

# Perspectivas de América Latina

Hacia un nuevo contrato  
social tras la COVID.  
Análisis de casos

---

---

ERIKA RODRÍGUEZ PINZÓN (Ed.)

CAROLINA CURVALE

ERICKA LÓPEZ SÁNCHEZ

JULIMAR DA SILVA BICHARA

LAURA TEDESCO

RAFAEL GRASA

RONAL RODRÍGUEZ

SEBASTIÁN MONSALVE

SERGIO MAYDEU-OLIVARES

SUSANNE GRATIUS

TXOMIN LAS HERAS

Editorial Pablo Iglesias

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



# Perspectivas de América Latina

Hacia un nuevo contrato social  
tras la COVID.

Análisis de casos

---

---

ERIKA RODRÍGUEZ PINZÓN (ED.)

CAROLINA CURVALE

ERICKA LÓPEZ SÁNCHEZ

JULIMAR DA SILVA BICHARA

LAURA TEDESCO

RAFAEL GRASA

RONAL RODRÍGUEZ

SEBASTIÁN MONSALVE

SERGIO MAYDEU-OLIVARES

SUSANNE GRATIUS

TXOMIN LAS HERAS

© 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

FUNDACIÓN  
PABLO IGLESIAS



## ÍNDICE

- 7 PRESENTACIÓN
- 11 ERICKA LÓPEZ SÁNCHEZ  
Las mujeres mexicanas como desafío político y democrático
- 21 SERGIO MAYDEU-OLIVARESS  
El Triángulo Norte, desafíos a la democracia y a la seguridad
- 29 SUSANNE GRATIUS  
Sin prisa, pero sin pausa: Las reformas en Cuba
- 35 RAFAEL GRASA  
La implementación del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC a cuatro años de su firma
- 45 RONAL RODRÍGUEZ Y TXOMIN LAS HERAS  
Venezuela: la estabilización de la precariedad
- 53 CAROLINA CURVALE  
Ecuador: nuevo gobierno y polarización
- 61 JULIMAR DA SILVA BICHARA  
Brasil ante el desafío de la radicalización política y la creciente incertidumbre económica
- 71 SEBASTIÁN MONSALVE  
El lento cierre de una larga transición.  
Perspectivas democráticas ante la Asamblea Constituyente en Chile
- 79 LAURA TEDESCO  
Argentina y su crisis estructural permanente
- 87 Autores



## Presentación

Las generalizaciones son odiosas, todos lo sabemos. Sin embargo, en el análisis de América Latina predominan las visiones regionales. Evidentemente en la región hay muchos procesos y dinámicas compartidos, es el resultado de su historia común, cercanía geográfica y su estructura de inserción en el sistema internacional.

La primera parte de esta obra se concentraba en el análisis de grandes dinámicas regionales, que sin desconocer las particularidades locales daban cuenta de los desafíos estructurales y coyunturales de la región y del marco de acción para el futuro. Como complemento a dicho ejercicio se presenta este análisis que profundiza en algunas dimensiones de la política de diez países del continente. En un recorrido de norte a sur, prestigiosos analistas y académicos latinoamericanos y españoles revisan algunos de los temas más urgentes.

Se inicia el recorrido por México, concretamente por la situación de las mujeres como desafío político y democrático. Ericka López, aborda las deudas de la democracia con la igualdad, y su impacto en el caso de las mujeres mexicanas diversas para lo que aporta datos demográficos y de las capacidades institucionales. Finalmente plantea la necesidad de



abordar la agenda pendiente de las mujeres desde una posición realista y no desde una ficción de igualdad.

Siguiendo hacia Centro América Sergio Maydeu-Olivares trata la problemática del triángulo norte, la desigualdad, corrupción e inseguridad que tanto afectan la vida de sus ciudadanos. La difícil situación de la región se traduce en la migración como única salida para unos ciudadanos que en el tránsito hacia otros destinos son víctimas de todo tipo de atropellos y vulneraciones. Asimismo, plantea el coste de la inseguridad y la violencia sobre el tejido productivo y la confianza en las instituciones.

El caso de Cuba es analizado por Susanne Gratius, quien se encarga de plantar la situación de la isla y del régimen tras el VIII Congreso del Partido Comunista que hace oficial el inicio del periodo postcastrista. La necesidad de reformas para mantener a flote la economía concentrará los esfuerzos del gobierno, mientras soporta el peso del embargo económico impuesto por EE.UU. La situación de aislamiento de América Latina afecta de sobremanera a la isla que además enfrenta en solitario los efectos de la pandemia.

Ecuador es otro de los países donde un reciente proceso electoral abre las expectativas sobre un nuevo gobierno que llega con un ya reducido margen de acción social, económico y político. Los límites de la acción política y la necesidad de reformas obligan a que el nuevo gobierno sea capaz de promover espacios para incorporar a diversos sectores sociales y políticos en la negociación. De no hacerlo enfrentará una inestabilidad cuyos efectos pueden ser muy graves para su sostenibilidad.

La situación de Brasil bajo el gobierno de Jair Bolsonaro es un caso muy preocupante que afecta a toda la región. El radicalismo del presidente, la mala gestión de la crisis sanitaria y la inestabilidad del gobierno hacen que sea difícil predecir el futuro próximo del país. A esto se suma el impacto del retorno de Lula Da Silva a la política activa. El autor explica el sistema político brasilero, sus deficiencias y el impacto económico y social de la situación actual.

Sebastián Monsalve trata las perspectivas de Chile ante el inicio del proceso constituyente surgido a raíz de las movilizaciones sociales de 2019. El autor plantea los principales debates que serán centrales en el marco de este proceso y el grado de conflictividad que puede producir cada uno de ellos.

Finalmente, Laura Tedesco, analiza el caso de Argentina desde la perspectiva de su crisis estructural permanente. Se pregunta y analiza cuales son las principales preocupaciones de los argentinos y las respuestas desde el sistema político a estas preocupaciones. La autora concluye planteando como la polarización y neutralización constante paralizan el juego democrático a la vez que debilitan las instituciones y aumentan la peligrosa concentración del poder. El futuro cercano, sin embargo, no estará marcado por las transformaciones estructurales, sino por la necesidad de dar soluciones a los temas urgentes.

Erika Rodríguez Pinzón



# Las mujeres mexicanas como desafío político y democrático

Ericka López Sánchez

## Introducción

La democracia tiene deudas grandes y numerosas con las mujeres diversas que se traducen en fuertes desafíos de vida para ellas en el transcurrir cotidiano y es que la democracia no se ha logrado deconstruir de sus núcleos excluyentes con los que emergió como forma de gobierno que privilegió a ciertos grupos con determinadas características físicas, materiales y de trayectorias de vida.

Si la democracia tiene como eje articulador la igualdad, ¿por qué le ha costado tanto a las mujeres, en sus diversas trayectorias de vida, habitarla con dignidad? Porque la democracia constituyó una idea de igualdad abstracta bajo un modelo estandarizado de cuerpo, el correspondiente al sujeto cartesiano que impuso el binomio de la modernidad-colonialidad. Ser un sujeto ciudadano con derechos y obligaciones en el espacio público y con repercusiones positivas de ello en la vida privada ha estado sujeto a condiciones de la corporalidad, género, clase social, orientación sexual,

lo cisgénero, capacidad funcional óptima para el mercado, juventud, vigorosidad o condición racial, entre otras.

Los teóricos clásicos del contrato (con una notable excepción) arguyeron que la libertad natural y la igualdad eran derecho de nacimiento de un sexo. Sólo los hombres nacen libres e iguales. Los teóricos del contrato construyeron la diferencia sexual como una diferencia política, la diferencia entre la libertad natural de los hombres y la sujeción natural de las mujeres. (Pateman citada en Del Águila, 2014, p. 450).

El sujeto político de la modernidad, prototipo de la encarnación del actor principal de la democracia liberal: el ciudadano, debía neutralizar todas sus inscripciones materiales corpóreas que dan cuenta de sus identidades, historicidad, luchas y abyecciones, porque todas esas especificidades lo hacían un ente irracional y eso atentaba (atenta) contra la imparcialidad que debía (debe) regir la vida colectiva. Estos entramados epistémicos delinearon históricamente las rutas de invisibilización, discriminación y violencia hacia muchos grupos que se alejan del sujeto cartesiano, entre ellos los grupos de las mujeres, los cuales no son uniformes, ni estandarizados, mucho menos comparten las mismas trayectorias de vida. Si a la democracia le ha costado integrar a las mujeres, le cuesta aún más cuando debe entenderlas desde la diversidad.

Las movilizaciones de los movimientos feministas desde el siglo XVIII, no han sido suficientes para transformar este esquema monolítico de exclusión, si bien ha habido reformas, avances, aún no se ha logrado trastocar el sistema de creencias y prácticas que reproducen las condiciones de abyección de las mujeres, y por supuesto más de unas que de otras. Aunque los marcos legales parecen sufrir modificaciones sustantivas que llevan a materializar cambios, estos se quedan en el terreno de la formalidad, en las narrativas políticamente correctas y en la estética visual, porque en el ejercicio cotidiano los viejos esquemas de exclusión persisten.

La situación de las mujeres en México es problemática y compleja. Ellas experimentan cotidianamente diversos tipos de violencia y discriminación en múltiples espacios, empezando por sus hogares, y mientras más matrices de dominación les atraviesen más numerosas violencias padecen. Las mujeres mexicanas representan actualmente

el 51,2% de la población total (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020), sin embargo, este robusto número no impacta en los sentidos simbólicos y políticos del tejido social para que puedan habitar el mundo desde la dignidad humana.

Desde las últimas décadas del siglo pasado ha habido grandes esfuerzos por parte de las mujeres para lograr avances en materia de equidad de género, no se puede negar la creciente participación de las mujeres en la vida social, económica, política y cultural del país. Su presencia en el mercado de trabajo ha transformado el rol tradicional de la mujer en la sociedad. Su desempeño en el ámbito educativo revela una eficiencia terminal mayor y menores índices de reprobación que los varones. Su presencia en la política se ha fortalecido, se pasó de las cuotas de representación a la paridad teniendo impacto en la formación de Congresos paritarios tanto en lo federal como en lo estatal; la paridad se ha hecho presente también en los organismos públicos y demás instituciones. Pero, es necesario subrayar que las beneficiarias de estos avances no han sido todas las mujeres, sino un cierto sector de ellas, que por lo general resultan ser las que viven menos situaciones de abyección.

## Algunos datos demográficos orientadores de la situación de las mujeres mexicanas

Con base en el censo 2020 del INEGI, la población total de México es de 126.014.024 habitantes. De ellos 64.540.634 son mujeres (51,2%); cuya edad promedio fluctúa entre los 29 años; su participación económica a partir de los 12 años es del 49%, mientras que la de los hombres es del 75,8%. La población de mujeres ocupadas es del 41,1% y la de los hombres 58,9%. El grado de escolaridad de la población de mujeres de 15 años y más es de 9,6 y la de los hombres 9,8; lo que representa tener la educación básica más el bachillerato trunco. Existen en el país 6.024.762 mujeres indígenas, que son el 9,3% de la población total de mujeres; 1.288.106,5 mujeres afroamericanas o afrodescendientes, el 2,01% de la población total de mujeres; en cuanto a la población con capacidad funcional diversa existen 6.179.890, y el 53% corresponde a mujeres, lo que representa el 5% de la población total de mujeres (INEGI, 2020).

El Censo Nacional de Población no recupera datos sobre mujeres lesbianas y mujeres trans, prevalece la mirada del Estado con sexo y género (Argüello, 2014), a través de su marco legal y la manera como contabiliza a la población, éste hace una invisibilización de ciertas mujeres bajo el amparo del derecho a la intimidad, pero su borrado imposibilita conocer desde las narrativas del Estado las condiciones de vida de las mujeres que no cumplen con los imperativos cissexistas y heteronormativos.

El Consejo Nacional para la Población (CONAPO), en 2020 informó en materia económica que hay deudas pendientes con la población de mujeres, pues hay grandes brechas que obstaculizan el acceso de ellas a trabajos que realmente satisfagan sus necesidades económicas. Los porcentajes de mujeres sin acceso a trabajos formales de acuerdo con su nivel de instrucción son los siguientes: 82% con primaria incompleta; 75,3% con primaria completa; 61,9% con secundaria completa y 37,2% con nivel medio superior y superior (CONAPO citado en Espinosa, 2020).

Tras este mapeo muy general sobre las mujeres mexicanas diversas es posible conocer su situación actual y el tratamiento que hacen de ellas las instituciones que las aprehenden demográficamente. La situación de ellas no es nada alentador y con cifras contundentes que dan cuenta de su realidad se pueden cuestionar los pronunciamientos de logros y avances en la materia, pues ante esas afirmaciones siempre debe surgir la interrogante ¿los avances en materia de mujeres a quiénes de ellas están beneficiando? pues hay muchas que siguen quedando fuera de los marcos de inteligibilidad del Estado.

## Avances institucionales en materia de atención a las mujeres

México cuenta con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), desde enero del 2001 y su misión es la de “dirigir la política nacional para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las acciones del Estado mexicano” (Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, 2001). Con apoyo del INEGI, del INMUJERES y del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM,

por sus siglas en inglés), se ha dado un gran impulso a la generación de estadísticas desagregadas por sexo, insumo fundamental para el diseño de política pública con perspectiva de género (Tepichin, 2010, p. 37).

“Se han podido generar consensos respecto a la necesidad de leyes, programas de gobierno y financiamiento de proyectos alrededor de problemáticas relacionadas básicamente con necesidades prácticas ligadas a las vidas de las mujeres” (Tepichin, 2010, pp.39-40). Existe un presupuesto etiquetado para atender programas específicos de género, como el de trabajar a favor de la paridad y contra la violencia hacia las mujeres; asimismo, hay apoyos a madres solteras, programas de capacitación, entre otros de alcance nacional.

Se creó la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM) desde junio de 2009, el cual es un órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación que tiene atribuciones específicas en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, dadas las necesidades estratégicas de atender los feminicidios y demás tipos de violencia que viven las mujeres en el ámbito público y privado. Se legisló en materia de violencia política contra las mujeres a razón de género para sancionar la limitación, menoscabo o anulación del ejercicio de derechos políticos electorales de las mismas en el acceso y ejercicio de precandidaturas, candidaturas o funciones y cargos públicos; a fin de favorecer la representación de las mujeres en la vida pública.

En mayo de 2019 el Senado mexicano aprobó por unanimidad la Reforma Constitucional en materia de paridad de género, lo que obliga a la integración paritaria de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en los tres órganos de gobierno; es decir, composición del 50% de hombres y 50% de mujeres. Dicha reforma aplica también en la integración de partidos políticos, órganos autónomos y demás entidades y organismos que ejercen funciones de autoridad (Mercado Ramírez, s.f.). Resultado de esta reforma la LXIV legislatura (2018-2021) está conformada por 48,2% de mujeres y el 51,8% de hombres; el Senado de la República por 49,2% de mujeres y 50,8% de hombres; los Congresos locales tienen el 49,6% de mujeres y el 50,4% de hombres (Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, 2020).



Datos que oscurecen los avances institucionales:

- En cuanto a la violencia política contra las mujeres en 2019 la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), inició 111 carpetas de investigación, apenas 3% se judicializaron y no hay un solo caso en el que se haya fallado a favor de la víctima (Miranda, 2019).

- En lo que refiere al presupuesto para mujeres, no es exclusivo para ellas, existen denuncias de que la mitad del presupuesto asignado para ello (128.000 millones) está dentro de un programa que no es exclusivo para mujeres. La bolsa más grande en términos de género se la lleva la Secretaría de Bienestar, 71.800 millones de pesos, 56% del total, y de ese monto el 46% está destinado al Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (García, 2020).

- En 2021 se redujo el 3,3% el monto dirigido a los refugios para las víctimas de violencia (García, 2020).

- De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) del INEGI, en México 6 de cada 10 mujeres han sido agredidas de manera económica, emocional, verbal, física o sexual por sus parejas al menos una vez en su vida. Todos los días son asesinadas de 9 a 11 mujeres en el país y muchos de los feminicidios cometidos fueron ejecutados por hombres cercanos a las víctimas (ENDIREH citada en García, 2020).

- El 56% del territorio mexicano tiene alerta de violencia de género contra las mujeres. A pesar de ello, la Secretaría de Gobernación a través de la CONAVIM ha negado las declaraciones de Alerta de Violencia de Género a estados y municipios donde los índices de feminicidios han aumentado (Infobae, 2019).

- En México los cuerpos de mujeres son encontrados calcinados, maniatados, desnudos o semidesnudos, decapitados, con huellas de tortura y violencia sexual (Infobae, 2019).

- De manera histórica, de 2016 a 2020 (hasta el 7 de marzo del año en curso) se registraron al menos 20.939 mujeres y niñas desaparecidas y no localizadas en México. El mayor número de mujeres de estas víctimas está entre los 15 y 19 años (5.522) (Pérez, Quiroga & El Economista, 2021).

- En los últimos tres años, el número de feminicidios ha sido de 11.217, según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), (Pérez et al., 2021).

• Durante la pandemia han desaparecido en México 5 mujeres al día; 10 fueron asesinadas; unas 157 al día también fueron víctimas de agresiones y en promedio 712 llamaron diariamente al 911 para reportar alguna agresión (Pérez et al., 2021).

• En el 2020 se contabilizaron 54.342 delitos sexuales denunciados. Siendo las niñas más vulnerables a la violencia sexual (Pérez et al., 2021).

• En 2019 se registró el asesinato de 64 mujeres trans (Rueda Castillo, 2020).

• De acuerdo con datos del 2020, seis de cada diez mujeres indígenas se hallan en situación de pobreza extrema, con lo que 3 millones de ellas padecen esta condición; trabajan 89 horas semanales en promedio, 31 horas más que los hombres y ganan menos; y el 85% tiene como nivel máximo la educación básica o ningún estudio. La tasa de mujeres indígenas de más de 60 años que no saben leer ni escribir es de 72,2% (Miranda & Castillo, s.f.).

