

El mundo poscovid-19: ¿cambio de paradigma?

Melany Barragán
Hugo Borsani
María del Carmen Villarreal
Editores



2021

ANUARIO



El mundo poscovid-19: ¿cambio de paradigma?

Auspician:



Apoyan:



instituto de iberoamérica
universidad de salamanca



Anuario 2021

El mundo poscovid-19: ¿cambio de paradigma?

© 2021 Latinoamérica21

© 2021 Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Latinoamérica21

18 de Julio 1324, piso 1

Montevideo, Uruguay

Tel.: (34) 622 128 206

E-mail: contacto@latinoamerica21.com

www.latinoamerica21.com | @Latinoamerica21

Director

Jerónimo Giorgi

Coordinadora editorial

Melany Barragán

Latinoamérica21 es un medio de comunicación y una plataforma de contenidos que reúne a una amplia comunidad de expertos y académicos, que producen textos de análisis y opinión sobre temas políticos, económicos y sociales de América Latina. A través de la libre difusión de opiniones expertas y diversas, busca contribuir a mejorar la capacidad de juicio crítico de los latinoamericanos sobre los principales temas que ocurren en la región.

Latinoamérica21 fomenta la democracia y el diálogo con miras a una cultura de paz y no violencia, y promueve la libertad de expresión en línea con los objetivos de la Comunicación para el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Además, impulsa un espacio de análisis propio y un punto de vista autónomo sobre las diferentes realidades que hacen al acontecer latinoamericano.

Fundación Konrad Adenauer

Plaza Independencia 749, of. 201

Montevideo, Uruguay

Tel.: (598) 2902 0943/ -3974

E-mail: info.montevideo@kas.de

www.kas.de/uruguay | @KASMontevideo

Director KAS Partidos

Sebastian Grundberger

Coordinador editorial

Ángel Arellano

DIÁLOGO POLÍTICO es una plataforma para el diálogo democrático entre los influenciadores políticos sobre temas de relevancia en América Latina con base en los valores de libertad, solidaridad y justicia. Conecta a la región con los grandes debates geoestratégicos en el mundo. Construye una ventana de difusión de proyectos de la Fundación Konrad Adenauer en América Latina.

DIÁLOGO POLÍTICO es parte del Programa Regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina (KAS Partidos). Tiene el objetivo de reducir la polarización política a través de un debate pluralista, constructivo e informado, orientado al bien común, para fortalecer el centro político desde sus raíces socialcristianas, liberales y conservadoras.

www.dialogopolitico.org - @dplatinoamerica_

Editores: Melany Barragán, Hugo Borsani y María del Carmen Villarreal

Traductores al portugués: Maria Isabel Santos Lima y Dâmaris Burity

Correctores: Alejandro Coto (español) y Alexandre Kappaun (portugués)

Diseño y armado: Taller de Comunicación - www.tallerdecomunicacion.com.uy

Imagen de portada: Pexels

ISBN 978-9915-9375-8-8

Las opiniones expresadas en los artículos representan la visión personal de sus respectivos autores, no necesariamente la de los editores.

Índice

Presentación. <i>Jerónimo Giorgi</i>	6
Anuario 2021. El mundo poscovid-19 ¿Cambio de paradigma? <i>Melany Barragán, Hugo Borsani y María del Carmen Villarreal</i>	8
Política y relaciones internacionales	11
Introducción. <i>Hugo Borsani</i>	12
La democracia en América Latina durante la pandemia. <i>Daniel Buquet</i>	14
Polarización y populismo: ¿ha supuesto la pandemia un cambio de tendencia? <i>Barry Ames y Scott Morgenstern</i>	19
Democracia digital. <i>Martha Singer Sochet</i>	26
Comunicación política y el fenómeno de las <i>fake news</i> . <i>Luciana Fernandes Veiga</i>	31
Multilateralismo, cooperación e integración regional. <i>Detlef Nolte</i>	41
China y América Latina: un balance y varias interrogantes. <i>Andrés Serbin</i>	47
Los partidos latinoamericanos bajo presión. <i>Sebastian Grundberger</i>	51
Economía	58
Introducción. <i>David Castells-Quintana</i>	59
Política fiscal en el mundo poscovid-19: ¿cambio de paradigma? <i>Andrés Mejía Acosta</i>	61
El Estado, el mercado y la reactivación económica. <i>Gregorio Vidal</i>	67
La inversión extranjera directa en Latinoamérica después de la pandemia. <i>Ricardo Aceves</i>	71
Covid-19 y cambio climático: crisis de las finanzas y desafíos de financiamiento. <i>Leonardo Stanley</i>	77
La integración económica latinoamericana pospandemia. <i>Carlos Andrés Brando</i>	82
América Latina y la Unión Europea: transformación socioeconómica en la nueva realidad (pandémica y pospandémica). <i>Violetta M. Tayar</i>	88
El arte de hacer amigos. Los riesgos de cooperar con el Partido Comunista chino. <i>Juan Pablo Cardenal</i>	93

