón para las grandes multinacionales de las telecomunicaciones europeas. Lejos de gravar, se trataría, por tanto, de atraer. Y, de nuevo, América Latina tiene encantos y atractivos suficientes.

En el análisis de Grynspan destaca el dato de que el 80% de la población latinoamericana pueda ser considerada “urbana y joven”, lo que abre una enorme oportunidad si se invierte en talento, se establece una nueva legislación y un marco de impulso a la cooperación con Europa y se impulsa la inclusión de los colectivos en riesgos de exclusión en la sociedad digital (mujeres, mayores, familias pobres...). Para sostener su argumento acerca del talento floreciente en la región aporta un dato esclarecedor: en América Latina se contabilizan 22 startups unicornios

(valoradas en más de 1.000 millones de dólares); Europa contabiliza solo 14 más. Treinta y tres países de América Latina y el Caribe son miembros de la CEPAL y Brasil, Argentina, México, Colombia y Uruguay ya han dado buen ejemplo de emprendimiento² con varios unicornios de talla mundial. La iniciativa *Colombia Startup & Investor Summit*³, la plataforma de encuentro que tiene como misión inspirar, educar y conectar a los emprendedores, inversionistas y empresas colombianas y de otros países es buen ejemplo de actuaciones que pueden ayudar a despegar la innovación en América Latina.

Garantizar el acceso a la red

La agenda digital latinoamericana de futuro pasa en primer lugar por la universalización del acceso a banda ancha móvil (actualmente alcanza al 67% de la población) y fija para el conjunto de la ciudadanía (limitada en la actualidad al 17% de la población, según CEPAL), acompañada de la extensión del uso de la red en ámbitos como la educación, las pymes y la administración. Para que así sea es necesaria la formación de una buena parte de la población y, en concreto de los trabajadores de los sectores tractores, en habilidades digitales básicas. Inclusión, capacitación en habilidades digitales y regulación adaptada a la nueva realidad digital son prioridades esenciales para el progreso de la región.

Es imprescindible que el acceso se extienda a las zonas rurales y semiurbanas en condiciones de asequibilidad y de calidad, fomentando la competencia entre operadores que complementen el despliegue y la oferta comercial de los operadores tradicionales. El fomento a la innovación en servicios mediante ayudas públicas y la colaboración público-privada a través de las universidades y/o centros de investigación es clave para intensificar el uso de las infraestructuras.

En esa línea, el desarrollo de la tecnología 5G ofrece también una oportunidad de colocar a América Latina en la misma posición

2 <https://startupschilenas.cl/startups-unicornios-en-america-latina-2020/>

3 *Colombia Startup & Investor Summit*, inspirada en *Startup South Summit* que se celebra cada año en España, se ha consolidado como referencia en sus seis años de celebración, durante los que han pasado más de 120 startups por su *startup battlefield* y más de 900 inversionistas.

competitiva que las naciones más ricas. El 5G es solo incipiente en el mundo y supondrá una verdadera disrupción. Sus aplicaciones supondrán una nueva forma de establecer las relaciones personales, económicas, laborales, de gobernanza... Ni uno solo de los ámbitos de nuestras vidas quedará al margen del impacto del 5G, que entre otros aspectos permitirá la conexión directa entre las máquinas y aplicaciones como la conducción autónoma o la robotización absoluta de tareas rutinarias tanto en la industria como en los servicios e incluso en la agricultura.

“El 5G nos permitirá desarrollar aplicaciones que hasta ahora no hay forma de hacer realidad”, señala Francisco Ros, que fue secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información en el Gobierno de España y exconsejero de la empresa Qualcomm.

El despliegue de infraestructura es necesariamente la base de la digitalización, aspecto en el que los países de América Latina se encuentran en el vagón de cola de las economías globales. México, Colombia y Brasil son tres de los países en la región con más protagonismo en la economía digital y en los tres se concentra la inversión en *startups*, que en 2019 fue de 4.600 millones de dólares según datos del Fondo Monetario Internacional.

Infraestructuras, inversión y educación generarán el caldo de cultivo necesario para que en América Latina se desarrolle un ecosistema emprendedor –mediante incubadoras, aceleradoras, redes empresariales y observatorios del ecosistema digital– que contribuya también a limar las desigualdades y a digitalizar el tejido productivo para incrementar su eficiencia y productividad.