• En 2020 la Red Nacional de Refugios (RNR) atendió a 504 mujeres indígenas víctimas de violencia (Xantomila, 2020).

• El intercenso del 2015 muestran que el 68,1% de mujeres afrodescendientes se dedican a las labores del hogar y solo el 20,5% tiene acceso a algún tipo de alfabetización (Ramos, 2021).

• Hay una falta de representación afrodescendiente en ámbitos políticos, sociales y mediáticos en México, sobre todo de mujeres (Ramos, 2021).

## La agenda pendiente

El tema de las mujeres ya está colocado desde hace tiempo en la agenda pública, pero lo está desde la ficción, desde la estética de un paisaje que invisibiliza las matrices de dominación de clase, raza, funcionalidad corporal “óptima”, capacitista, cissexista, heterosexual, nivel académico, entre muchas otras, para remozar a la democracia. Las lógicas de igualdad con las que se pretende anivelar las condiciones asimétricas que viven las mujeres reproducen las lógicas de exclusión de las bases patriarcales en las que se ancló la democracia, invisibilizando lo que no se ajusta a la belleza democrática.

Como lo señala Mara Viveros Vigoya: en esto de las políticas sociales, uno se encuentra en un escalón más bajo si no es blanco, en otro más bajo si no es varón, en uno más bajo si no es adinerado y así, las mujeres negras,

migrantes y pobres no tienen forma de ser representadas. Por supuesto, estos escalones siguen en picada cuando pensamos en la población afromexicana; por ejemplo, una mujer trans negra indígena. (Citada en Ramos, 2021).

Estas son las estructuras reales que atraviesan y determinan a las mujeres en México, sus cuerpos son territorios que en función de sus rasgos ligados a significaciones políticas y sociales ocuparán una geopolítica en la vida cotidiana y por tanto en las políticas públicas, en los marcos jurídicos y en el orden democrático mismo.

El desafío político y democrático para colocar a las mujeres diversas en condiciones de vida digna está en desmontar los marcos de privilegio entorno a los cuerpos que deben ser acreedores de atención y justicia y que están ligados a procesos de invisibilización de lo que no está en sintonía con aquello que se ha dicho es lo racional.

No entender estos desafíos es continuar con islas de logros en suelos fangosos donde se asienta la realidad violenta e inhumana que viven las mujeres mexicanas diversas, pues resistirse a desagregar los datos acerca de las mujeres “que no importan” provocan un freno permanente de la construcción democrática incluyente de la que tanto se enuncia retóricamente.

## Bibliografía

Argüello, S. (2014). ¿Tiene sexo el Estado? Imbricaciones entre las luchas políticas transgénero y el Estado en Ecuador, 2002-2013. En A. Agudo Sanchíz y M. Estrada Saavedra (Coords.), *Formas reales de la dominación del Estado* (pp. 111-149). México: El Colegio de México.

Del Águila, A. (2014). Carole Pateman y la crítica feminista a la teoría clásica de la democracia (Locke y Rousseau). *Revista Estudios Feministas*, 22(2), 449-464. Doi: 10.1590/S0104-026X2014000200003

Espinosa, L. (8 de marzo de 2020). Infografía: Panorama laboral actual de la mujer en México. *Merca2.0*. Recuperado de <https://www.merca20.com/infografia-panorama-laboral-actual-de-la-mujer-en-mexico/>.

García, A. K. (4 de octubre de 2020). El presupuesto para mujeres en 2021 no es exclusivo para mujeres...y eso preocupa. *El economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/economia/El-presupuesto-para-mujeres-en-2021-no-es-exclusivo-para-mujeres-y-eso-preocupa-20201004-0003.html>.

Infobae. (16 de enero de 2019). El 56% del territorio mexicano tiene alerta de violencia de género contra las mujeres. *En autor*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/01/16/el-56-del-territorio-mexicano-tiene-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres/>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Presentación de resultados, Estados Unidos Mexicanos. Censo de población y vivienda 2020*. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020\\_Principales\\_resultados\\_EUM.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Principales_resultados_EUM.pdf).

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Diario Oficial de la Federación (DOF), de 12 de enero de 2001. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=772900&fecha=12/01/2001](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=772900&fecha=12/01/2001)

Mercado Ramírez, M. L. (s.f.). Violencia política por razón de género, reformas pendientes en México. *Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral (CAOESTE)*. Recuperado de <https://transparenciaelectoral.org/caoeste/violencia-politica-por-razon-de-genero-reformas-pendientes-en-mexico/>.

Miranda, F. (8 de marzo de 2019). Violencia política de género, ningún caso se ha resuelto. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/estados/violencia-politica-de-genero-ningun-caso-se-ha-resuelto>.

Miranda, M. y Castillo, J. (s.f). Mujer rural. [Infografía]. Recuperada de <https://www.hoytamaulipas.net/infografias/1930/Mujer-Rural.html>.

Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México. (2020) ¿Cómo están participando las mujeres en el trabajo legislativo? Recuperado de <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvc/view/public/index.html?ms=Mzk=>.

Pérez, M., Quiroga, R. y El Economista. (8 de marzo de 2021). Desapariciones de mujeres, en niveles históricamente altos. *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Desapariciones-de-mujeres-en-niveles-historicamente-altos-20210308-0008.html>.

Ramos, J. (2021). Discriminación contra mujeres afrodescendientes en México. Observatorio de violencia de género en medios de comunicación (OVIGEM). Recuperado de <https://ovigem.org/discriminacion-contramujeres-afrodescendientes-en-mexico/02/2021/>.

Rueda Castillo, A. (10 de junio de 2020). El castigo de vivirse mujer, sobre los transfeminicidios en México. *Time Out México*. Recuperado de <https://www.timeoutmexico.mx/ciudad-de-mexico/gay-y-lesbico/el-castigo-de-vivirse-mujer-sobre-los-transfeminicidios-en-mexico>.

Tepichin Valle, A. M. (2010). Política pública, mujeres y género. En Autora, K. Tinat y L. Gutiérrez (Coords.), *Los grandes problemas de México* (pp. 23-58). México, D.F.: El Colegio de México.

Xantomila, J. (21 de diciembre de 2020). Suben homicidios de mujeres de habla indígena 154% en seis años. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/notas/2020/12/21/politica/suben-homicidios-de-mujeres-de-habla-indigena-154-en-seis-anos/>.

# El Triángulo Norte, desafíos a la democracia y a la seguridad

Sergio Maydeu-Olivares

Los problemas que ha tenido que abordar el Triángulo Norte –El Salvador, Guatemala y Honduras– las dos últimas dos décadas son de sobras conocidos, destacando por encima de todos tres: desigualdad, corrupción e inseguridad. Desde hace años estos tres países, junto a la invisibilizada Belice, han estado en la lista de los países más violentos del mundo, especialmente en relación a la tasa de homicidios, condicionando no sólo su estabilidad política, social y económica, y desarrollo futuro sino además, amenazando con extenderse por toda la región centroamericana. Tanto la corrupción como la inseguridad, junto con la impunidad, han condicionado desde un principio y hasta la actualidad el despliegue de políticas públicas para hacer frente a los innumerables retos que se abrían en toda la región. Pasados y futuros. Los avances, lentos, se han dado en algunos campos, especialmente aquellos asociados con políticas de desarrollo humano. La cooperación internacional jugó un papel determinante los primeros años para acompañar los primeros pasos dados por los gobiernos del Triángulo Norte tras los tumultuosos años 80 y 90.

Pero hoy América Central, como el resto del mundo, debe hacer frente a la pandemia de COVID-19 en un contexto político, económico y social complejo, con una elevada desigualdad y vulnerabilidad, que hace difícil prever a corto plazo cuál será la salida de la región y qué costes tendrá que pagar para seguir adelante.

## Huir como única salida

Entender Centroamérica hoy es, también, entender su historia más reciente. Si la política exterior de Estados Unidos en los años ochenta sobre Centroamérica sentó las bases para el flujo masivo de emigrantes y solicitantes de refugio centroamericanos hacia el norte, los noventa vinieron marcados por el efecto inverso, la deportación de miles de centroamericanos, especialmente hondureños, guatemaltecos y salvadoreños, que fueron retornados a la región. Y no estuvieron preparados para el cambio que se avecinaba. El fenómeno de las pandillas, las maras, tal y como lo entendemos hoy en día, nació entonces. Las guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala marcaron el inicio de un ciclo de violencia e inseguridad que hoy, con otros actores, incluyendo al Estado, continúa. Las migraciones forzadas se han convertido en una de las pocas salidas que han encontrado miles de centroamericanos quienes, incluso arriesgando sus vidas o hipotecando las de sus familias, han preferido arriesgar a permanecer. El número de desplazados internos en el Triángulo Norte los últimos años ha ido en aumento. Exactamente igual que el número de migrantes transfronterizos que han intentado llegar mayoritariamente a Estados Unidos y, en menor medida, México o incluso, España. Los desplazamientos forzados de población centroamericana hacia Estados Unidos no son nuevos. La diferencia con períodos anteriores son las causas, donde las razones climáticas y la inseguridad se están convirtiendo en nuevos motores de desplazamiento. Durante la administración Obama, coincidiendo con un aumento importante de la violencia en la región centroamericana, se produjo el primer gran aviso de que las migraciones en la frontera sur de Estados Unidos estaban cambiando. La llegada de miles de menores centroamericanos no acompañados a la frontera sur en un período corto de tiempo provocó su colapso y la declaración de crisis humanitaria. Centroamérica volvía a la agenda política y

pública en Estados Unidos, y de qué manera. Desde entonces las diferentes administraciones estadounidenses, demócratas y republicanas, han intentado resolver una problemática complejísima en un corto plazo de tiempo. Y claro, han fracasado todos, sin excepción. La clave reside ahora en cómo gestionarla. Y esto pasa irremediablemente por cambiar y mejorar las condiciones de vida en toda la región. Y esto no se consigue mañana. Gestionar la frontera, ofreciendo respuestas en origen. La solución pasa por Honduras, por Guatemala y por El Salvador. La respuesta de los gobiernos centroamericanos, mostrando su incapacidad para garantizar la seguridad de sus nacionales, se ha movido entre la resignación y aceptar el retorno forzado de miles de sus conciudadanos a la militarización de sus fronteras para evitar que se repita el ciclo. Políticas condenadas al fracaso porque seguían sin resolver las causas estructurales que provocaban estas migraciones –desigualdad, violencia, inseguridad alimentaria e impacto climático– y sobre las cuales los gobiernos centroamericanos apenas ofrecían respuestas claras, determinantes y, sobre todo, creíbles.

## Todo tiene un precio. También la inseguridad

No podemos dejar de analizar el fenómeno de la inseguridad y la violencia en la región sin tener presente el impacto que estas tiene sobre el tejido económico y productivo de los países, y en la confianza en sus instituciones. Esto nos permite dimensionar la capacidad que ha tenido y tiene la inseguridad en condicionar el desarrollo humano de la región. Y será así como podrán darse respuestas desde las políticas públicas acordes al desafío lanzado. El caso del Triángulo Norte es especialmente sangrante. Según estimaciones de diferentes organismos internacionales el coste económico de décadas de violencia es enorme, con cálculos que elevan la pérdida de un 11% al 4% del PIB en 2019 a los países del Triángulo Norte, sólo por sus índices de homicidio. ¿Cuántos recursos, públicos y privados, se han destinado, se están destinando y se destinarán a la seguridad en detrimento de otros sectores claves para el desarrollo del país? No sólo hablamos de pérdida de vidas humanas y condiciones sociales o de salud mental (por cierto, habitualmente infravaloradas). También de pérdida de competitividad y de productividad, de la empleabilidad o de limitación de la inversión extranjera, por poner varios ejemplos, con las



consecuencias que de estos hechos se deriva tanto a corto como a largo plazo.

## Oasis o espejismo

Pero no todo han sido malas noticias. La bajada generalizada del número de homicidios en el Triángulo Norte los últimos 5 años ha proporcionado cierto oxígeno a la ciudadanía. La duda es si esta tendencia se consolidará o estamos ante un sueño del cual despertarán pronto. Las cifras, hasta la fecha, traen un prudente optimismo. Si en 2016 El Salvador tenía una tasa de homicidios superior a 80 por 100.000 habitantes, en 2020 esta cifra descendió a poco menos de 20. Lo mismo podría decirse de Honduras, que pasó de casi 60 a poco más de 37, o de Guatemala, de 27 a 15. Aún así estas cifras siguen siendo insostenibles para cualquier sociedad que aspire a algún tipo de futuro. Si bien es cierto que los datos de 2020 hay que ponerlos en cuarentena dada la excepcionalidad del año, la tendencia decreciente en estos 5 años confirma el giro. No se sabe si de forma temporal o definitiva. Los temores a que se revierta esta situación están ahí, pues las causas que motivaron estas violencias, especialmente aquellas asociadas a la problemática de las maras, siguen intactas. Su control sobre amplios territorios urbanos se mantiene; los niveles de extorsión sobre la población continúan; o su introducción en el negocio ilícito de las drogas hacia el mercado de Estados Unidos está en aumento. Además las condiciones socioeconómicas de miles de centroamericanos no han mejorado, siendo caldo de cultivo para la captación de nuevos miembros. Que haya menos homicidios no significa que la presión de grupos criminales sobre la población haya disminuido. Las maras, como los cárteles de droga, como cualquier otro grupo criminal, se adaptan a las circunstancias. La pandemia no será una excepción.

Las políticas de seguridad pública impulsadas por todos los gobiernos del Triángulo Norte, de diferente signo político, han seguido un mismo patrón. Una apuesta decidida por la securitización y las medidas coercitivas. La consideración de la violencia como un problema de salud pública, y no sólo de seguridad per se, ha aportado un nuevo elemento de debate introducido tanto en la opinión pública como en la promoción e impulso de políticas públicas diferentes, especialmente desde el ámbito

local. La clave radicaré en cuál será la apuesta final de los actuales y próximos gobiernos, y durante cuánto tiempo la sostendrán. Mantener sus políticas públicas centradas en la securitización y la militarización, o hacer una apuesta decidida por otros enfoques buscando soluciones públicas que apuesten por la reinserción, por programas de prevención de la violencia juvenil, intrafamiliar y de violencia contra la mujer, o programas de resolución de conflictos y de cultura de paz, por poner algunos ejemplos. Hasta la fecha la necesidad de obtener resultados cortoplacistas ha hecho primar las respuestas securitizadores sobre la mirada larga de propuestas con enfoque de cultura de paz y de salud pública que implica, además, apostar por políticas de Estado, no sólo de gobierno. La situación actual de la región urge a que se recupere y fortalezca el tejido asociativo y comunitario de regiones urbanas y rurales. La comunidad internacional debe virar todos sus esfuerzos aquí.

### Futuro, ¿qué futuro?

El impacto social que ha tenido la inseguridad en el Triángulo Norte es enorme. La violencia estructural, sostenida en el tiempo durante años, tiene un peso específico sobre el desarrollo humano en las zonas donde existen altos índices de criminalidad, con presencia activa de las maras, de otra tipología de crimen organizado o una presencia débil, cuando no corrupta, del Estado. No sólo se ha reducido la calidad de vida de la población, impidiendo por ejemplo el disfrute y la ocupación del espacio público, condicionado por la territorialidad de las maras, sino también las restricciones de movimiento; el impacto en el sistema educativo y la presión sobre los menores, objetivo de interés para la captación de las maras; problemas de salud mental; rotura del tejido social; aumento de sensación de vulnerabilidad, especialmente entre jóvenes y mujeres; y un largo etcétera. La inseguridad no sólo genera costes al Estado o a las empresas. También a la sociedad civil en su conjunto, y a los ciudadanos. ¿Pero cómo las sociedades salvadoreñas, guatemaltecas o hondureñas van a mirar al Estado si este sigue teniendo pendiente acometer profundas reformas estructurales? La regeneración democrática de las estructuras del Estado, desde administraciones públicas, pasando partidos políticos

o cuerpos policiales, sigue siendo una asignatura pendiente. También desarrollar principios básicos asociados a esta, como el desarrollo de libertades y derechos personales o el respeto de las leyes. Los niveles de corrupción y de impunidad del Triángulo Norte no son más que la confirmación de las tareas pendientes a acometer. El acoso, cuando no persecución, a defensores de derechos humanos y ambientales o a profesionales de medios de comunicación, cuando no a representantes públicos, debería ser una señal clara de la regresión democrática de la región, en especial el Triángulo Norte y Nicaragua.

Por último, y no menos importante, un apunte sobre el gran reto compartido con todo el mundo, la lucha contra el cambio climático, y que va a tener un papel clave en los próximos años en el desarrollo de la región. La posición geográfica de Centroamérica la ha hecho especialmente sensible a los cambios climáticos que se están produciendo a escala global. Los fenómenos extremos, como el Niño o la Niña, las sequías o los ciclones son recurrentes tanto en Centroamérica como en el Caribe. Estos fenómenos magnifican la vulnerabilidad socioeconómica de la región, y suponen un riesgo y una amenaza continua para todos. El Triángulo Norte es, sin duda, dada su vulnerabilidad, el eslabón más débil de la ecuación, en especial todo el corredor seco, una extensa área que corre paralela a la Costa del Pacífico, desde Panamá hasta Chiapas (México). La región enfrenta presiones sobre sus recursos hídricos y afronta graves procesos de degradación de la biodiversidad, exponiéndola todavía a la incidencia de fenómenos naturales. Las catástrofes naturales producidas en 2020 son un buen ejemplo del impacto medioambiental que puede tener sobre el territorio: destrucción de infraestructuras, aumento de la inseguridad alimentaria, migraciones forzadas. La rueda, vuelve a girar. La puesta en marcha de una agenda verde ambiciosa y realista podría suponer la tabla de salvación para la región.

## La apuesta por la sociedad civil

Los retos que tiene que afrontar a región son múltiples. Los países que integran Centroamérica les une problemáticas comunes, desde la desigualdad al cambio climático, desde la inseguridad a la polarización

política, de la protección de los recursos naturales y de los defensores de derechos humanos a la digitalización de la administración y del acceso digital universal, desde la corrupción y la impunidad a la expansión de las redes criminales. Con sus matices, con sus superficialidades o profundidades. Problemáticas comunes que necesitan respuestas también comunes, compartidas, coordinadas. Regionales e internacionales. En el caso del Triángulo Norte algunas de estas problemáticas son más agudas y requieren un análisis más profundo para ir a la raíz del problema. ¿Cómo afrontar los innumerables retos a los que hacer frente? Si la región ha tenido importantes avances en capítulos tan importantes como el desarrollo y la integración regional, ¿por qué no hacerlo también en otros temas como la regeneración democrática y la participación ciudadana? ¿Cómo minimizar riesgos y aprovechar oportunidades en un momento de máxima vulnerabilidad?

La perspectiva a futuro que ofrece el Triángulo Norte no es positiva, a pesar que la región ofrece numerosos atractivos que podrían convertirla en una región dinámica y diversa, con suficientes recursos medioambientales y atractivos naturales y turísticos para impulsar el desarrollo económico y humano de los países que la integran. Pero romper ciertas dinámicas políticas y sociales no es tarea fácil. Y tampoco hay voluntad política decidida. El aumento de la polarización política y social es preocupante. La región dependerá, en gran parte, de la fortaleza de la sociedad civil. La mirada cada vez más autoritaria y populista de los gobiernos del Triángulo Norte no augura nada bueno. Confiemos que la democracia no se convierta en una víctima más de la excepcionalidad en la cual vive todo el mundo ahora.

## Bibliografía

AS/COA; Control Risks (2020). *The 2020 Capacity to Combat Corruption (CCC) Index*. Recuperado de [https://www.as-coa.org/sites/default/files/archive/2020\\_CCC\\_Report.pdf](https://www.as-coa.org/sites/default/files/archive/2020_CCC_Report.pdf).

Asmann, P.; Jones, K. (2021). *Balance de InSight Crime de los homicidios en 2020*. Argentina: Insight Crime. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-insight-crime-homicidios-2020/>.

Bárcena et al (2020), *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?*, Libros de la CEPAL, N° 160. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45677/S1900711\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45677/S1900711_es.pdf)

FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF. 2020. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.fao.org/3/cb2242es/cb2242es.pdf>.

FSIN and Global Network Against Food Crises (2020). *Global Report on Food Crises 2020. September update: in times of COVID-19*. Roma. Recuperado de [https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC2020\\_September%20Update\\_0.pdf](https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC2020_September%20Update_0.pdf).

IDMC (2020). *Global Report on Internal Displacement 2020*. Ginebra. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/>.

Institute for Economics & Peace (2021). *Economic Value Peace 2021. Measuring the global economic impact of violence and conflict*. Sidney. Recuperado de <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2021/01/EVP-2021-web.pdf>.

Kumari Rigaud et al (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. Washington, DC: The World Bank. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>.

Transparency International (2021). *Corruption Perceptions Index 2020*. Berlín. Recuperado de [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020\\_Report\\_EN\\_0802-WEB-1\\_2021-02-08-103053.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf).

Wolf, S. (2020). *La migración forzada desde el Triángulo Norte de Centroamérica. Impulsores y experiencias*. Aguascalientes – México: CIDE. Recuperado de [https://www.cide.edu/blogs/wp-content/uploads/2020/06/La-migraci%C3%B3n-forzada-desde-el-Tri%C3%A1ngulo-Norte-de-Centroam%C3%A9rica\\_Impulsores-y-experiencias\\_Autora-Sonja-Wolf.pdf](https://www.cide.edu/blogs/wp-content/uploads/2020/06/La-migraci%C3%B3n-forzada-desde-el-Tri%C3%A1ngulo-Norte-de-Centroam%C3%A9rica_Impulsores-y-experiencias_Autora-Sonja-Wolf.pdf).

# Sin prisa, pero sin pausa: Las reformas en Cuba

Susanne Gratius

Tras su VIII Congreso del Partido Comunista, celebrado del 16 al 19 de abril, Cuba inicia la era post-Castrista en medio de la pandemia COVID-19 y una reforma monetaria con un desenlace incierto. El unipartidismo y la crisis han sido constantes en los treinta años de reformas y contra-reformas en Cuba desde la caída del Muro de Berlín y el cuarto Congreso del Partido Comunista (PCC) en octubre de 1991, cuando por primera vez se aprobó una cautelosa apertura económica y una tímida liberalización política permitiendo, entre otros, la militancia de creyentes en el PCC. Siete años después, tras la visita del Papa Juan Pablo II a Cuba, el régimen cedió un pequeño espacio público a la Iglesia Católica que sigue siendo el único permitido al discurso oficial. El ritmo y la lógica de las reformas seguían el precario equilibrio entre la supervivencia económica (no el bienestar) y mantenimiento del régimen Castrista en el poder, que en ningún momento se planteó un pluralismo de mínimos ni mucho menos una transición democrática. Las reformas se realizaron por necesidad y no por voluntad política. Su alcance y límite fue no perder el control político sobre la sociedad y no permitir ningún tipo

de disidencia u oposición que principalmente se ejerce desde el exilio de EE.UU.

Con la caída del Muro de Berlín la isla perdió prácticamente el conjunto de su comercio y sus relaciones exteriores centradas en la Unión Soviética y sus países satélites, un grupo al que Cuba nunca perteneció. En estos 30 años, la isla ha emprendido un camino rocoso y se encuentra nuevamente en una encrucijada: o acelera las reformas o pierde legitimación. En los últimos dos Congresos del Partido Comunista de Cuba (PCC), celebrados en 2016 y 2021, primero Fidel Castro y luego Raúl, abandonaron la política que ahora está, por primera vez, en manos de la generación que nació después de la Revolución de 1959.

Dos hombres de la generación postrevolucionaria son desde abril 2021 la cara visible del régimen unipartidista que durante 62 años se ha mantenido en el poder sin fisuras aparentes, el Presidente Miguel Díaz-Canel y el Primer Ministro Manuel Marrero. Ninguno de ellos tiene el carisma de un Fidel Castro ni tampoco el legado de la Revolución. Ellos decidirán sobre el futuro del país y su legitimidad dependerá en gran medida del éxito de las reformas económicas, sociales, institucionales y seguramente también políticas que emprenderán y de su velocidad para frenar una crisis económica sin precedentes desde 1989: el Producto Interior Bruto (PIB) cayó un -11% en el año pandémico 2020. Ya en los cuatro años anteriores, entre 2016 y 2019, la economía cubana señaló un crecimiento muy modesto de un promedio del 0,7% y desde 2010 no superó el promedio del 2%.

Esta tendencia económica entre estancamiento y recesión revela el escaso impacto que ha tenido el proceso de reformas que el gobierno cubano aprobó en las últimas tres décadas bajo el lema “sin prisa, pero sin pausa” con una gradualidad que resultó poco útil desde la racionalidad económica, pero sumamente eficaz desde la lógica del poder. A la luz de esta trayectoria, tanto más sorprendió la última medida tomada en diciembre de 2020: La unificación de las dos monedas, CUC y Peso que habían circulado en la isla por separado desde 1994. La reforma entró en vigor el 1 de enero de 2021, en plena recesión y en medio de la pandemia COVID-19 que hasta enero de 2021 cuando subieron las cifras de contagio habían tenido un escaso impacto sanitario, pero un gran efecto económico por el duro confinamiento los primeros seis meses de 2020 y las enormes pérdidas en el sector estratégico del turismo.

La unificación de las dos monedas oficiales que circularon durante casi treinta años por separado, fue, sin duda, el paso más atrevido que fue anunciado desde 1991, pero nunca puesto en práctica. Ante sus consecuencias imprevisibles, seguramente ni Fidel ni Raúl Castro quisieron afrontar los costes económicos (inflación), sociales (desigualdad y pobreza) y políticas (?) y dejaron este paso histórico a sus sucesores. No obstante, en los últimos treinta años de Castrismo, la sociedad cubana ha cambiado mucho. Desde 1991, cuando Fidel Castro se vio obligado a introducir algunas concesiones al capitalismo global, al perder un -35% de su PIB tras la caída del muro de Berlín, el régimen político no cambió, pero perdió su monopolio de poder sobre la sociedad y la economía. Dentro de las pautas de estabilidad y conservación de la Revolución, el país es otro: surgió un sector de cuentapropistas o pequeños y medianos empresarios que representan algo más del 20% de la fuerza laboral del país, se liberalizó parte de la producción agrícola, se abrieron otros sectores a la iniciativa privada y se eliminaron las restricciones a los viajes dentro y fuera del país, Miguel Díaz-Canel sustituyó en 2018 a Raúl Castro y éste en 2006 a su hermano Fidel que falleció en 2015, EE.UU. restableció las relaciones diplomáticas y suavizó las restricciones, y Barack Obama visitó la isla en 2015, la UE firmó un acuerdo de cooperación con la isla y abandonó su política de condicionalidad democrática plasmada en una Posición Común aprobada en 1996.

La sociedad está más abierta y plural, pero también más resignada ante las constantes dificultades económicas y cortes de suministro, ya que Cuba vive prácticamente treinta años en un Periodo Especial en Tiempos de Paz.

También hay constantes, entre ellos el unipartidismo, la preservación de la estructura de poder dividida entre el Consejo de Estado, el Buró Político y el Partido Comunista, la represión contra opositores y disidentes y su encarcelación o la celebración de elecciones afirmativas no competitivas que justifican la clasificación de Cuba como un régimen político autoritario, aunque ya no totalitario al haber cedido parte del control a un emergente sector privado, haber permitido limitados espacios de debate sobre el futuro de la isla o haber emprendido dichoso proceso de reformas enmarcado en los límites que define la élite en el poder.



En este panorama mixto se celebró, del 16 al 19 de abril de 2021, exactamente cinco años después del anterior, el octavo Congreso del PCC que consagró las escasas modificaciones previamente acordadas en el Consejo de Estado, el verdadero órgano de decisión. Para impedir cualquier imprevisto, el Congreso se celebró a puertas cerradas y no trascendió ningún debate sobre los escasos puntos aprobados: la continuidad de los Lineamientos, el programa de reformas, entre 2021-2026 y la votación de Miguel-Díaz Canel como Secretario del PCC. Sin embargo, el Presidente concentra menos poder que Raúl o Fidel Castro, al haberse creado en la Constitución de 2019 la figura del Primer Ministro que ejerce una especie de co-gobierno o control del Ejecutivo. Aunque este liderazgo dual pudiera recordar la división de poder entre los hermanos Castro, es más débil, al no depender de los méritos sino de los resultados que no acaban de llegar, dos años después de que Miguel Díaz-Canel asumió la Presidencia. Tienen un escaso margen de legitimidad, máxime cuando la población espera y exige una rápida salida de la crisis que no se vislumbra sin una mayor apertura de la economía al incipiente sector privado y sobre todo a préstamos del exterior e inversión extranjera.

Cuba sigue sufriendo los efectos del embargo económico-financiero y tiene que pagar intereses mucho más altos en el mercado financiero al que, debido a las restricciones unilaterales de EE.UU. tiene un acceso muy limitado. No cabe esperar un rápido retorno a la distensión bilateral durante la Presidencia de Barack Obama, por parte de su ex Vicepresidente Joseph Biden, quien asumió el poder el 20 de enero de 2021. Cuba no es una prioridad para la Administración actual y el retorno al status quo ante de distensión y la suavización de las medidas restrictivas que introdujo Donald Trump tendría un coste político para Biden ante el lobby cubano-americano en el Congreso y en La Florida. Su misionario discurso de promoción democrática que en parte recuerda a George W. Bush sería otro argumento en contra de una rápida apertura de relaciones bilaterales entre Cuba y EE.UU. Un tercer punto contrario a un escenario bilateral favorable representa la alianza estratégica de Cuba con Venezuela que sigue enviando petróleo a la isla a cambio de recursos humanos para asesor al régimen de Nicolás Maduro con el fin de mantenerle en el poder, con la ayuda de China y Rusia que

son también dos socios importantes de Cuba. El colapso económico y el conflicto político en Venezuela profundizan la recesión en la isla y merman también las posibilidades de forjar alianzas con otros países de la región como Brasil cuyo Gobierno de Jair Bolsonaro defiende posiciones contrarias a Cuba, o México que busca sobre todo consolidar y mejorar su relación estratégica con EE.UU.

En medio de la pandemia y de momento sin una vacuna propia, Cuba se encuentra más desconectada de la región y del mundo, con escasas perspectivas de una pronta solución de sus graves problemas económicos que son, en parte, el resultado de la timidez de las reformas, de la alianza arriesgada con Venezuela, de la apuesta a sectores vulnerables como el turismo o la exportación de materia prima, de la poca productividad de la economía cubana y de la falta de visión estratégica de futuro más allá de la preservación del poder. En este último sentido, la Revolución ha sido extremadamente conservadora, con los lastres que ello supone en un mundo en transformación que exige un continuo proceso de adaptación a nuevas tecnologías y modos de producción, entre ellos la era digital de la que más del 60% de la población cubana no puede participar por falta o problemas de conexión, precios extremadamente elevados y las restricciones a algunas plataformas por censura y las sanciones de EE.UU.

Aunque el régimen parece tener todo atado, la isla se enfrenta a dos desafíos clave con un desenlace incierto: primero, nadie prevé las consecuencias a corto y medio plazo de la reforma monetaria: puede generar inflación, más pobreza y desigualdad y con ello socavar la precaria legitimidad de la generación post-Revolucionaria que por meras razones biológicas ha tomado las riendas del poder. El segundo desafío, ligado a dicha reforma, es la crisis económica acentuada por los efectos negativos de la pandemia COVID-19. Aunque Cuba esté mejor situado que la mayoría de los países al tener un sistema de salud universal y la posibilidad de crear vacunas propias al disponer de biotecnología y una Escuela de Medicina, la economía cubana es extremadamente vulnerable al exterior. La isla importa un 80% de sus alimentos y productos de primera necesidad, la crisis multidimensional en su aliado Venezuela ha mermado el suministro de petróleo que Cuba vendía en el mercado internacional (como antes hice con la Unión Soviética) y el turismo es el

principal sector de divisas, aparte de las remesas. El año 2021 será otro de sufrimiento para la mayoría de los cubanos que viven y sobreviven en la isla que prometió soberanía y autonomía, pero engendró una sociedad con derechos limitados y un país con más dependencia del exterior y menos medios para afrontarla. No está nada claro si la historia absolverá a los que hicieron una Revolución que pertenece al pasado y no ha sabido adaptarse al mundo actual.

# La implementación del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC a cuatro años de su firma

Rafael Grasa

## Introducción

Durante más de 50 años, Colombia tuvo activos en su territorio conflictos armados internos, que implicaron a decenas de grupos guerrilleros, a decenas de estructuras paramilitares y a las instituciones de seguridad del Estado en enfrentamientos en diferentes lugares del país. Esos conflictos se deben a dos causas o incompatibilidades: uso y posesión de la tierra; un sistema político no incluyente.

Eran hostilidades diferentes, pero parcialmente vinculadas. Juntas han supuesto el principal problema estructural de Colombia: la reproducción intergeneracional de la violencia política, que hunde sus raíces en la Guerra de los Mil días (1899-1902). Esos conflictos armado internos han producido al menos, a falta de datos definitivos, ocho millones de víctimas, 230.000 muertes y homicidios, 32.000 secuestros y al menos 80.000 desapariciones forzadas.

Con el principal grupo insurgente, las FARC-EP, el Gobierno colombiano mantuvo tres procesos de negociación formales. Y a la cuarta, fue la vencida: las negociaciones iniciadas en octubre de 2012, bajo el mandato del Presidente Santos, concluyeron, cuatro años después, en un Acuerdo final.

El Acuerdo se firmó en La Habana el 24 de agosto de 2016; luego se abordó el proceso de refrendación institucional y de alistamiento para la implementación, rápido y sencillo. Las complicaciones llegaron con la refrendación social: crucial para legitimar lo acordado y cumplir el compromiso ante la ciudadanía del presidente Santos, desde el inicio de las negociaciones. De las posibilidades contempladas en la Constitución, se optó, considerando una sentencia previa de la Corte Constitucional por un plebiscito con convocatoria *ad hoc*. El resultado de la votación fue, inesperadamente adverso al acuerdo, por 50.000 votos, lo que conllevó una situación de interinidad y arriesgada, al haberse iniciado el desplazamiento de los guerrilleros hacia los lugares de acantonamiento, que, afortunadamente, se resolvió sin problemas. Le siguió una renegociación, con casi cuarenta cambios en el Acuerdo sometido a votación y una nueva firma, en Bogotá, el 24 de noviembre de 2016.

El documento final, como en todo acuerdo de paz, tiene dos componentes: transacciones entre las partes (cuantitativamente, la parte principal) y compromisos futuros para transformaciones, vinculados a las causas del conflicto, para resolver las incompatibilidades o motivos de la disputa.

## Resumen de lo acordado

Las negociaciones se caracterizaron por: un objetivo claro, poner fin al enfrentamiento armado; una agenda corta y reglas procedimentales explícitas. Se renunció a discutir temas como el modelo de Estado o de desarrollo o la reforma del sector de seguridad. La agenda se centró en seis puntos: a) las dos causas iniciales del conflicto armado, tierra (desarrollo rural) y sistema político excluyente (participación política); b) como tercer punto, una causa sobrevenida a partir de mediados de los años ochenta, el narcotráfico y las drogas (sustitución de cultivos ilícitos); c) un cuarto punto dedicado a consecuencias del conflicto

armado (víctimas); y d), dos puntos aparentemente técnicos pero con gran envidia política, fin del conflicto armado (con provisiones sobre acantonamiento, seguridad, desarme, desmovilización, reintegración, entre otros) y un sexto sobre implementación, verificación y refrendación.