La capacitación en nuevas habilidades es imprescindible para desarrollar un tejido productivo digital que ayude a mejorar la competitividad en el mercado global. Solo mediante la educación y el reciclaje profesional será posible incorporar las tecnologías que hoy están siendo transformadoras en la sociedad latinoamericana: analítica de datos, inteligencia artificial, impresión 3D, realidad aumentada, aprendizaje robótico y otras.

Por eso, las políticas públicas, las agendas gubernamentales para la digitalización han de ser revisadas a la vista de la experiencia adquirida y también de las carencias evidenciadas durante

la pandemia (se ha constatado que solo un 21,3% de trabajadores latinoamericanos podían acceder al trabajo remoto, muy por debajo del 40% de los estadounidenses y europeos⁴).

“La agenda digital se ha vuelto, ya no un tema de productividad o de crecimiento económico inclusivo, sino directamente se ha vuelto un tema de supervivencia”, afirmó la secretaria general iberoamericana, Rebeca Grynspan en la apertura de *Iberoamérica transformación digital NOW*, un encuentro dedicado a finales de 2020 al diálogo público-privado para lograr la transformación digital en un escenario de recuperación económica pos-COVID-19.

Grynspan subrayó entonces la necesidad de que las tecnologías se empleen no solo para el ocio o el entretenimiento (América Latina es una de las regiones en las que se registra un uso más intensivo de las redes sociales) sino para incrementar la productividad, digitalizar y automatizar los procesos productivos y desarrollar nuevas industrias verticales y sectores conectados.

Una agenda pública renovada

El reconocimiento de las debilidades, la cooperación internacional y la apuesta por la entrada en una nueva era digital ayudarán a afrontar cambios que van más allá de la implementación de tecnología. “Hasta ahora, y pese a una adopción extremadamente elevada de tecnologías digitales, su contribución al crecimiento de la productividad sigue siendo bajo. Esto ocurre porque para digitalizar la producción no es suficiente invertir en equipamiento”, comentó Raúl Katz, director académico de *América Latina 4.0: la transformación digital en la cadena de valor*⁵.

CEPAL establece ocho componentes esenciales de esas agendas digitales de futuro:

1. Liderazgo claro y definición de roles y competencias.
2. Priorizar áreas y sectores para evitar iniciativas superpuestas.

4 <https://www.bbva.com/es/la-transformacion-digital-en-america-latina-se-acelera-con-la-pandemia>

5 https://grupoassa.com/assets/img/insights/dBT_Research_Full_22Agosto2016.pdf

3. Diagnóstico de la oferta, incentivos y necesidades y determinantes de la inversión.
4. Análisis de la demanda con foco en la agregación para crear nuevos mercados y cadenas de valor.
5. Estimular la confianza digital y bajar costos transaccionales. Asegurar la privacidad y tener políticas de ciberseguridad.
6. Oficinas de innovación y gobierno digital alineadas y capacidad de disciplinamiento transversal.
7. Medición y reporte continuo de progresos. Datos abiertos para una ciudadanía participativa.
8. Visión a largo plazo.

La cooperación, el desarrollo de un mercado digital único que facilite la adquisición e implementación de tecnologías avanzadas, el establecimiento de estándares compartidos, una regulación común y la aplicación de principios de actuación comunes por los que se rige la sociedad digital, como la transparencia gubernamental, la colaboración y la participación de la sociedad civil en las políticas públicas, ayudarán a consolidar un nuevo modelo en la región. Permitirán, adicionalmente, que América Latina ocupe un espacio propio en la lucha geopolítica con base tecnológica que están jugando los grandes bloques: China, Rusia y Estados Unidos como protagonistas.

Cooperación regional e interregional

En una tesitura similar a la europea en ese aspecto, la Unión Europea y América Latina establecieron en el mes de febrero un marco de cooperación que tiene uno de sus aspectos centrales en la digitalización. “La pandemia ha evidenciado la necesidad de cooperar. Con América Latina es muy fácil porque compartimos grandes desafíos –como la integración nacional, la digitalización de las economías o el desarrollo de la tecnología con las personas en el centro–”, explica Lorena Boix Alonso, directora para la Sociedad Digital, Confianza y Ciberseguridad de la dirección general Connect de la Comisión Europea.

En febrero de 2020, los Ministros de Exteriores de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe reunidos en Berlín bajo

la presidencia alemana de la UE acordaron impulsar la conectividad digital y la protección de datos con el fin de facilitar los flujos de datos comerciales y la cooperación en materia de políticas y normativas y el desarrollo de competencias digitales. Los ministros reconocieron el reto que representa para muchos países de América Latina y el Caribe el acceso a las tecnologías emergentes y destacaron la necesidad de buscar formas creativas de salvar la brecha digital.

No fue solo un acuerdo de intenciones. Los ministros celebraron la inminente finalización, en 2021, del cable submarino transatlántico de fibra óptica BELLA (*Building the Europe Link with Latin America*), una nueva autopista digital para el intercambio de conocimientos y de datos que conectará a distintos países de América Latina entre sí como con la Unión Europea y, en particular, a grandes centros de investigación en ambos continentes. Ese cable y los contenidos que por él discurren deben ser el símbolo de una nueva era del conocimiento abierto, colaborativo sobre la base de las infraestructuras de banda ancha y las habilidades digitales que exige el futuro continuo. La cumbre UE-LATAM se propuso como metas la igualdad de acceso a los servicios digitales, a fin de evitar la exclusión social y de maximizar el potencial del crecimiento digital, y la cooperación para desarrollar tecnologías como la inteligencia artificial en un marco ético y regulatorio que garantice el bienestar. Así sea.

Bibliografía

NU. CEPAL (2003) *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. ISBN: 9213221231

Schwab, K. (2006) *La cuarta revolución industrial*. España: Debate.

Bernabé, D. (2021) *Ya estábamos en algo*. España: Bruguera

CESCE (2019) *América Latina: más digitalización para diluir su dependencia exterior*. Consultado en marzo de 2021: <https://www.cesce.es/es/-/asesores-de-pymes/digitalizacion-america-latina>

VV.AA. (coord. Vasconcellos, P.) (2020) *Latin America Digital Transformation Report 2020*. Atlantico.

Mitchell, G; Ventures, A. (2020) *Why support for Latin America's early tech hubs is vital for the región*. WEF.

Rifkin, J. (2019) *El Green New Deal Global*. España: Paidós Ibérica.

Autores

Andrea Costafreda. Politóloga e investigadora en estudios del desarrollo y América Latina. Actualmente es la Directora Programática para América Latina y el Caribe de Oxfam Intermón. Es profesora asociada del Grado de Relaciones Internacionales de Blanquerna- URL y de los Másteres en Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona y del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales. Como consultora e investigadora ha trabajado para cooperaciones bilaterales como el MAEC, la Dirección de Relaciones Internacionales del Ayuntamiento de Barcelona u organismos multilaterales como el PNUD, el BID, o IDEA Internacional. Ha sido responsable de Planificación en la Dirección General de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Catalunya y Analista Política en el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.

Ángeles Sánchez Díez. Profesora del Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Especializada en el análisis de la inversión extranjera, la integración económica, los recursos naturales y las restricciones económicas en situaciones de conflicto. Ha realizado estancias de investigación en Universidades de Argentina, Brasil, Chile, México y Costa Rica, así como en la CEPAL y la Organización de Estados Americanos. Actualmente coordina la red de equipos del Círculo de Estudio de Latinoamérica (CESLA) de la UAM-URJC. Fue responsable del área de América Latina en el Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas. Coordinadora del Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM-UAM).

Cecilia Güemes. Profesora ayudante doctora en el departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, investigadora asociada de la Fundación Carolina, y cofundadora del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Twitter: @ceciliaguemes.

Eloísa del Pino Matute. Científica Titular en el Instituto Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IPP- CSIC). Doctora en Ciencia Política (UCM) y Licenciada en Ciencia Política y en Derecho. Fue profesora de Ciencia Política en la URJC y en la UAM. Ha sido la Directora del Gabinete de la Ministra de Sanidad, Consumo y Bienestar Social en España (2018-20).

Ha sido investigadora o profesora en varios centros, entre ellos el Latin American Center de la Universidad de Oxford, la Universidad de Kent, la Universidad de Ottawa, la Universidad Católica de Ecuador o en FUNGLODE en República Dominicana. Su investigación ha girado alrededor de la reforma comparada de las políticas sociales y el Estado de Bienestar, la reforma de la administración y la gestión pública y los determinantes de las actitudes de la ciudadanía hacia las políticas públicas y el Estado. Entre sus publicaciones más recientes se encuentra: Satiro, N. Del Pino, E. y Midaglia, C. (2021) *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century*. Palgrave

Erika Rodríguez Pinzón. Socióloga y doctora en Relaciones Internacionales, actualmente es profesora del Departamento de Sociología Aplicada de la Universidad Complutense e investigadora asociada del Instituto Complutense de Estudios Internacionales. También es coordinadora de América Latina en la Fundación Alternativas, miembro del grupo de monitoreo de Venezuela del Atlantic Council; consultora y asesora para las Naciones Unidas, la OEA, la OEI entre otros organismos internacionales. Analista para diversos medios de comunicación, entre ellos el diario *El Español* en el que escribe una columna quincenal. Ha escrito y coordinado numerosas publicaciones sobre América Latina, seguridad y desarrollo. Twitter: @emaropi.