Fue una negociación bilateral, sin terceras partes, aunque con auxilio de cuatro países (Noruega y Cuba, garantes; Chile y Venezuela, acompañantes) y posterior presencia de otros países y organizaciones (EEUU, UE, NNUU, Celac). La negociación no fue demasiado larga y el punto más complejo fue el de víctimas: se debatió durante dos años y medio y creó un “Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición”. Conviene señalar el impacto muy positivo de dos presencias no previstas al principio: el papel clave de las víctimas (60 personas, víctimas de las FARC y del Estado) y el rol crucial de los movimientos de mujeres, en particular la tarea de la subcomisión de género formada por mujeres de las dos partes.

El Acuerdo ha sido considerado por los responsables de la Matriz de Paz del Kroc Institute, la base de datos más extensa de acuerdos globales sobre conflictos armados internos de la posguerra fría, como el más comprehensivo del mundo. Comprende 578 compromisos y medidas observables y mesurables, un 70% de las mismas implica reformas políticas, focalizadas en las causas originarias del enfrentamiento. Incluye un sistema robusto y reforzado, al menos en teoría, de garantías para la implementación de lo acordado. Destaca también el ambicioso sistema orientado a satisfacer los derechos de las víctimas del conflicto.

## El estado de la implementación

Para aquilatar el estado de implementación hay que tener una perspectiva comparada y no olvidar, como he expuesto en otro sitio (Grasa 2020), lo siguiente: 1) ningún acuerdo de paz se ha implementado en su totalidad y el éxito suele estar entre el 70% y el 75% de lo acordado; 2) el éxito varía notoriamente en las diferentes dimensiones acordadas, siendo las más altas las vinculadas a desarme y a cambios políticos; 3) la implementación es siempre más larga de lo previsto; 4) los acuerdos deben ser reinterpretados y renegociados diversas veces; y 5) la robustez

de la implementación depende en gran medida del consenso social y político amplio sobre la importancia del Acuerdo y cómo aplicarlo.

En el caso de Colombia, debemos distinguir dos períodos: a) desde la firma a agosto de 2018, a cargo de la Administración Santos; b) desde agosto de 2018, tras la toma de posesión del presidente Duque y su administración, hasta el presente. Adicionalmente, el documento sobre plan marco de implementación, que el Kroc toma como guía general para los informes periódicos, prevé 15 años de aplicación.

Respecto del primer período (administración Santos), pueden extraerse las siguientes conclusiones. Primero, el resultado global fue exitoso, pero menos de lo que cabría esperar: el 19% de las 578 medidas se cumplieron plenamente, el 9% con un nivel intermedio y el 25% con un nivel bajo o mínimo (Kroc Institute 2017, 2018). Segundo, de largo, la dimensión con mayor nivel de éxito, en prácticamente sólo doce meses, fue lo relativo al proceso de dejación de armas (el porcentaje es el más importante logrado en todos los acuerdos de la posguerra fría, con un promedio de 1,3 armas por combatiente, mucho mayor que el de las AUC o grupos paramilitares), con un nivel de disidencia inferior a lo esperable incluso en clave comparativa (en torno al 10%). Tercero, cumplimiento muy escaso o casi nulo en temas centrales del Acuerdo, como desarrollo rural integral o sustitución de cultivos ilícitos, donde debían ponerse en marcha y dotar de contenido presupuestos y proyectos planes de desarrollo territorial (PDETS) y un plan nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS). Cuarto, escasa capacidad implementadora por parte del Gobierno, a causa de la fragmentación de la toma de decisiones entre ministerios, comisionados y consejerías e instituciones con cierta autonomía. De ello derivaron cosas como: múltiples retrasos; incapacidad de acomodar y preparar los espacios de acantonamiento antes de la llegada de los excombatientes; uso escaso de la vía rápida en la legislación; insuficiente aplicación práctica y descentralizada del punto más publicitado del Acuerdo, el enfoque territorial y diferenciado.

Finalmente, aunque las cifras de violencia directa fueron buenas (descenso), ya en esta fase se constataron dos rasgos que sean agudizado en la segunda: escasa presencia del Estado en los territorios y zonas que las Farc abandonaron (con 80 municipios con carencias muy

importantes); aparición de violencia selectiva y homicida contra líderes sociales : escalada importante de los cultivos de coca (ya iniciada en 2013) vinculada a luchas entre grupos armados ilegales por el control de las lucrativas economías ilegales (Kroc Institute, 2017 y 2018).

En resumen, la administración Santos, aprovechó poco sus dieciocho meses de implementación. La aplicación se centró básicamente en compromisos de corto plazo (cese al fuego, dejación de armas, creación de la arquitectura institucional y de los programas y planes de largo aliento) según muestra el último informe del Kroc Institute (2020). Concretamente, el Plan Marco de Implementación (PMI), una herramienta esencial de planificación y seguimiento que establece fechas de inicio y final para cada compromiso, estableció tres fases de aplicación del Acuerdo: corto plazo (2017-2019), mediano plazo (2020-2022) y largo plazo (2023-2031).

La segunda fase de la implementación corresponde a la administración Duque, y, en términos de Informes del Kroc, cubre el período que va de diciembre de 2018 (con la casi totalidad de la nueva administración desplegada) y noviembre de 2019, por consiguiente, la que cierra la fase de corto plazo del PMI y abre (2020 y 2021) la de mediano plazo. En unos meses aparecerá el informe del 2020.

El resultado global presenta, cuantitativamente, un avance lento, menor que en los años anteriores, el 6%. No obstante, el Kroc precisa que para entender el resultado hay que examinar los contenidos y los tiempos de las disposiciones: “en 2019, la dinámica de la implementación transitó hacia disposiciones de mediano y largo plazo que se enfocan en los territorios más afectados por el conflicto armado. Esta nueva fase requiere de mayor coordinación interinstitucional y un intenso despliegue a nivel local. Por ello, necesita más tiempo para completarse” (Kroc Institute 2020: 11). La metodología cuantitativa usada muestra que al final del tercer año completo de implementación los resultados son los siguientes: un 25% de las disposiciones se ha completado totalmente; un 15% tiene un nivel de avance intermedio; un 36% por ciento está en fase mínima o muy inicial y el 24% restante ha de empezar a ejecutarse.

No son noticias muy halagüeñas y menos cuando se pasa al análisis desagregado, por puntos. Veámoslo.



El punto 1, desarrollo rural, presenta pocos avances en el 2019, sobre todo en acceso y uso de la tierra, aunque los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET) se han completado en un 50%. El punto 2, participación política, sólo ha presentado avances mayoritariamente técnicos, sin progresos en temas cruciales como circunscripciones especiales transitorias de paz, reforma política y ajustes normativos para garantizar la movilización y la protesta pacífica, un tema de gran importancia y presencia creciente en la vida colombiana. El punto 3, fin del conflicto armado, sigue siendo de elevado cumplimiento en lo relativo a dejación de cese al fuego y fin de hostilidades o dejación de armas, de cumplimiento medio en lo relacionado con la reincorporación de excombatientes (con proyectos productivos en marcha sólo para un 24% de la población potencialmente beneficiaria) y en parte en minas contra-persona, pero con niveles muy débiles de cumplimiento en garantías de seguridad. No hay que olvidar que en 2019 fueron asesinados 77 excombatientes, una tasa 23 veces más alta que la de homicidios a nivel nacional (Kroc Institute 2020: 14).

El punto 4, sustitución de cultivos, es una de las dos principales fuentes de controversia entre las partes, sobre todo por los atrasos del plan integral de sustitución de cultivos ilícitos, un aspecto clave de la transformación de los territorios por fomentar el paso del campesinado de la economía ilegal a la legal. El Kroc habla de un 54% de no cumplimiento o nivel bajo y con niveles de cumplimiento total o intermedio aún más bajo en los otros dos componentes claves, los programas de prevención del consumo y de salud pública y de solución para la producción y comercialización de narcóticos. El punto 5, el dedicado a las víctimas, es el que ha registrado mayores avances en esta segunda fase, al estar ya operativas las instituciones que conforman el SIVJRNR, con un apoyo fundamental (y no sólo económico) de la comunidad internacional, aunque con dificultades significativas en la coordinación del sistema de atención y reparación integral (SNARIV). También ha sido, empero, la segunda fuente de enfrentamiento, dado el interés del Ejecutivo en modificar aspectos significativos de la Jurisdicción Especial para la Paz y los retrasos en la aprobación de su Ley Estatutaria. Adicionalmente, los avances en los componentes de reparación y de garantías de no repetición fueron escasos.

Para finalizar, el punto 6, dedicado a implementación, verificación y refrendación presenta un panorama diferenciado. Alto o total nivel de cumplimiento desde el principio en acompañamiento y verificación internacional, derivados de los dos primeros años, pero escaso nivel de desarrollo durante 2019, algo a corregir puesto que como señala el Kroc Institute la centralidad articuladora de este punto hace que su promedio de cumplimiento en clave comparada supere el 40% del porcentaje de cumplimiento de los otros.

Como recomendación, el último Informe del Kroc sugiere fortalecer la implementación y recuerda la necesidad de avanzar de forma coherente (respetando la integralidad e interdependencia de todas las disposiciones), la necesidad de fomentar la participación transversal para mejorar la legitimidad y la sostenibilidad y, también, la necesidad de priorizar la articulación interinstitucional acerca de los compromisos para garantizar la eficacia de la implementación (Kroc Institute 2020: 83).

## Conclusión

En mi opinión, emergen dos conclusiones generales. Primero, que la inercia parece debilitar la centralidad de dos ideas muy presentes en el Acuerdo y en las narrativas que lo publicitaron: la centralidad de las víctimas en todo el proceso de implementación y de construcción de paz; un enfoque decidido por una paz territorial, es decir, por procesos con enfoque diferenciado y con descentralización real de capacidades decisionales y recursos económicos y humanos hacia las comunidades, municipios y departamentos. Hacerlas realidad es fundamental para lograr transformaciones de las causas del conflicto armado. Segundo, la constante y alta polarización de la vida política y social colombiana complica enormemente usar el Acuerdo como instrumento de cambio y normalización, como si bastara con el fin de las FARC como grupo insurgente. Y no es así, eso es ya irreversible, pero renunciar a otros cambios supone derrochar un potencial de cambio que podría servir para elaborar una agenda compartida de cambio social y político para una década,

En lo concreto, vistos los resultados y complejidades de lo hecho en 2020 y en el inicio de 2021, la impresión, desde la óptica de construir la

paz (o sea, garantizar a 15 o 20 años vista que el riesgo de reproducción de la violencia política es bajo), no resulta tranquilizadora. Hay que trabajar mucho en las tres “Rs” que conforman la transformación estratégica de conflictos: resolver las causas e incompatibilidades básicas del conflicto; reconstruir todo lo que, material e inmaterial, dañaron las fases con conductas violentas; y reconciliar a las partes enfrentadas para que puedan convivir y compartir algún proyecto en común.

Por ello, debo sostener que la implementación del Acuerdo final en Colombia a los cuatro años y pico de su firma ofrece éxitos, pero también bastantes sombras y claro-oscuros. Dado el cercano horizonte electoral legislativo y presidencial, así como al hecho de que como he indicado en 2023 se entrará en la fase de implementación a largo plazo hasta 2031, conviene recordar que no debería desperdiciarse su enorme potencial. Hay que lugar para el consenso y debe buscarse, con todo respeto y comedimiento, a como dé lugar.

## Bibliografía:

FIP (2020), *Dinámicas de la confrontación armada y su impacto humanitario y ambiental. Tendencias de la pandemia*. Enero-abril, Bogotá.

GRASA, R. (dir.). 2018. *Los retos de gestión de las violencias directas no políticas y la construcción de la paz*. Barcelona. ICIP/Fescol

GRASA, R y otros (2019), *Construcción de paz y valor compartido. Retos y oportunidades del sector empresarial en Colombia*, Bogotá, Cámara de Comercio/Icono.

GRASA, R (2020), *Colombia cuatro años después de los Acuerdos de paz: un análisis prospectivo*. Madrid, Fundación Carolina, Nota de trabajo 39.

KROC INSTITUTE (2017), *Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia*, Nôtre Dame, Kroc Institute.

KROC INSTITUTE (2018), *Segundo informe sobre el estado efectivo de la implementación del acuerdo de paz colombiano*, Nôtre Dame, Kroc Institute,

KROC INSTITUTE (2020), *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial*. Diciembre 2018 a noviembre 2019, Bogotá, Kroc Institute, 2020.

NNUU (2020), *Informe trimestral del Secretario General de Naciones Unidas ante el Consejo de Seguridad sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia (27 de junio a 25 de septiembre de 2020)*, Nueva York, Naciones Unidas.



# Venezuela: la estabilización de la precariedad

Ronal Rodríguez y Txomin Las Heras

A pesar de la crisis la vida sigue. Venezuela es el país con los peores indicadores económicos del continente americano, cerró 2020 con una caída del PIB del 30%, según estimaciones de la CEPAL, completando siete años de resultados negativos. Y si bien la inflación ha disminuido en los dos últimos años, pasando de siete a cuatro dígitos, esta leve mejoría es en parte producto de la dolarización de facto ocurrida en el país. El mejor ejemplo del derrumbe es el nuevo billete de mayor denominación, el de un millón, que equivale a un billete de 100 billones de los bolívares de 2007 y con el cual no se alcanza a comprar un kilo de café.

El colapso de la política monetaria dio lugar a la desregulación de varios sectores económicos, especialmente el comercial, lo que a su vez ha permitido superar parcialmente el desabastecimiento para aquellos venezolanos con ahorros e ingresos en dólares o con acceso a remesas, las cuales han aumentado convirtiéndose en una de las principales fuentes de recursos.

No obstante, esta precaria mejoría evidencia el peor indicador social que reporta el país: la reducción demográfica. Venezuela ha perdido el

16,90% de su población en los últimos cinco años, 5.577.077 ciudadanos (abril de 2021) han salido del país, en su mayoría población joven y parte del capital humano más calificado, lo que plantea un importante reto para el futuro.

Paradójicamente, la emergencia humanitaria prolongada que vive el país le ha permitido trasegar el primer año de la pandemia por SARS-CoV-2 mucho mejor que a sus vecinos Brasil y Colombia. La desconexión internacional, las limitaciones de movilidad interna y la precarización de la vida social han limitado el contagio. Sin embargo, la baja capacidad sanitaria y el limitado acceso a medicamentos ponen en duda la capacidad del sistema hospitalario y alertan sobre lo que sucedería ante la llegada de un pico pandémico. Venezuela ya es uno de los países con más personal médico y asistencial fallecido y el único de la región sin un plan claro de vacunación.

El contexto pandémico ha diluido la confrontación política y las posibilidades de un cambio en el corto plazo se esfumaron. La mayoría de la población adversa las actuaciones del gobierno, pero también de la oposición y concentra sus esfuerzos en las actividades de supervivencia. El chavismo ha retomado el control de la Asamblea Nacional, el poder legislativo, a través de un proceso electoral altamente cuestionado y no reconocido por los países de la región y por algunas de las democracias occidentales. Del otro lado, el liderazgo opositor se ha desdibujado y la hipótesis de la continuidad parlamentaria no termina de convencer a sus aliados internacionales.

El 76,4% de la población evalúa de forma negativa la labor de Juan Guaidó por el bienestar del país, apenas superada por el 82,6% que evalúa de forma negativa de la labor de Nicolás Maduro.

Según datos de la encuesta nacional ómnibus, febrero de 2021 de Datanálisis.

En el plano internacional el asunto Venezuela pierde relevancia, la pandemia ha llevado a los países de la región a concentrar su diplomacia en la consecución de vacunas y en la respuesta a la pandemia, y si bien la variable migratoria es un tema que preocupa a los principales países receptores, sólo Colombia ha generado una respuesta estructural con el Estatuto Temporal de protección para Migrantes Venezolanos (ETPV).

## Las sanciones son un riesgo para la salud de la región

La internacionalización del caso venezolano en los años 2017, 2018 y 2019, y la posibilidad de lograr un cambio político, se difuminaron ante el impacto de la pandemia en la región. Las principales medidas implementadas por la comunidad internacional para desencadenar una transición a la democracia en Venezuela no han dado el resultado esperado. El chavismo ha instrumentalizado las sanciones como centro de su discurso para justificar la debacle económica y social del país, transfiriendo a la población las consecuencias e indilgando la responsabilidad de estas a los sectores opositores.

Las sanciones internacionales, que en su mayoría han sido dirigidas a individuos que han participado en actos de corrupción, narcotráfico y violación de los derechos humanos, o sus testaferros, son asumidas por el gobierno chavista como un ataque contra la “patria”. Ha resultado muy difícil hacer el seguimiento a los capitales y recursos de los jerarcas del chavismo. Las monedas digitales, la comercialización de minerales y los paraísos fiscales, han hecho más compleja la capacidad de rastrearlos identificarlos y sancionarlos como herramienta de presión para la negociación.

De otro lado, las sanciones generalizadas contra los activos o las compañías venezolanas en el exterior que han pasado posteriormente a ser administrados por sectores opositores, ha generado preguntas sobre el manejo de los recursos y algunos casos aislados de corrupción cuestionan su pertinencia como instrumento para la democratización. Algunos sectores opositores parecen más interesados en mantener el actual *statu quo* que en trabajar por lograr un cambio en Venezuela.

Las sanciones internacionales han limitado la capacidad de negociación del gobierno chavista con actores extracontinentales. El cierre de espacios económicos y comerciales en occidente ha llevado al chavismo a aceptar condiciones cada vez menos favorables en sus interacciones con actores como Rusia, Turquía, Irán y China, los cuales han logrado beneficiarse y sacar provecho de las aperturas económicas en diferentes sectores estratégicos.

Los países más radicales en su enfrentamiento con el gobierno de Nicolás Maduro y con los que se llegó a la ruptura de relaciones



diplomáticas y consulares, como es el caso de Colombia, Brasil y los Estados Unidos, han complicado la respuesta ante el mayor fenómeno de movilidad humana del mundo, si se suman los 5,5 millones de migrantes venezolanos y los retornados colombianos, los cuales según estimación de las autoridades superan las 500.000 personas. El cierre de fronteras como medida de contención de la pandemia ha repercutido en el crecimiento de actores ilegales en la frontera colombo-venezolana y la falta de diálogo entre las autoridades de los dos Estados crea un ecosistema propicio para el crecimiento de las economías ilegales, el tráfico de armas, el contrabando, el narcotráfico, el tráfico y la trata de personas.

Las sanciones generalizadas han hecho más difícil la vida diaria de los ciudadanos venezolanos que deben recurrir a mecanismos paralelos para poder acceder a bienes y servicios, lo que representa un mayor costo y aumenta la dependencia respecto al gobierno cuando no se tiene posibilidad de acceso a las remesas. El “Carnet de la patria”, documento de militancia y subordinación política. Se ha convertido en un instrumento fundamental para acceder a los productos de la canasta básica, los medicamentos esenciales y el sistema de bonos que solventa el precario salario mínimo, que hoy se sitúa en los 2.400.000 bolívares soberanos, alrededor de un dólar mensual.

La crisis económica, el colapso de la infraestructura de servicios públicos, la ruina del sistema de asistencia social, la emergencia humanitaria compleja y prolongada, y el éxodo de más de cinco millones y medio de venezolanos hubiese sido un motivo suficiente para lograr un cambio de gobierno en un sistema democrático. No obstante, Nicolás Maduro ha logrado responsabilizar a las sanciones internacionales de los malos resultados de más de 22 años de mala gestión política, económica y social de la Revolución Bolivariana. Además de la precariedad, en Venezuela poco a poco se avanza en dirección a la consolidación de un régimen no democrático que estrecha vínculos internacionales con los gobiernos de naturaleza autoritaria en el mundo.

El contexto ha cambiado con la pandemia y el consenso regional sobre la necesidad de un retorno a la democracia en Venezuela ha perdido prioridad para los países de la región. La atención y contención de la COVID-19 y la competencia por la consecución de vacunas es la

principal preocupación para los países suramericanos. El Grupo de Lima, como mecanismo de presión, ha perdido protagonismo y la salida de Argentina, bajo el argumento de la ineficacia de este, ha cuestionado la estrategia implementada.

La vacunación de la población en condición de movilidad humana proveniente de Venezuela es uno de los mayores desafíos que enfrenta la región. La inclusión de los migrantes en los planes de vacunación de los países receptores es una prioridad para poder superar la pandemia y una obligación moral. Si bien ello depende del gobierno de cada Estado, la presión internacional va en dirección a que se responsabilicen por los venezolanos en sus territorios.

La vacunación de la población residente en Venezuela es una responsabilidad colectiva de la región. Ni el gobierno chavista, ni la oposición tienen capacidades plenas para inocular a todos los venezolanos. Los acuerdos que se estaban construyendo en materia de salud pública entre sectores representativos de ambas facciones finalizaron con una patada a la mesa y en mutuos señalamientos de instrumentalizar la crisis sanitaria. Este nuevo escenario impone la necesidad de evaluar las sanciones internacionales y levantar aquellas que impactan directamente en los ciudadanos como lo han solicitado diferentes organizaciones internacionales y las ONG que están en la primera línea de contención de la pandemia al interior de Venezuela.

## Destruir el juego para la negociación

Son pocos los estímulos que tiene el chavismo para iniciar una negociación y la convergencia de la crisis de salud pública ha favorecido su posición internacional. El impacto de la pandemia en Estados Unidos, Brasil y Colombia ha cambiado las prioridades de sus principales adversarios internacionales. Mientras tanto, el temor a la enfermedad en un contexto precario como el venezolano ha limitado la movilización política y social en el país.

De otro lado, la oposición se ha debilitado ante la imposibilidad de generar un cambio. El incumplimiento del mantra: cese de la usurpación, gobierno de transición y elecciones libres, sumado al fracaso de la hipótesis de la continuidad parlamentaria, ha implicado

una reconfiguración de la alianza de los principales partidos opositores en dirección a ampliar la participación de otras fuerzas políticas para buscar conectar con la sociedad civil organizada, pero habrá que ver hasta dónde llega esta iniciativa. Hoy por hoy parece una oposición desconectada de la población e incapaz de resolver los problemas del día a día de los ciudadanos.

Paralelamente, la oposición colaboracionista que ha pactado con el chavismo, tampoco logra establecer un camino para las demandas de la población. Su discurso como alternativa a la polarización ha terminado en una repartija burocrática marginal, sin mayor incidencia, pero que a cambio le ha dado al gobierno chavista la oportunidad de proyectar internacionalmente la falsa ilusión de estar abierto al diálogo.

La estabilización de la precariedad que ha logrado el gobierno de Nicolás Maduro complica los espacios para una negociación real. El poder que le ha dado la pandemia para controlar la cotidianidad de las personas, sumado a la hegemonía comunicacional y la indiferencia actual de los ciudadanos con la política, le permiten disfrutar de una relativa calma.

Algunas voces opositoras al interior de Venezuela reclaman que ante lo que está pasando en materia de salud pública y la necesidad urgente de buscar mecanismos para la vacunación, es necesario levantar al menos parcialmente las sanciones internacionales. Sin embargo, voces opositoras fuera de Venezuela prefieren mantener un discurso más duro, más preocupado por no perder las posiciones conquistadas ante la comunidad internacional y ante algunos de sus aliados.

Así como la pandemia se ha convertido en un instrumento del actual estatus de estabilización precaria, podría también ayudar a generar espacios para destrabar el juego y llevar a los actores en dirección a una negociación por la atención y contención de la COVID-19 y, colateralmente, al restablecimiento de la democracia. Un hecho evidente es que Venezuela es el país menos preparado del hemisferio occidental para hacer frente a la pandemia. Se requiere una respuesta para la población venezolana en condición de movilidad humana en la región y para la población residente en el país. Lo peor que le puede pasar a América del Sur es que Venezuela tenga un colapso pandémico.

La emergencia en salud pública demanda una respuesta que implique cambiar la estrategia aislacionista implementada por algunos

de los Estados de la región e invitar al gobierno de Nicolás Maduro a trabajar por la construcción de un plan regional contra la COVID-19. Y a partir de dicho espacio, apalancar espacios de acercamiento, diálogo y negociación entre las diferentes facciones del chavismo y la oposición.

No obstante, una de las principales barreras es la discursiva, tanto chavismo como oposición han cimentado sus posiciones en una mutua descalificación del otro y, han escalado a la geopolítica global la situación venezolana, haciéndola parte de los intereses y posiciones de Estados Unidos y Rusia, entre otros actores globales. Se ha configurado, así mismo, una peligrosa rivalidad entre Colombia y Venezuela.

Por lo tanto, esta estrategia implicaría desescalar el ambiente internacional, inicialmente con Colombia, quien tiene una alta capacidad de incidencia en la oposición venezolana. El Estado colombiano puede invocar el tratado de 1939 para la no agresión, conciliación, arbitraje y arreglo judicial entre Colombia y Venezuela, alegando el interés superior de la población colombiana en territorio venezolano (que se estima en 3,4 millones de personas) y la población venezolana en territorio colombiano (que se estima en 1,7 millones), a través de una negociación para la protección de población en condición de movilidad humana y los aproximadamente 12 millones de habitantes en las regiones fronterizas de ambos países. Una negociación en dirección a garantizar la vacunación de la población independientemente de la nacionalidad. En otras palabras, utilizar la necesidad que se tiene de una respuesta para la COVID-19 como herramienta para destrabar la negociación política, generar el reconocimiento de las partes y establecer un ambiente internacional favorable a la negociación.



# Ecuador: nuevo gobierno y polarización

Carolina Curvale

La emergencia sanitaria provocada por la pandemia del coronavirus terminó de configurar una “tormenta perfecta” en la vida política, económica y social de Ecuador, contribuyendo a la fragilidad de un equilibrio político inestable agravado por las masivas protestas sociales de octubre de 2019. El 9 de abril de 2021 Ecuador eligió, en segunda vuelta electoral, un nuevo gobierno liderado por Guillermo Lasso, quien deberá enfrentar una serie de desafíos en los planos social, económico y político que definirán la trayectoria que siga el país en los próximos años. Lasso, representante de las derechas, obtuvo el 52,46% de los votos en una relativamente holgada –aunque inesperada– victoria frente al candidato de la izquierda correísta encarnada en Andrés Arauz (47,54% de los votos). Los resultados revelan la polarización política y social con la que arranca el nuevo gobierno, el cual deberá enfrentar un escenario incierto que presenta oportunidades e importantes desafíos.

## El desafío de la vacunación

La pandemia del coronavirus golpeó fuertemente a Ecuador. Al 12 de abril de 2021, el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional contabilizó

347.070 casos confirmados, 298.604 pacientes recuperados y un total de 17.298 fallecidos (entre confirmados y probables), en una población de aproximadamente 17,5 millones de personas<sup>1</sup>. La cifra puede estar subestimada, ya que sólo se han realizado 68 pruebas por cada 1.000 habitantes. La tasa de mortalidad por COVID-19 en Ecuador es la más alta de Sudamérica, mientras que las dosis de vacunas administradas cada 100 personas llega apenas a 2,6, por debajo del promedio mundial de 10 (Roser et al. 2020).

La gestión de la pandemia del gobierno de Moreno fue inefectiva y estuvo plagada de escándalos. En el último mes de su gestión, tres ministros de salud pasaron por el puesto en medio de denuncias de vacunaciones “vip” y desorganización en la administración de las escasas vacunas que llegaron al país. La pandemia ahondó las desigualdades sociales preexistentes, golpeando más duramente a los habitantes de los barrios populares (donde el distanciamiento social y/o el confinamiento no son sostenibles) y a los trabajadores del sector informal de la economía.

Una estimación oficial del 2015 sitúa el porcentaje de trabajadores en la economía informal en el 39,3% del total de personas con empleo<sup>2</sup>. En el sector formal, solamente durante el primer semestre de 2020, se perdieron casi 300.000 empleos principalmente en el sector privado. A ello se sumaron los recortes presupuestarios y a los salarios. Los indicadores socio-económicos oficiales ya eran preocupantes pre-pandemia: según datos de diciembre de 2019, uno de cada cuatro ecuatorianos era pobre, el subempleo llegó al 17,8% y la tasa de desempleo, al 3,8%<sup>3</sup>. La pandemia agravó la situación: el Fondo Monetario Internacional estima una caída del 10,9% del PIB ecuatoriano en el 2020.

En su discurso de victoria electoral, Lasso, quien se posesionará como presidente el 24 de mayo de 2021, estableció como una de las prioridades de su gobierno lograr la vacunación masiva de los ecuatorianos. Ello

---

1 <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/INFOGRAFIA-NACIONALCOVID19-COE-NACIONAL-08h00-12042021.pdf> [consultado el 9/4/2021]

2 [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Junio-2015/Metodologia\\_Informalidad/notatecnica.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Junio-2015/Metodologia_Informalidad/notatecnica.pdf). [consultado el 11/10/2020]

3 <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-diciembre-2019/> [consultado el 11/10/2020]

requerirá de una apropiada gestión de la obtención de vacunas y de contar con los recursos para financiarlas.

## La debacle económica y las desigualdades sociales

Los recursos líquidos que otros estados han podido inyectar a sus economías para aliviar la crisis pandémica no estaban disponibles para Ecuador. Primero, el apogeo de la época petrolera, que encontró su punto máximo durante el gobierno de Rafael Correa, ya había comenzado a caer inexorablemente desde mediados del 2015. La caída del precio internacional del petróleo y luego su histórico desplome en abril de 2020 significó un duro golpe al presupuesto nacional. Segundo, en marzo de 2020 la abultada deuda pública ascendía al 60% del PIB según datos del Ministerio de Finanzas, con un importante aumento de la deuda a China durante la última década. Tercero, el país no cuenta con un fondo de contingencia. Cuarto, la situación financiera del país no es sólida. Según una nota de *The Economist*<sup>4</sup> publicada el 2 de mayo de 2020, Ecuador se ubica en el puesto 54 de 66 mercados emergentes evaluados en función de su deuda, sus reservas internacionales y su costo de endeudamiento. Finalmente, la respuesta cortoplacista de adoptar una política monetaria expansiva –aunque con posibles nefastas consecuencias de largo plazo–, no es una alternativa en una economía dolarizada como la ecuatoriana.

El gobierno de Moreno fue duramente criticado por realizar, en marzo de 2020, el pago del vencimiento de bonos, pero luego logró el apoyo económico de organismos multilaterales, entre ellos el Banco Mundial, el BID y la CAF. En agosto de 2020, los tenedores de bonos aceptaron mayoritariamente un nuevo acuerdo con el gobierno para reducir el capital de la deuda y la tasa de interés y ampliar los plazos. El flujo más importante de financiamiento externo provino de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional por 6500 millones. Las condiciones son favorables: se otorga un plazo de 10 años, con 4 de gracia, a una tasa de interés del 2,9% y desembolsos en dos años. Las

4 <https://www.economist.com/briefing/2020/05/02/which-emerging-markets-are-in-most-financial-peril> [consultado el 11/10/2020]



metas macroeconómicas del acuerdo comprometen al país a reformar la política tributaria, laboral y del seguro social. Si bien la inyección de liquidez que implica el acuerdo es crucial para gestionar la crisis, en términos políticos se puede anticipar que las reformas estructurales requeridas profundizarán la polarización política existente.

La respuesta inmediata de los mercados internacionales de capital al triunfo de Lasso ha sido positiva: el día siguiente al triunfo del candidato Lasso, el riesgo país de Ecuador disminuyó 450 puntos y los bonos soberanos subieron en el orden del 15%<sup>5</sup>. Ese ajuste inmediato revela la confianza de los mercados al candidato de derecha, quien ha manifestado que honrará los compromisos de Ecuador, aunque se espera que renegocie el acuerdo con el FMI. La confianza de los mercados en el nuevo gobierno, si se mantiene, podría facilitar a Ecuador el acceso a nuevas fuentes de financiamiento.

En una economía con limitadas fuentes de financiamiento externo y sin política monetaria, las salidas a la crisis económica requieren repensar un modelo que estaba asentado en un alto gasto público. Sin embargo, ya es conocida la gran controversia alrededor de la cuestión de la austeridad. Según Blyth (2013): “La austeridad es una forma de deflación voluntaria en la que la economía se ajusta por medio de la reducción de salarios, precios y gasto público para restaurar la competitividad, la cual (supuestamente) se alcanza de mejor manera recortando el presupuesto del estado, las deudas y los déficits” (p. 2, traducción propia). Sin embargo, los gobiernos de los países más avanzados han inyectado fondos públicos a sus economías para reactivarlas, antes y ahora durante la pandemia. Estados Unidos es el caso emblemático con el *New Deal* que contribuyó a salir de la gran depresión de los años 30<sup>6</sup>.

Paul Krugman sostiene que se puede asumir deuda a un costo no tan alto si se tiene una balanza fiscal equilibrada en un ambiente de crecimiento económico, de modo tal que el PIB crezca más rápido que la deuda. La cuestión de fondo es que la selección del tipo de políticas

5 <https://www.infobae.com/economia/2021/04/12/la-derrota-del-correismo-derrumbo-el-riesgo-pais-de-ecuador-y-lo-dejo-900-puntos-por-abajo-del-de-la-argentina/> [consultado el 12/4/2021]

6 Consistió en un programa de las tres R: *Relief* (alivio para los desempleados), *Recovery* (recuperación de la economía) y *Reform* (reforma del sistema financiero para prevenir una nueva depresión).

no es meramente un debate técnico, sino que supone un problema político de redistribución de recursos: ¿quién se ajusta el cinturón? ¿bajo qué condiciones es políticamente sustentable la austeridad en una democracia? Las respuestas, entonces, son también políticas.

## Las protestas populares de 2019

La falta de cohesión del tejido social ya había quedado evidenciada en la prolongada gestión de la crisis económica pre-pandemia que enfrentaba el gobierno del presidente Moreno. Las masivas protestas de octubre de 2019 paralizaron al país durante 11 días y resultaron en enfrentamientos entre la fuerza pública y los protestantes con víctimas fatales y miles de heridos. Los protagonistas fueron indígenas, estudiantes, transportistas y trabajadores que demandaron exitosamente la eliminación del subsidio a los combustibles. Aquello, sumado a la percepción ciudadana sobre el desempeño del gobierno en 2020, resultó en niveles impensados de impopularidad presidencial<sup>7</sup>.

El conflicto político que marcó el gobierno del presidente Moreno fue su ruptura con su mentor político, el ex-presidente Rafael Correa y ello afianzó la polarización entre correístas y anticorreístas. Si bien el disparador de las protestas de 2019 fue la liberación de los precios de los combustibles, una vez que la Confederación de Organizaciones Indígenas del Ecuador y varias organizaciones correístas tomaron parte del mismo, la disputa escaló. El malestar social excedió la propuesta original y concentró un descontento generalizado con la dirección (o la falta de dirección) en la que estaba el país. La violencia alcanzada en estas protestas fue disonante con el tradicional historial de movilizaciones sociales pacíficas en Ecuador. Entre otras razones, el débil gobierno de Moreno sobrevivió a las protestas populares (a diferencia de tres presidentes anteriores) porque logró mantener el apoyo de las fuerzas armadas, porque los líderes de la protesta mantenían profundas diferencias políticas entre sí y porque la capital del gobierno se trasladó a otra ciudad durante los levantamientos.

<sup>7</sup> Según la encuestadora Cedatos, la aceptación del presidente Moreno se desplomó al 9% en agosto de 2020.

## El desafío de la gobernabilidad

El gobierno de Moreno enjuició a un buen número de funcionarios correístas del gobierno anterior. Funcionarios morenistas también se vieron involucrados en escándalos sobre el mal uso de recursos públicos, inclusive con fondos destinados a gestionar la pandemia. Los casos de corrupción y los alegatos de persecución política hacen vital que las instituciones judiciales tengan independencia y estabilidad.