Félix García Lausín. Director coordinador del Espacio Iberoamericano del Conocimiento en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), responsabilidad que compagina con la secretaría general del Consejo Universitario Iberoamericano y del Consejo Universitario CELAC-UE. Anteriormente fue asesor en el Gabinete de la Presidencia y secretario general de Coordinación Universitaria del Gobierno de España. También desempeñó la secretaría general de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas.

Flavia Freidenberg. Investigadora Titular “C” a Tiempo Completo Definitiva del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México; profesora del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales e integrante del Padrón de Tutores del Posgrado en Derecho de la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT (Nivel II). Doctora por la Universidad de Salamanca (2001) y Máster en Estudios Latinoamericanos (1999) por la misma casa de estudios en España. Periodista del Taller Escuela Agencia (1994) y Licenciada en Ciencia Política (1996) por la Universidad de Belgrano en Argentina. Coordinadora del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina, de la OEA e IJUNAM. Fundadora y Coordinadora de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres, desde 2016.

Gloria Elena Rendón. Consultora experta en el diseño, gestión y evaluación de programas innovadores en migraciones y refugio para Europa, América Latina y el Caribe. Formadora y conferencista. Candidata a Doctora en la Universidad Autónoma de Barcelona.

Irene Aguirrezabal Quijera. Profesional de relaciones internacionales, jurista, analista estratégica y política, ha sido Directora de Asuntos Exteriores y UE, de Migraciones en el gobierno de España y Euskadi, funcionaria internacional en OIM y ONU Mujeres, Coordinadora de la campaña europea de la sociedad civil para la corte penal internacional, actualmente dirige y asesora sobre agenda 2030. Doctora en estudios interdisciplinarios de género y profesora en varias instituciones académicas. <https://www.linkedin.com/in/irune-aguirrezabal-56a91a34/>

Jorge Galindo. Doctor en Sociología por la Universidad de Ginebra y máster en Políticas Públicas por la Erasmus University de Rotterdam y la Central European University. Desde 2016 reside en Bogotá, donde compatibiliza sus contribuciones como analista basado en datos para la edición americana del diario EL PAÍS y su cargo como director adjunto del think tank EsadeEcPol.

Jorge Resina. Profesor de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid, es vicedecano de Calidad y Prácticas Externas de

la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología y analista político en el programa 24 horas, de Radio Nacional de España. Ha sido investigador visitante en la Universidad de California, gracias al programa de movilidad José Castillejo, del Ministerio de Educación. Imparte clases sobre instituciones políticas y movimientos sociales e investiga temas relacionados con esfera pública, Estado y democracia, con especial interés en los procesos de cambio social y político en España y América Latina. Miembro del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA), ha trabajado en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y en la Embajada de Bolivia en España, ha sido consultor en la Organización de Estados Americanos (OEA) y ha colaborado con la Fundación Carolina y la FIIAPP.

José Manuel García de la Cruz. Profesor titular en el Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Especializado en la dinámica de la economía mundial y la integración económica, productiva y regional. Ha participado como experto en programas de cooperación económica de la Unión Europea y de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo en América Latina. Fue analista del Servicio de Estudios Económicos del Banco Exterior de España, y ha trabajado como consultor en Ernst & Young. Coordinador del Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial (GETEM-UAM).

Juan Zafra. Dirige la revista *Telos*, de pensamiento, sociedad y tecnología que edita Fundación Telefónica. Es miembro del consejo editorial de la revista latinoamericana *Ibercampus* y secretario general de Club Abierto de Editores (CLABE). Es patrono de Fundación España Digital, forma parte del comité asesor del Foro de Gobernanza de Internet (IGF-Spain) y es miembro del consejo asesor de la Fundación Cibervoluntarios. Imparte clases en la Universidad Carlos III de Madrid.