La primera fuerza política en la Asamblea Nacional 2021-2025 será el bloque correísta (UNES) con 49 de los 137 curules. Dos partidos de izquierda moderada, Izquierda Democrática y Pachakutik, han anunciado que sumarán esfuerzos legislativos, totalizando 45 votos. La coalición de Lasso reúne 30 asientos (CREO-PSC). Ningún bloque cuenta con sí mismo con los votos necesarios para aprobar leyes (70). Por otra parte, la constitución ecuatoriana establece la posibilidad de que el presidente cierre la Asamblea y convoque a nuevas elecciones bajo ciertas circunstancias. Recurrir a esa desafortunada provisión constitucional sería un síntoma de un sistema político encaminado a las prácticas autoritarias.

La crisis económica, social y política en la que se hallaba el país se acentuó con la pandemia. El confinamiento y la movilidad reducida que impone la emergencia sanitaria parecen disimular una suerte de ebullición latente de los conflictos. Pero los antagonismos evidenciados en los sucesos de octubre de 2019 subsisten. La partición en dos del electorado tras la segunda vuelta presidencial y la baja capacidad estatal para gestionar la crisis, sumados a los abundantes casos de corrupción y el deteriorado estado de la economía anticipan un escenario extremadamente polarizado e inestable para el nuevo gobierno.

## La imperiosa necesidad de lograr acuerdos políticos

Es posible que la profunda desigualdad del ingreso y la riqueza en los países latinoamericanos conduzca a lo que Roett y González (2008) caracterizan como la política de alto costo en donde se observan juegos de suma cero entre quienes tienen recursos de poder y quienes no los tienen. Uno de los mecanismos más efectivos para superar crisis

económicas profundas es lograr amplios acuerdos políticos. Las políticas económicas, aunque técnicamente sean muy apropiadas, no pueden ser implementadas sin lograr equilibrios políticos que las sostengan.

En la democracia ecuatoriana actual, resulta fundamental promover espacios para la resolución de las disputas políticas dentro del marco de la institucionalidad. De crucial importancia para la recuperación económica y la gestión de la pandemia será la habilidad del nuevo gobierno para incorporar a diversos sectores sociales y políticos y mantener la predisposición al diálogo; también será necesario que la oposición actúe de manera responsable. El espacio obligado para concretar acuerdos será la Asamblea Nacional, ya que sin acuerdos no habrá mayorías para aprobar iniciativas legislativas. La negociación entre actores políticos y sociales constituye una condición necesaria para construir un sólido plan de largo plazo para el país.

## Bibliografía

Blyth, M. 2013. *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Cambridge: Cambridge University Press.

Roett, R. and González, F. E. 2008. The Role of High-Stakes Politics in Latin America. En Fukuyama, F (ed.), *Falling Behind: Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States* (pp. 134-158). Oxford: Oxford University Press.

Roser M., Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E. & Hasell, J. 2020. *Coronavirus Pandemic (COVID-19)*. Published online at [OurWorldInData.org](https://ourworldindata.org).

# Brasil ante el desafío de la radicalización política y la creciente incertidumbre económica

Julimar da Silva Bichara

## Introducción

Desde la segunda mitad de la década de 2010 Brasil está pasando por una crisis institucional relativamente grave, reflejo, entre otros factores, de una crisis sin precedentes en su sistema de partidos y de una polarización política y social. Este ambiente de incertidumbre política tiene derivaciones negativas sobre la economía y la sociedad, con bajo crecimiento económico, incremento de la tasa de paro, de la pobreza, una mayor concentración de riqueza en un país que es considerado uno de los más injustos del mundo y, en los últimos meses, la aparición del fantasma de la inflación. Todo ello, agravado por una pésima gestión de la crisis provocada por el COVID-19, que ha alcanzado en abril de 2021 unos niveles alarmantes de tasas de contagio y de mortalidad.

Para tratar de entender mínimamente lo que está ocurriendo en el ámbito político y económico brasileño (la complejidad del tema demandaría un análisis mucho más detallado de las características estructurales y coyunturales de la crisis político-económico y social

del país) es necesario destacar, por un lado, los factores políticos institucionales que han dado lugar a esta creciente incertidumbre y polarización de la política brasileña y, por el otro, los factores económicos, relacionados con el raquítico y volátil crecimiento de la economía brasileña desde 2014, lo que ayuda a entender las tensiones existentes entre la sociedad, el empresariado y los gobernantes.

Con este objetivo, este pequeño artículo, en primer lugar, tratará de identificar las raíces del fenómeno de polarización política y la emergencia de la extrema derecha en Brasil; posteriormente se analizará la actual coyuntura económica y sus perspectivas futura y, por último, se tratará de lanzar algunas reflexiones sobre los mayores desafíos que se enfrenta la incipiente democracia brasileña.

## Un sistema político que no favorece la gobernabilidad

La extrema derecha brasileña está gobernando el país desde el 1 de enero de 2019. Ha llegado democráticamente al poder con el 55,1% de los votos válidos. Esto puede dar la falsa impresión de que la mayoría de la población brasileña tiene un pensamiento ideológico coincidente con el del Presidente. Sin embargo, las raíces de su victoria hay que buscarlas en una conjunción de factores políticos, económicos y sociales de interpretación compleja, aunque podríamos a riesgo de equivocarnos tratar de resumirlo en una expresión: descontento social generalizado.

Las preferencias ideológicas del presidente son más que conocidas, y coinciden, en la mayoría de los casos, con las ideas de extrema derecha que ha emergido en parte del escenario político mundial (discurso antiglobalización, en contra de las instituciones internacionales multilaterales, negación de la política, conservadorismo social, paralización o incluso retroceso en la agenda de derechos civiles, negación del calentamiento global y de la política ambiental, el nacionalismo económico y, de modo general, también social). También hay que entenderlo en una dinámica económica mundial de bajo crecimiento económico, concentración de riqueza, precarización de las relaciones laborales (reducción de salarios, contratos temporales, menor protección laboral, reducción del poder de negociación de los sindicatos, etc.) con consecuencias significativas en el bienestar de las clases medias de los países desarrollados.

En Brasil, esta dinámica de bajo crecimiento económico y descontento de las clases medias con las élites políticas en ofrecer respuestas a sus demandas ha encontrado por lo menos dos catalizadores característicos de la estructura política, social y económica de Brasil. Por un lado, la crisis de gobernabilidad que ha empezado a finales del primer gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff (2014), amplificada por una serie de manifestaciones sociales en las principales capitales brasileñas y, por el otro, las características del propio sistema político brasileño que permitió que la crisis social se propagase y se transformase en la grave crisis institucional y política que el país enfrenta hasta la actualidad.

En el primer caso, después de 13 años en el gobierno, el Partido de los Trabajadores (PT) fue derrocado del poder mediante un proceso de destitución traumático en el que ha sufrido un *impeachment* resultado, entre otros factores, de su derrota política frente al legislativo, en el que la Presidenta Dilma Rousseff y su partido, no lograron una mayoría suficiente (1/3 de los votos de los diputados) de respaldo político a su gobierno. Durante el mandato de su sustituto, Presidente Temer, sin embargo, ese cuadro de crispación social y política se incrementaron. Además, como hemos identificado Ayuso y Bichara (2018), ese rechazo social ha sido sobre todo focalizado en el PT, por su relación con los casos de corrupción durante sus años de gobierno, y en la figura del Presidente Lula da Silva<sup>1</sup>.

Es en ese escenario que surge la figura del diputado Jair Bolsonaro, como alternativa al PT, logrando capitalizar ese enfado de la mayor parte de la sociedad con las clases políticas tradicionales y su desilusión con las instituciones democráticas ganando las elecciones de 2019. Aunque su súbita emergencia fue imprevista, los ingredientes para que surgiera se fueron “agregando en un entorno de crispación e incapacidad de las élites de dar respuestas a las demandas de la población” (Ayuso y Bichara, 2018).

Contribuyó también para ello las características del sistema político brasileño, un presidencialismo de coalición con federalismo fuerte y

---

1 El 14 de abril de 2021 todos los cargos de corrupción contra el expresidente Lula da Silva han sido anulados por el Tribunal Supremo y le ha restituido sus derechos políticos. Aunque el caso todavía puede ser analizado por otro Tribunal Regional (Brasilia o Sao Paulo), en la práctica, eso significa que Lula da Silva puede presentarse a cualquier cargo político en las próximas elecciones de 2022.



excesiva fragmentación partidista que le hacen, corroborando las perspectivas teóricas de Linz (1994), esencialmente inestable, con elementos que incentivan y favorecen el surgimiento de crisis de gobernabilidad y estabilidad democrática. Linz (1994) alertaba para dos deficiencias graves del presidencialismo. Por un lado, la falta de instrumentos democráticos para resolver el problema de conflicto de legitimidad entre los poderes legislativo y ejecutivo. Por el otro, la lógica de “el ganador se lleva todo”, lo que tampoco favorece la estabilidad democrática. El proceso de elecciones directas para presidente llevaría el ganador a pensar que no necesita construir coaliciones, sentar a negociar y hacer concesiones a la oposición. Este tipo de sistema político incentivaría, por lo tanto, la demagogia, gobiernos plebiscitarios y el populismo.

Entre los autores brasileños, como destaca Marengo (2005) tal vez ningún otro cientista político como Bolívar Lamounier haya respaldado las hipótesis de Linz enumerando las debilidades institucionales subyacentes al sistema presidencialista brasileño.

La fragmentación partidista<sup>2</sup> favorecería que “los candidatos presidenciales intentarían formular discursos libres, ambiguos, contruidos en torno a identidades difusas, como pueblo y nación, actualizando permanentemente la tradición populista latinoamericana” (Marengo, 2005).

Elecciones directas para presidente con doble vuelta favorece la polarización, la demagogia y el discurso populista.

La fragmentación partidista también dificultaría la formación de gobiernos estables, aumentaría la competencia entre el poder legislativo y el ejecutivo incentivando estrategias de conflicto, en detrimento de la cooperación o negociación.

Para la gobernabilidad también son factores importantes la economía y la popularidad del mismo Presidente, lo que favorecería en conflicto y, en periodos de crisis económicas y sociales, “transformando las crisis políticas en crisis institucionales” (Marengo, 2005).

Estos análisis de los años 1990, muy criticados por la gobernabilidad lograda por los Presidentes Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva,

---

2 La actual cámara de diputados brasileña tiene 24 partidos políticos con representación, siendo el PT y el Partido Social Liberal (PST que presentó la candidatura de Bolsonaro), los de mayor representación, tienen 53 diputados cada uno, de un total de 513. El Senado Federal, a su vez, está formado por 16 partidos políticos para un total de 81 Senadores.

son ahora útiles para entender la crisis institucional, el conflictos entre los poderes, la polarización y la reducción de la calidad democrática en Brasil.

## Economía: incertidumbre creciente

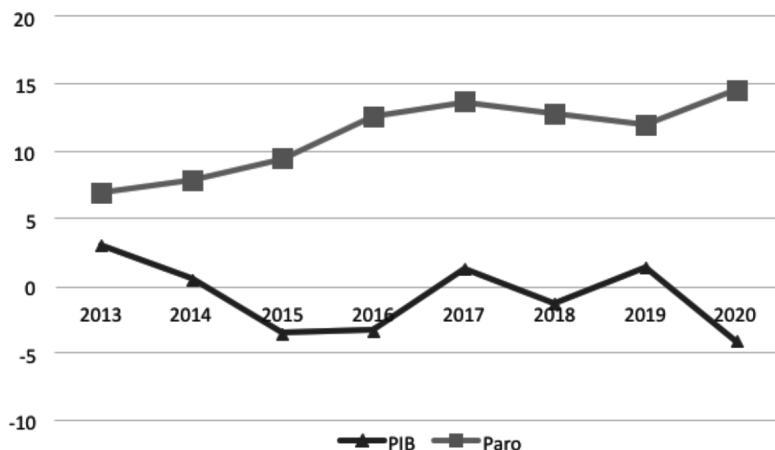
Desde 2014, también los desequilibrios económicos han crecido y se han agravado a partir de 2020, con la mala gestión de la crisis COVID-19, lo que ha provocado un bajo nivel de crecimiento económico, elevadas tasas de desempleo, de inflación y un déficit público creciente, provocando, como consecuencia, una deuda pública en niveles insostenibles. Y lo que es más importante, las expectativas de los agentes económicos para los próximos años son cada vez más negativas. Ese es el desafío económico fundamental para los próximos años y que el Presidente de Brasil debe enfrentarlo.

En otras palabras, la economía brasileña se encuentra hoy en un difícil dilema de política económica para solucionar al mismo tiempo un problema de baja tasa de crecimiento económico, elevado desempleo, déficit y deuda pública e inflación creciente. Sumase a ello, la cercanía de las elecciones, lo que puede llevar al presidente a caer en la tentación promover unas medidas de política económica populistas (en los términos de Dornbusch y Edwards, 1989).

El cuadro macroeconómico actual de Brasil, como se puede ver en la figura abajo, muestra un crecimiento económico de -4,1% en 2020 y unas expectativas de 3,5% para 2021. Sin embargo, lo que más preocupa es la tasa de paro, que se mantiene sostenida en alrededor del 14%, incluso en las previsiones para el próximo año, lo que significa más de 14 millones de parados. Se añade a ello las tensiones provocadas por una elevación de la inflación, que ha alcanzado el 6,2%, en los últimos 12 meses, superando la meta establecida del 5,25%.

En otro frente, la situación de las finanzas públicas y su trayectoria explosiva pueden derivarse en presiones crecientes de parte del sistema financiero, interno y externo, para que el gobierno tome medidas de política económica austeras, reduciendo el gasto social en un periodo de severa crisis social, incremento de la pobreza y del hambre. Para adoptar ese tipo de política el gobierno encontrará respaldo en el sector

GRÁFICO I: Brasil: Tasa de paro y Tasa de crecimiento real del Producto Interno Bruto (2014-2018).



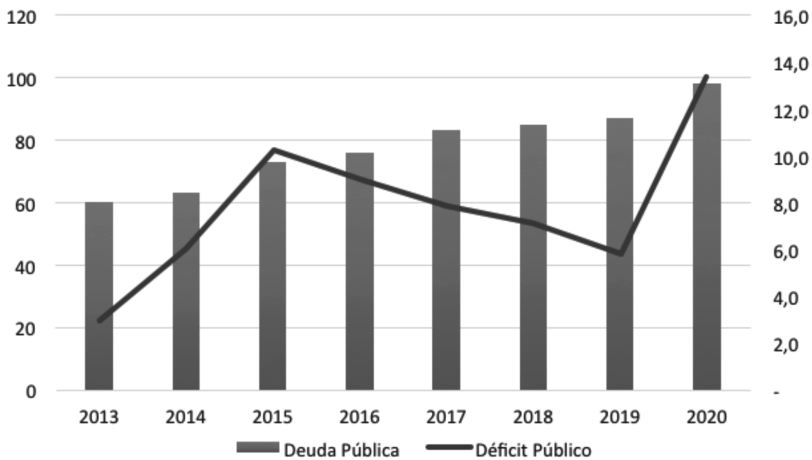
Fuente: Ipeadata. Elaboración propia.

empresarial, sin embargo, por otro lado, tendrá muchos obstáculos en el medio político, en donde el gobierno no tiene mayoría, y también de parte de la sociedad, representado en la figura de los sindicatos y las clases sociales de menor renta.

Los factores determinantes de esa trayectoria son, por un lado, el enorme déficit público nominal, superior al 6% del PIB a lo largo del periodo 2015-2019, alcanzando el 13,4% en 2020. Los gastos con el pago de interés de la deuda pública, que actualmente alcanza casi el 100% del PIB, explican gran parte de este desajuste.

La reacción del Banco Central ante esta situación ha sido incrementar el tipo de interés básico, aumentándolo en 0,75 puntos hasta alcanzar el 2,75%, interrompiendo la trayectoria de reducción de tipos iniciada en 2016. Con ello, los costes financieros de la deuda pública se incrementan, reduciendo el espacio de maniobra del gobierno para enfrentar las consecuencias sociales y económicas derivadas de la crisis COVID-19 y, además, realizar las inversiones necesarias para devolver el país a su trayectoria de desarrollo sostenible a largo plazo.

GRÁFICO 2: Deuda Pública y déficit público, % PIB, 2014-2020



Fuente: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

## Expectativas

Al contrario que anteriores presidentes de Brasil que buscaron construir coaliciones estables de gobierno, Bolsonaro ha optado por una estrategia de gobernabilidad basada en “Coaliciones exclusivamente legislativas”, en torno a temas específicos, sin acuerdos partidarios programáticos con la participación de los partidos en el gobierno. Este tipo de acuerdos específicos no generan apoyo al gobierno más allá del objeto de negociación y, por lo tanto, no producen gobernabilidad, por lo contrario, favorecen el conflicto entre el Presidente (en la actualidad sin partido político), el legislativo y el judicial. Fundamentó su gobierno en la creación de apoyo a partir de sus bases ideológicas, premiándolas con ministerios y, por otro lado, en el apoyo de las Fuerzas Armadas, incluyéndolas en el gobierno, con ministros y más de 6 mil militares en diferentes puestos de las administraciones públicas brasileñas<sup>3</sup>.

Además, Bolsonaro construyó su gobernabilidad en la economía, en su popularidad y en el apoyo de las Fuerzas Armadas. La mala gestión de

3 Según el Tribunal de Cuentas de Brasil, el número de militares en el gobierno alcanzó más de 6 mil de julio de 2020.

la crisis provocada por la pandemia COVID-19 ha hecho con que perdiese gran parte de ese apoyo. La economía, como se ha visto, ha entrado en una trayectoria peligrosa que le empieza a generar costes políticos con la pérdida de apoyo de parte de la élite económica<sup>4</sup>. Su popularidad ha bajado estrepitosamente, perdiendo el apoyo de la mayoría de la población, aunque todavía mantiene el respaldo de alrededor del 30%, con una tasa de rechazo que supera los 50%. También ha perdido el apoyo de parte de las Fuerzas Armadas<sup>5</sup>, quienes empiezan a notar el desgaste institucional de haber entrado en el gobierno y tener que participar del conflicto político latente entre el Presidente y los demás poderes públicos. En todo esto, además, no hay que obviar las implicaciones que tiene la derrota de Donald Trump en las elecciones de Estados Unidos, lo que incrementan las presiones internacionales por el respecto a las instituciones multilaterales y la protección de la Amazonia, y la reaparición de Lula da Silva en el escenario político brasileño.

Aunque debilitado, Bolsonaro todavía sigue contando con parte de su apoyo tradicional y lo utilizará para mantenerse en el poder y llegar de forma competitiva a las próximas elecciones presidenciales. Sin embargo, las características del sistema político brasileño, el contexto político actual, la estrategia de gobierno del Presidente Bolsonaro y la situación socioeconómica impiden esperar un cambio a corto plazo hacia una trayectoria de mayor estabilidad en el país. La falta de mecanismos constitucionales de resolución de conflictos entre los poderes públicos indica que el horizonte de incertidumbre y de volatilidad seguirá presente hasta, por lo menos, las próximas elecciones presidenciales de 2022.

---

4 En marzo de 2020 un grupo de empresarios y economistas lanzaron una carta crítica con la gestión del Presidente.

5 El 30/03/2021 el Ministro de Defensa y los jefes de los tres ejércitos han pedido dimisión en bloque por sus diferencias con el Presidente Bolsonaro.

## Bibliografía

Linz, J. J. (1990). The Perils of Presidentialism. *The Journal of Democracy*, 1: 51-69.

Linz, J. J. (1994). Democracy: Presidential or Parliamentary. Does It Make a Difference?. En: J. J. Linz y A. Valenzuela, (eds), *The Failure of Presidential Democracy: The Latin American Case*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Ayuso, A. y Bichara, J.S. (2018). El Brasil de Bolsonaro: incógnitas y certezas. *Notes internacionales*, CIDOB 209. Diciembre 2018.

André Marengo (2005) Gobierno Lula, Coalición Legislativa y Apoyo Partidario, *Boletín Brasil* 2(2) Marzo-abril 2005, Recuperado el 09/04/2021 de [http://ortegaygasset.edu/descargas/contenidos/boletin\\_brasil7.pdf](http://ortegaygasset.edu/descargas/contenidos/boletin_brasil7.pdf).

Diniz, E. (2004), Democracia, Gobierno Lula y Desafíos actuales, *Boletín Brasil* 1(4) Septiembre-octubre 2004. Recuperado el 09/04/2021 de [http://ortegaygasset.edu/descargas/contenidos/boletin\\_brasil4.pdf](http://ortegaygasset.edu/descargas/contenidos/boletin_brasil4.pdf).

Dornbusch, R. and Edwards, S. (1989), Macroeconomic populism in Latin America, *NBER Working Paper* 2986. Recuperado el 09/04/2021 de <https://www.nber.org/papers/w2986>.



# El lento cierre de una larga transición. Perspectivas democráticas ante la Asamblea Constituyente en Chile

Sebastián Monsalve

El éxito del proceso constituyente que se está llevando a cabo en desmantelar el modelo neoliberal en Chile supondría el paso final de la transición democrática. Es la continuación de 30 años de reformas constitucionales parciales. Las de 2005 permitieron acabar con la tutela política de las Fuerzas Armadas sobre los poderes del Estado (Flisfisch y Robledo, 2012), y las del 2015 derogaron el sistema electoral binominal remplazándolo por uno proporcional, posibilitando el ingreso al Parlamento de nuevos partidos de izquierda a partir de 2017 (Toro y Valenzuela 2018).

Esta es la asamblea constituyente más representativa que ha tenido Chile. Al asegurar la paridad de género y contemplar escaños reservados para los pueblos originarios (17 de un total de 155) se da un espacio a grupos sociales que históricamente habían sido marginados de la construcción del Estado nacional. Esta amplia representatividad se expresa también en la gran cantidad de candidaturas que se han



presentado para integrar la asamblea constituyente, un total de 1373 (95 de ellas de pueblos indígenas)<sup>1</sup>.

Sin embargo, el proceso se desenvuelve en un contexto de escasa legitimidad de las instituciones públicas, especialmente del sistema político que no ha sido capaz de responder a las demandas de las masivas movilizaciones sociales que ha experimentado Chile desde al menos 15 años<sup>2</sup> que daban cuenta de un creciente malestar de la ciudadanía hacia las limitaciones del sistema democrático y el modelo neoliberal (Robledo, 2019). El *estallido social* de octubre de 2019 volvió a levantar todas estas demandas, pero ahora de forma conjunta y cuestionando al modelo neoliberal en sí. En este sentido, la nueva constitución fue una forma de canalizar institucionalmente el descontento social.

El proceso está doblemente condicionado por el acuerdo de noviembre de 2019, que exige que las resoluciones de la Convención sean aprobadas por una mayoría de 2/3, y por la fragmentación política que se expresa en un total de 70 listas, la mayoría surgidas por fuera de los partidos políticos y de un alcance territorial local. Esta la fragmentación política también se verifica dentro de las listas multipartidarias, en las que no hay un programa único, sino que cada partido tiene el suyo, por lo que compartir una lista no garantiza que los partidos actúen unidos en todos los temas. Todo lo cual genera incertidumbre respecto a los resultados que se pueden esperar y si podrán satisfacer las demandas sociales.

## Temas de consenso y discrepancia en la Convención Constituyente

Analizando los programas presentados ante el Servicio Electoral (SERVEL) podemos aproximarnos a tener una visión (limitada), sobre algunos de

---

1 Según los datos del Servicio Electoral (Servel) (disponibles en [https://servel.cl/wp-content/uploads/2021/03/Informe\\_Estadísticas\\_Candidaturas\\_definitivas\\_Convencionales\\_constituyentes\\_2021.pdf](https://servel.cl/wp-content/uploads/2021/03/Informe_Estadísticas_Candidaturas_definitivas_Convencionales_constituyentes_2021.pdf)) la mayoría de candidaturas son de mujeres, un 50,9% del total y la edad promedio es 44 años, dando cuenta de una renovación generacional de la política chilena. Además, solo el 62% corresponde a independientes, reflejando la importancia que ha adquirido esta figura y la crisis de legitimidad de los partidos políticos.

2 Podemos mencionar la de los estudiantes secundarios en 2006; las universitarias de 2011; las movilizaciones contra el sistema de pensiones privadas en 2017 y las feministas en 2018. Además, las diversas protestas por los daños medioambientales de las industrias (forestales, termoeléctricas, salmoneras, mineras, agrícolas) a lo largo de todo el país.

los principales puntos de consenso o de conflictividad que se pueden esperar en la Convención Constituyente<sup>3</sup>. Ciertamente no abordamos aquí las propuestas de las 70 listas, sino que nos limitamos a una muestra de listas representativas de diversos sectores políticos: Vamos por Chile (derecha oficialista)<sup>4</sup>, Lista del Apruebo (ex Concertación)<sup>5</sup>, Lista Apruebo Dignidad<sup>6</sup>, Lista del Pueblo<sup>7</sup> y Unión Patriótica<sup>8</sup>. Comparando los programas podemos identificar dos grandes temáticas que serán centrales en los debates de la asamblea<sup>9</sup>: definición y estructura del Estado y debates sociopolíticos.

## Debates en torno a la definición y estructura del Estado

Estos temas se pueden constituir en uno de los principales ámbitos de disputa ya que la superación o defensa de dicho modelo pasa necesariamente por ellos. Identificamos aquí cuatro temas centrales:

### a) El carácter del Estado

Casi todos los programas coinciden en plantear una nueva denominación para el Estado chileno. En la lista Vamos por Chile encontramos la propuesta de “Estado democrático de derecho” (Renovación Nacional y Evópoli). Por su parte en la lista Apruebo y Apruebo Dignidad hay coincidencia en agregar la noción de “social”, postulándose “Estado social y democrático de derecho”. Cabe mencionar que en ninguno de los programas más extremos (de la UDI y Unión Patriótica) se entra en esta discusión.

Es interesante constatar dos aspectos. Primero, la hegemonía de la concepción liberal del Estado, en el sentido de que el “Estado de

---

3 Los programas de las lista y partidos están disponibles en <https://elecciones2021.servel.cl/programa-candidatos-as-convencionales-constituyentes/>

4 Partidos Renovación Nacional, Evópoli y la UDI.

5 Democracia Cristiana, Partido por la Democracia, Partido Radical, Partido Socialista y otros menores.

6 Frente Amplio, Partido Comunista y al Frente Regionalista Verde.

7 Congrega a independientes y movimientos sociales que se organizaron territorialmente durante el *Estallido Social*.

8 Es un partido de izquierda *estalinista*. Si bien tiene un peso electoral mínimo sirve para ejemplificar la postura de una izquierda más radical, un extremo del sistema de partidos.

9 Obviamente estos no son todas las temáticas que están en debate, por razones de espacio no incluimos aquí las referentes a los derechos sociales, autonomía de organismos públicos, modelo de democracia (representativa, participativa, directa), entre muchas otras.

derecho” remite a la distinción de poderes y a la primacía de la Ley. Pero, a la vez, se coincide en la necesidad de ampliar la idea de Estado de Derecho, de incorporarle un sentido político explícito que le asigne una orientación al Estado, no bastando solo el que se rija por el Derecho.

#### **b) Estructura del poder ejecutivo**

La forma de gobierno es un tema que ha tomado mucha fuerza a partir de la crisis del estallido social y las críticas al manejo de la pandemia por parte del gobierno del presidente Piñera, a quien se responsabiliza personalmente de la mala gestión ante ambas crisis.

Sin embargo, los programas coinciden en diagnosticar la crisis del hiperpresidencialismo consagrado en la actual constitución. En este sentido, varios programas, desde la derecha (Renovación Nacional y Evópoli) hasta sectores de la Lista del Apruebo (Partido Socialista) o el de la Lista del Pueblo abogan por establecer un modelo semipresencial que separe las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno. Por su parte, la lista Apruebo Dignidad (Frente Amplio y el Partido Comunista) postula un presidencialismo atenuado, que suponga un mayor equilibrio entre ejecutivo y legislativo. Nuevamente, los programas de partidos más extremos, la UDI en la derecha y Unión Patriótica no se pronuncian sobre el tema.

#### **c) Descentralización del Estado**

Este tema tiene presencia transversal en los programas. Encontramos básicamente dos grandes líneas, primero la necesidad de avanzar en el desarrollo regional, llegándose a plantear una nueva organización de las regiones creando “macrozonas” que superen la actual fragmentación administrativa del país, en lo que coinciden Renovación Nacional y la Lista del Pueblo. El segundo aspecto se refiere a la necesidad de potenciar los municipios para que sean verdaderos “gobiernos locales” y no meramente entes administrativos de las políticas centrales. Nuevamente los extremos políticos se distancian de este debate, la UDI defendiendo la idea de un “Estado Unitario” y Unión Patriótica ni siquiera mencionándolo.

#### **d) Rol económico del Estado**

En este tema se evidencia claramente las diferencias entre los programas de la derecha y las demás listas. Los programas de la derecha

abogan por mantener el actual modelo del “Estado subsidiario”, limitando al máximo su intervención en la economía, exceptuando solo algunas áreas consideradas “estratégicas”<sup>10</sup>. En cambio, todos los demás programas, desde la DC hasta Unión Patriótica plantean asignarle al Estado un rol más activo en la economía, ya sea abogando por el fin del modelo subsidiario hasta planteamientos que le asignan tareas específicas en la planificación del desarrollo o en la nacionalización de los recursos naturales y otras áreas de la economía. Este será uno de los ámbitos más conflictivos en la Asamblea.

## Debates sociopolíticos

Respecto a los temas sociales, en los distintos programas encontramos planteamientos que implican transformaciones sociales de carácter estructural y que son respaldadas por fuertes movimientos sociales.

### a) Inclusión de la perspectiva de género:

El tema de género ha estado particularmente presente en el debate político y social del país en los últimos años. Desde las huelgas feministas en las universidades (en 2018) hasta la activa participación de organizaciones feministas en las protestas del *estallido social*, han logrado que este tema tenga un peso político propio, que ha conseguido primer gran triunfo con la conformación paritaria de la Asamblea Constituyente.

Esta tendencia se refleja claramente en casi todos los programas del centro izquierda e izquierda, en los que se plantea la necesidad de instaurar una democracia “paritaria”, consolidar la igualdad de género, etc. (solo Unión Patriótica no lo menciona). En cambio, el tema está prácticamente ausente en los programas de la derecha, solo Evópoli menciona incorporar una perspectiva de género, pero no especifica qué se entendería por eso.

### b) Plurinacionalidad

Al igual que con el tema de género, la discusión respecto a la relación entre el Estado y los pueblos indígenas se ha situado como uno de los más

---

10 Evópoli sugiere “Estado empresario” pero le limita tanto su accionar que en realidad termina siendo un sinónimo de “Estado subsidiario”.

debatidos los últimos años, teniendo gran presencia simbólica durante el *estallido social*, al punto que se logró incorporar por primera vez una cantidad de escaños reservados para los pueblos indígenas en la Asamblea Constituyente. Hasta el momento el debate se ha concentrado en la necesidad de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y si a partir de esto, definir al Estado chileno como “plurinacional”, con las consecuencias políticas que ello conlleva.

Los programas de la derecha rechazan la plurinacionalidad. Para Renovación Nacional “la nación chilena es una”, la UDI no aborda el tema y Evópoli aboga por el reconocimiento constitucional, pero no la plurinacionalidad. En una línea parecida está el programa de la Democracia Cristiana que se pronuncia por el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, pero al mismo tiempo aboga por la “unidad indisoluble de la nación”. En cambio, el resto de los programas se incorpora el apoyo a la definición de un Estado Plurinacional.

### c) Medioambiente

Esta es otra temática transversal, presente en la mayoría de los programas (menos en el de la UDI), aunque de forma muy distinta ya que hay una perspectiva “economicista” (que relaciona el tema con el uso de los recursos naturales) y otra más “proteccionista” de la naturaleza. Por ejemplo, dentro de la derecha RN aboga por reconocer al agua y a los recursos naturales como “bienes nacionales de uso público”<sup>11</sup>, en cambio Evópoli plantea que el Estado debe proteger el medioambiente. Por su parte, en la Lista del Apruebo, el Partido Socialista incorpora ambas perspectivas, mientras que en los otros programas se acentúa la perspectiva proteccionista, incluso postulando acabar con la concepción antropocéntrica del Estado (Lista del Pueblo).

Si bien pareciera que ambas perspectivas fueran incompatibles en realidad suponen planos distintos de los actuales debates medioambientales en Chile. Un ejemplo es el caso de la sequía en muchas zonas rurales, ante la cual la mayoría de los movimientos ambientalistas han enfocado sus críticas a la sobreexplotación realizada por la agricultura industrial

---

11 Esta es una diferencia importante con la constitución de 1980 que permite la privatización del uso del agua.

y la gran minería, defendiendo el uso racional del agua en beneficio de la pequeña agricultura y para el consumo humano más que una postura proteccionista de la naturaleza, la cual si se plantea ante la industria minera.

## Conclusión: el posible grado de conflictividad que se puede esperar para la Convención Constituyente

Este somero análisis de los programas nos permite dar cuenta de que si hay diversos temas en los que se pueden alcanzar acuerdos importantes que sean la base para una nueva constitución. La crítica al hiperpresidencialismo y la apuesta por mayores grados de descentralización a nivel regional y municipal dan cuenta de una tendencia transversal hacia la desconcentración del poder político. Por lo que es esperable que se puedan alcanzar importantes acuerdos en este tema.

En el ámbito sociopolítico, los tres temas que hemos destacado cuentan en términos generales con un apoyo transversal, es poco probable que algún actor se oponga a la explicitación de la igualdad de género, al reconocimiento de los pueblos indígenas o a la protección del medioambiente. Las discrepancias se centrarían en la aplicación práctica de estos principios. Por ejemplo, en el caso del género, aspectos como la instauración del criterio de la paridad en los cargos públicos o el tema del aborto, que son fuertemente reivindicado por las organizaciones feministas, es rechazado por los sectores de derecha y de la Democracia Cristiana, por lo que sería difícil llegar a acuerdos en estos planos.

Lo mismo se puede sostener respecto al tema de los pueblos indígenas. El reconocimiento constitucional no va a tener mayores problemas, en cambio la plurinacionalidad y los consiguientes derechos políticos que de ella se derivan (como la autonomía) si van a tener que enfrentar un mayor grado de oposición por parte de la derecha y sectores de la ex Concertación.

Por su parte, el tema medioambiental puede ser el ámbito con mayores avances en materia de principios constitucionales, no es probable que alguien se oponga férreamente a que el Estado proteja a la naturaleza. Incluso, la desprivatización de los recursos naturales y su definición como bienes de uso público va a ser defendida abiertamente

por pocos sectores. Es en este punto donde, precisamente se puede dar uno de los mayores golpes al modelo neoliberal.

Por último, queda claro que el principal nudo de debates se va a encontrar respecto al rol económico del Estado, aquí se observa una clara brecha entre la derecha y su defensa del Estado subsidiario y el resto de los sectores políticos. Para decirlo en términos coloquiales, esta va a ser la *madre de todas las batallas*. Su resultado solo lo podremos empezar a vislumbrar con la elección de los constituyentes en mayo próximo, esto nos va a entregar un primer indicio de cómo se puede dar la dinámica dentro de la Convención Constituyente.

## Bibliografía

FLISFISCH, A. y ROBLEDO, M. (2012): *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile. Un índice para el periodo 1990-2010*, Santiago, PNUD.

FUENTES, C. (2010): *En nombre del pueblo: Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Santiago, ICSO/Heinrich Böll Stiftung.

HUNEEUS, C. (2014): *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*, Santiago, Taurus.

TORO MAUREIRA, S. y VALENZUELA BELTRAN, M. (2018): "Chile 2017: Ambitions, Strategies and Expectatives at the Onset of the New Electoral Rules", *Revista de Ciencia Política*, 38 (2), pp. 207-232.

ROBLEDO, M. (2019): *Rabia y movilización en la cuna del neoliberalismo. La crisis de la globalización en clave chilena*. Madrid, Fundación Carolina.