Karina Izquierdo Rodríguez. Arquitecta por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con experiencia internacional trabajando en Shanghái, China en proyectos de escala urbana. Ha desempeñado su experiencia e investigación en la intersección de la planeación

urbana y las políticas públicas para el desarrollo sostenible en programas como Local Pathways SDSN, una iniciativa de Naciones Unidas, FLC la red global de líderes emergentes en política pública del Consejo Británico y EBAI en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Actualmente candidata al grado de MPA en Innovación Urbana y Políticas Públicas en University College London (UCL) como parte del programa Chevening del Foreign, Commonwealth & Development Office del Reino Unido.

Katty Cascante. Doctora en Ciencias Políticas, Administración Pública y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y especializada en cooperación internacional para el desarrollo tanto por su carrera profesional como docente. Profesora de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la (UCM) e investigadora adscrita al Instituto de Desarrollo y Cooperación (IUDC). kcascant@ucm.es.

Marta Romero-Delgado. Doctora Internacional en Sociología y Antropología Social por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Premio extraordinario a la mejor tesis doctoral (2016-2017). Licenciada en Sociología (UCM), Diplomada en Estudios Avanzados-DEA en Psicología Social (UCM) y Máster en Exclusión Social y Ciudadanía por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Investigadora en la Universidad Complutense de Madrid, ha publicado diversos trabajos en libros y revistas académicas, participado en conferencias, congresos y seminarios tanto nacionales como internacionales. Ha impartido clase en universidades españolas y extranjeras. Sus líneas de investigación se centran en feminismos diversos y decoloniales; violencias, conflictos y movimientos sociales; derechos humanos y pensamientos críticos.

Miguel Ángel Lombardo. Consultor. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y experto en cooperación internacional y evaluación. Entre 2017 y 2020 ha dirigido el Proyecto EVALÚA de Unión Europea para la creación de espacios de cooperación triangular y fortalecimiento de capacidades de evaluación en América

Latina. Entre otros trabajos, ha escrito la *Estrategia de Gobernabilidad Democrática de la Cooperación Española* y ha sido asesor regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, además de consultor para agencias de desarrollo y organismos multilaterales.

Rafael Trueba Regalado. Doctor en Ciencias del Desarrollo Económico Regional, Maestro en Ciencias en Desarrollo Económico Local con Mención Honorífica y Licenciado en Economía por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Es profesor-investigador en la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Morelia. Integrante del Consejo Honorario de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo (RIED). Sus líneas de investigación son: economía ambiental, valoración económica de servicios ecosistémicos, vulnerabilidad al cambio climático y desarrollo agrícola sustentable.

Rut Diamint. Profesora en la Universidad Torcuato Di Tella e Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, CONICET. Se ha desempeñado como jefe de gabinete del Ministerio de Defensa de Argentina (2004-2005). Ha coordinado proyectos de las Fundaciones Ford, Open Society y National Endowment for Democracy sobre temas de defensa, seguridad internacional, liderazgo político y democracia. Es asesora del Club de Madrid y fue miembro del Advisory Board of the UN Secretary General on Disarmament Matters. Escribió y editó 10 libros y más de 100 artículos y capítulos de libro.

Thiago Rodrigues. Doctor en relaciones internacionales por la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo y la Sorbonne Nouvelle (Paris III). Profesor Asociado en el Instituto de Estudios Estratégicos (INEST) de la Universidad Federal Fluminense (UFF), Río de Janeiro, Brasil. Director del laboratorio de investigación Seguridad y Defensa en las Américas (SeDeAMERICAS). Senior Fellow y miembro de la junta directiva de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Argentina. Contacto: trodrigues@id.uff.br; Twitter: @thethiagor y @DefenseAmericas.

La Fundación Pablo Iglesias, con más de 40 años dedicados a la cooperación institucional con esta región, ha querido contribuir en esta búsqueda de soluciones comunes ante la crisis desde una perspectiva progresista con la elaboración de esta publicación. En ella, y, a través de la mirada de parte de los mejores expertos en la región y en sus respectivos ámbitos, se abordan temas tan importantes como la situación sanitaria y social, la confianza y políticas de bienestar, la desigualdad, el cambio de modelo internacional, la transición ecológica, los desafíos de la digitalización o la financiación de la salida de la crisis, entre otros.

Los temas incluidos en esta publicación analizan cómo la pandemia ha afectado a las instituciones democráticas en los diferentes países de la región, ya bastante devaluadas en los últimos años, y cómo aprovechar la nueva normalidad como palanca para modernizar y fortalecer las instituciones del Estado en América Latina desde una perspectiva progresista.

Editorial Pablo Iglesias
www.fpabloiglesias.es