# Argentina y su crisis estructural permanente

Laura Tedesco

Argentina enfrenta la pandemia inmersa en una nueva crisis económica y una situación política inestable. En este artículo argumento que el país atraviesa, desde hace décadas, una crisis estructural permanente y ofrezco las razones principales que sostienen esta idea.

## ¿Qué es lo que más les preocupa a los argentinos?

En primer lugar, las nuevas medidas que el gobierno de Alberto Fernández estableció el 19 de abril que imponen restricciones a la movilidad, a la apertura de comercios y hostelería y el cierre de las escuelas por dos semanas. Estas medidas se deben a la suba en el número de contagios de COVID-19 en la ciudad de Buenos Aires y las zonas que forman el área metropolitana.

Desde principios de abril, los contagios han ido aumentando desde 10.000 por día hasta 24.999 el día 14 de abril (Coronavirus hoy en la Argentina –Estadísticas sobre nuevos casos, infectados y muertos– Infobae). A pesar de estas cifras, las medidas anunciadas por el gobierno, especialmente, el cierre de escuelas, fueron rechazadas por un importante número de la población.



En segundo lugar, les debe preocupar el aumento de la inflación. De acuerdo con las últimas estimaciones del Fondo Monetario Internacional, la inflación argentina se ubica detrás de la venezolana que es la primera en la región y una de las más altas del mundo (5.500% proyectado para 2021). Los analistas nacionales e internacionales creen que Argentina alcanzará 46 por ciento anual en lugar del 29 por ciento que pronosticó el gobierno para el 2021. La inflación del mes de marzo fue de 4,8 por ciento (La inflación fue del 4,8 por ciento en marzo y es la más alta desde que Alberto Fernández es presidente - Infobae).

En tercer lugar, es muy probable que les preocupe la subida del costo del dólar ya que para comprar 1 dólar actualmente se necesitan 127 pesos argentinos mientras que hace un año se necesitaban 59 pesos (Cotización del dólar hoy | Infobae: hacemos periodismo –Infobae y Dólar Oficial Histórico– ambito.com).

En cuarto lugar, otra preocupación debe ser la posibilidad de perder el trabajo. Como consecuencias de la pandemia y de una cuarentena larga el año 2020 concluyo con 1.059.000 menos puestos de trabajo que el año 2019. La tasa de desocupación llega al 11 por ciento. Los trabajadores informales fueron los más afectados por los despidos: 633.000 perdieron sus trabajos muy especialmente en los rubros de trabajo doméstico, comercio, hoteles, restaurantes y actividades inmobiliarias (INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina y Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Cuarto trimestre de 2020 (indec.gob.ar).

La lista de preocupaciones podría seguir con temas como la grieta que refiere a la polarización política, la inseguridad, la corrupción política, la manipulación política del sistema judicial o el deterioro continuo de la vida cotidiana. Con el fin de evitar una lista de lamentos, presento el concepto de crisis estructural permanente que, engloba todas estas dificultades, y argumento que Argentina está inmersa en una crisis de esta naturaleza desde la transición a la democracia de los años 80.

## Crisis estructural permanente

Con la transición a la democracia en 1983, Argentina parece haberse estancado nuevamente en el escenario que Juan Carlos Portantiero

definió para el período 1958-1973. Portantiero lo denominó un *empate hegemónico* entre fuerzas políticas y económicas que eran capaces de neutralizar proyectos opuestos pero carentes de recursos de poder necesarios para establecer sus propios proyectos.

Casi desde la independencia, el país sostiene un modelo agroexportador (véanse las importaciones y exportaciones de 2019 Intercambio comercial argentino. Marzo de 2019 (indec.gob.ar)) Los distintos programas de industrialización, nacionales y regionales, no han podido quebrar este modelo que instaló una estructura social injusta.

Las últimas estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos informan que el 42 por ciento de los argentinos son considerados pobres y en el rango entre 0 a 14 años llega hasta el 57.7 por ciento (Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2020 (indec.gob.ar)). Ya en 2016 se comenzó a hablar de las cuatro argentinas: la de los más pobres, los vulnerables, la clase media y la clase alta. Los ciudadanos de cada una de estas argentinas enfrentan distintas realidades, problemas, posibilidades, cotidianidades y futuro. Por eso, exigen o esperan políticas diferentes en lo económico, lo social, salud, justicia o seguridad (Las cuatro argentinas y el drama de la grieta social [clarin.com]).

El tema de pertenencia a clases sociales tiene una arista importante. Una persona pertenece una clase social de acuerdo con los estudios que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) pero puede percibirse a sí misma como miembro de otra clase. En Argentina la pertenencia a una clase está relacionada a una ideología política: es un lugar común creer que hay menos peronistas en la clase alta que en la clase baja. Históricamente, la clase media se sentía más representada por el partido Radical. Decirse Radical también podía ayudar a pertenecer a esa clase media. Estas *percepciones* alimentaron, y alimentan, la polarización política de la sociedad.

Desde la llegada de la democracia, cada uno de los gobiernos intento satisfacer las necesidades de algunas de las argentinas. Las crisis económicas originadas por el pago de la deuda externa en los años 80, las reformas económicas de los años 90, el default de 2001, la crisis financiera de 2008, la caída de los precios de las *commodities* y la llegada de la pandemia han dificultado que los gobiernos hayan podido

atender las necesidades de estos cuatro grupos simultáneamente. A esto hay que sumarle la corrupción política, económica y las malas administraciones locales, provinciales y nacionales que llevaron a incontables promesas incumplidas.

Los políticos que administran el país desde 1983 han sido incapaces de evitar la crisis estructural permanente. Por el contrario, la mayoría pueden considerarse hacedores de esa crisis. Parafraseando al primer presidente de la democracia, Raúl Alfonsín, “no pudieron, no quisieron, no supieron”.

## Lo urgente o lo importante

La estrategia económica y el modelo de crecimiento no han sido modificados. El sistema federal, el desequilibrio histórico entre la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y el resto del país sigue casi intacto. Muchas provincias argentinas son gobernadas por señores casi-feudales en las que el sistema democrático nunca ha llegado a afianzarse. Tal es el caso de la provincia de Formosa en la que su gobernador, Gildo Insfrán, lidera desde 1995 con estilo autoritario (Gildo Insfrán, el hombre que gobierna hace 25 años la provincia argentina de Formosa ([france24.com](http://france24.com))).

En democracia han surgido nuevos partidos políticos y ha perdido relevancia un partido centenario como el partido Radical luego de alcanzar la presidencia con Raúl Alfonsín en 1983 y Fernando de la Rúa en 1999. Un nuevo partido, Propuesta Republicana, llegó a la presidencia, en alianza con otras formaciones bajo el nombre Juntos por el Cambio, con la candidatura de Mauricio Macri en 2015. El partido peronista o Justicialista se ha metamorfoseado desde el neoliberalismo del presidente Carlos Menem hasta el populismo concentrado en la inversión doméstica y el mercado interno de Néstor Kirchner. En las provincias donde gobierna el partido Justicialista el gobernador de turno adquiere las formas dictadas por el presidente de la Nación porque Buenos Aires sigue siendo, para muchas provincias, su principal fuente de recursos financieros.

Actualmente, a nivel nacional, el partido Justicialista, en su versión Frente para Todos, y Juntos por el Cambio son los partidos políticos con más posibilidades de alcanzar la presidencia, la gobernación de

la provincia de Buenos Aires y la jefatura de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los puestos ejecutivos más codiciados en el país.

Una conclusión simplista afirmaría que cada uno de estos partidos representa, y favorece, a dos de las 4 argentinas a las que nos referimos anteriormente. El partido Justicialista ha sido históricamente el defensor y representante de los más pobres y los vulnerables y el Partido Propuesta Republicana (PRO) y su frente electoral Juntos por el Cambio defiende los intereses de la clase media y de los dueños de la tierra. El PRO podría reemplazar al Partido Radical con una propuesta económica netamente liberal y una inclinación a satisfacer más los intereses de la argentina agroexportadora y dueña de la tierra que la argentina clase media.

Sin embargo, la clase media argentina ha encontrado dificultades para posicionarse ideológicamente en estos extremos de una manera estable. Ese 45 por ciento al que hacíamos referencia anteriormente (ya sea media-baja, media-media o media-alta) otorga muchas veces el número de votos necesarios para alcanzar la presidencia, la gobernación de Buenos Aires o la administración de la ciudad autónoma. En este punto, juegan un rol fundamental dos variables: el candidato o candidata a presidente y la polarización política entre peronismo y anti-peronismo.

Hasta aquí he expuesto sobre política argentina evitando un tema clave: liderazgo político. Dictadores, demócratas, militares y caudillos han formado la historia argentina y son responsables de la crisis estructural permanente. En la etapa democrática que comenzó en 1983, con la excepción de Raúl Alfonsín y su política de derechos humanos que revisó los abusos de la dictadura militar, los presidentes que le siguieron no exhibieron interés en construir democracia. En realidad, la democracia se fue deteriorando especialmente en temas relacionados con la justicia ya que casos de corrupción, atentados y muertes sospechosas no se han podido aclarar. Hago referencia a la bomba en la embajada de Israel en 1992, el atentado de la AMIA en 1994, la voladura de la fábrica militar de Río Tercero en la provincia de Córdoba en 1995 y la muerte del fiscal Alberto Nisman en 2015 por nombrar los más conocidos. Estos casos han sido siempre ligados al poder político llegando a sospecharse el involucramiento indirecto, o

razones para encubrir, por parte del poder ejecutivo de Carlos Menem para los atentados de los noventa o de Cristina Fernández de Kirchner para la muerte del fiscal que llevaba el caso de la AMIA.

*La democracia que se establece en los ochenta no ha educado demócratas.* La necesidad de tener un presidente fuerte, la usurpación de poder del ejecutivo sobre otras instituciones del estado –muy especialmente el Congreso y la justicia–, la falta de transparencia y rendición de cuentas, el encubrimiento de la corrupción de amigos y familiares, la polarización y confrontación política y la eternización de los líderes son parte de la democracia argentina. Los dirigentes no construyeron democracia. Esta democracia delegativa, débil, presidencialista o iliberal es un vértice más de la crisis estructural permanente.

## Conclusiones

El régimen político que se establece en los años 80 reproduce la crisis estructural porque no ha logrado modificar la histórica estructura económica ni social. La economía se encuentra en un nuevo ciclo inflacionario y de endeudamiento externo. Políticamente, aquel empate hegemónico al que hacía referencia Juan Carlos Portantiero parece seguir dominando la escena sin miras de construir estrategias de cooperación.

La polarización y neutralización constante paralizan el juego democrático, impulsando la concentración de poder en un sistema presidencialista por excelencia. Los candidatos prefieren concentrar poder y gobernar en mayoría a negociar y establecer estrategias de cooperación con la oposición. Esto que en democracias avanzadas puede ser una obviedad, en Argentina refuerza la debilidad institucional y la concentración de poder en el Ejecutivo.

Los temas que preocupan a los argentinos como la inflación, el costo del dólar, el desempleo, la inseguridad o cuestiones relacionadas con la pandemia no permiten en este 2021 que los líderes políticos piensen en soluciones a la crisis estructural. Lo urgente siempre postergo lo importante. En los años 80 la urgencia fue la crisis de la deuda, la transición democrática y qué hacer con los culpables de las violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar. En los 90 fue salir de la hiperinflación y en los 2000 salir del default que

provocó salir de la convertibilidad. Hasta ahora los líderes no supieron construir presente y futuro democrático.

De acuerdo con la información de la Organización Mundial de la Salud, en Argentina hubo 2.604.157 casos confirmados por COVID-19 y 58.542 fallecimientos. Hasta el día 9 de abril, se aplicaron 4.956.023 vacunas (Argentina: WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard With Vaccination Data | WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard With Vaccination Data).



## Autores

**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

**Carolina Curvale.** Profesora investigadora en el Departamento de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador. Obtuvo su Ph.D. y su maestría en ciencia política en la New York University, habiendo realizado su formación de pregrado en la Universidad de San Andrés, Argentina. Sus áreas principales de investigación son las instituciones políticas y la economía política con un foco regional en Latinoamérica. Sus investigaciones han sido publicadas por la Oxford University Press y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, entre otros.

**Ericka Lopez.** Profesora-investigadora del Depto. de Estudios Políticos y de Gobierno de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Dra. En Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Estancia de investigación en el Instituto Iberoamericano de la Universidad de Salamanca, España. Mtra. En Sociología Política por el Instituto Mora. Lic. en Periodismo y Comunicación Colectiva por la UNAM. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Perfil PRODEP. Miembro Consultor del Observatorio de Reformas Políticas para América Latina. OEA, IIJ de la UNAM; Líneas de investigación: Género y democracia con perspectiva interseccional, ciudadanía sexual, ciudadanía íntima, derechos civiles, políticos y sociales LGBT.



**Julimar da Silva Bichara.** Doctor por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Teoría Económica por la Universidad de Sao Paulo. Profesor contratado doctor del Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Madrid, de las asignaturas de Política Laboral y Estructura Económica de España. Ha publicado artículos en revistas nacionales como *Revista de Economía Mundial*, *América Latina Hoy*, *Revista de ICE*, *Política Exterior*, *Relaciones Laborales*, *Revista Trabajo*, etc.; e internacionales como *Economía Aplicada* (USP-Brasil), *Economía e Sociedade* (UNICAMP - Brasil) y *Canadian Journal of Development Studies* y *Latin American Research Review*. También ha publicado, con Santos Ruesga, el libro “*Modelos de Desarrollo Económico de América Latina*”.

**Laura Tedesco.** PhD Warwick University, es Profesora de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y Vice Decana de Humanidades en Saint Louis University (Madrid Campus). Se especializa en liderazgo político en América Latina. Su último libro, con Rut Diamint, se titula *¿Demócratas o Usurpadores? Un análisis de líderes sudamericanos* (EUDEBA, 2019) <https://www.eudeba.com.ar/Papel/9789502329321/Dem%C3%B3cratas+o+usurpadores>. Desde 2016 coordina, junto con Rut Diamint, una investigación sobre escenarios políticos futuros en Cuba. Su último artículo ha sido publicado por la *Revista Deusto de Derechos Humanos* en junio de 2020, titulado *Violación de derechos humanos en Cuba ¿Alta o baja intensidad?*, <http://djh.revistas.deusto.es/article/download/1794/2186>.

**Rafael Grasa.** Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona, donde coordina el máster en “Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo” y el Doctorado “Politics, Policies and International Relations”. Experto en transformación de conflictos, seguridad y construcción de paz. [rafael.grasa@uab.cat](mailto:rafael.grasa@uab.cat)

**Ronal Rodríguez.** Politólogo, internacionalista y magister en Ciencia Política; vocero e investigador del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario (desde 2004 a hoy); profesor de la Universidad del Rosario y de la Universidad de la Sabana; coordinador del proyecto “Bitácora Migratoria”.

**Sebastián Monsalve.** Antropólogo y doctor en Estudios Internacionales e Interculturales. Investigador asociado del Instituto Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat y asistente de investigación del Núcleo de Políticas de Defensa y Relaciones Internacionales, Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile. Miembro del Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial GETEM).

**Sergio Maydeu Olivares.** Licenciado en Historia por la Universitat Rovira i Virgili y con un Posgrado como Agente de Desarrollo Internacional y Diplomado en Estudios Avanzados en Estudios Europeos. Ha trabajado en la gestión de proyectos y en la dirección en distintas organizaciones no gubernamentales en América Latina y España. Asimismo, ha desarrollado proyectos de evaluación y de consultoría técnica para centros de investigación y diferentes administraciones públicas españolas y europeas. Como analista de seguridad internacional, es colaborador de varios centros de investigación, medios de comunicación y portales de opinión. Entre sus áreas de investigación está el estudio y análisis de conflictos armados, la seguridad internacional y los estudios humanitarios.

**Susanne Gratius.** Profesora Contratada Doctora (desde diciembre de 2013) e Investigadora senior asociada de CIDOB. Susanne Gratius fue entre 2011-2013 Profesora Asociada en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) e Investigadora Senior de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) en Madrid. Su trayectoria profesional incluye una amplia experiencia en varios think-tanks europeos (GIGA-Hamburgo, SWP-Berlín, IRELA-Madrid), docencia en alemán, inglés y castellano en grado y post-grado de varias Universidades, consultorías para las instituciones de la UE, organismos públicos o internacionales en Alemania (GIZ, BMZ, AA, Fundación EU-LAC) y España (MAEC, SEGIB), diversos proyectos de investigación competitivos a nivel nacional e internacional (entre otros la participación en el proyecto “Atlantic Future” (2013-2015) liderado por CIDOB y financiado en el marco de la convocatoria de la Comisión Europea FP7/Horizon 2020.

**Txomin Las Heras.** Periodista de nacionalidad venezolana, residenciado en Bogotá, graduado en Comunicación Social en la Universidad Central de Venezuela. Fue Gerente de Comunicaciones Institucionales y Jefe de Información del Banco Central de Venezuela. También se desempeñó como redactor en los diarios *El Nacional* y *Economía Hoy*, de Caracas, y como corresponsal de la Agencia Venezolana de Noticias Venpres, en Sao Paulo, Brasil. Investigador adscrito al Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario.

*Las generalizaciones son odiosas, todos lo sabemos. Sin embargo, en el análisis de América Latina predominan las visiones regionales. Evidentemente en la región hay muchos procesos y dinámicas compartidos, es el resultado de su historia común, cercanía geográfica y su estructura de inserción en el sistema internacional.*

*La primera parte de esta obra se concentraba en el análisis de grandes dinámicas regionales, que sin desconocer las particularidades locales daban cuenta de los desafíos estructurales y coyunturales de la región y del marco de acción para el futuro. Como complemento a dicho ejercicio se presenta este análisis que profundiza en algunas dimensiones de la política de diez países del continente. En un recorrido de norte a sur, prestigiosos analistas y académicos latinoamericanos y españoles revisan algunos de los temas más urgentes.*

Editorial Pablo Iglesias  
[www.fpabloiglesias.es](http://www.fpabloiglesias.es)