Sociedad	98
Introducción. <i>Rossana Castiglioni</i>	99
Pobreza, desigualdad y violencia en América Latina y el Caribe. <i>Nelva Marissa Araúz Reyes</i>	102
Covid-19: impacto en protección social y políticas para aliviarlo en América Latina. <i>Carmelo Mesa-Lago</i>	108
La salud en tiempos de pandemia. Las tres «d» de la epidemiología crítica del SARS-CoV-2 en América Latina y el Caribe: determinación, dependencia y descoordinación. <i>Gonzalo Basile</i>	116
Migraciones y pandemia en América Latina y Caribe. <i>Leticia Calderón Chelius</i>	123
La economía en su laberinto. Colapso climático y capitaloceno: una visión desde América Latina y el Caribe. <i>Alberto Acosta</i>	128
La pandemia y los movimientos sociales latinoamericanos. <i>Breno Bringel</i>	134
Entre la geopolítica y las ideas. Reflexiones para una renovación democrática. <i>Armando Chaguaceda y Fernando Pedrosa</i>	139
Conclusiones	144
La política en América Latina tras la pandemia. <i>Manuel Alcántara Sáez</i>	145
Glosario.....	151

Política y relaciones internacionales



La democracia en América Latina durante la pandemia

DANIEL BUQUET

Uruguay. Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México). Profesor titular del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Secretario general de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Columnista de Latinoamérica21.

La democracia en América Latina ha logrado niveles razonables de estabilidad en las últimas décadas. En la mayoría de los países de la región los gobiernos surgen de elecciones libres cuyos resultados son aceptados por el conjunto del sistema político, aunque no siempre sin controversias.

A partir de la tercera ola democrática, se transitó por dos períodos diferenciados. Durante el primero, que duró hasta fines del siglo pasado, se concretó la recuperación y consolidación democrática en el contexto de la crisis económica previa (fundamentalmente de la deuda externa durante la *década perdida*) y se aplicó de forma bastante generalizada —aunque variada— un conjunto de reformas y ajustes *neoliberales* inspirados en el consenso de Washington. Durante el segundo período, a partir del cambio de siglo, se produjo la alternancia conocida como el *giro a la izquierda*, que resultó de una reacción a las políticas implementadas durante la década de 1990 y sus resultados. Si bien algunos han pretendido identificar un giro a la derecha en los últimos años, lo que realmente hemos presenciado ha sido una secuencia de alternancias de signo cambiante, que se puede interpretar como una profundización de la democracia política de la región, porque a la regularidad de los procesos electorales se añadió la alternancia entre orientaciones programáticas claramente diferenciadas. La ciudadanía de América Latina ya no solo puede cambiar al gobierno cuando no está

satisfecha con su desempeño; también ha podido cambiar la orientación del gobierno de forma sustantiva, lo que raramente había ocurrido con anterioridad y, cuando ocurrió, había generado trágicas consecuencias.

Pero este proceso de consolidación y profundización democrática no está completamente generalizado y tampoco ha transcurrido plácidamente. En algunos casos, el giro a la izquierda cayó en una deriva autoritaria (Nicaragua, Venezuela) y, en otros, dio lugar a destituciones presidenciales precipitadas o irregulares (Honduras, Paraguay). En algunos países de la región se ha vivido una gran inestabilidad política (Bolivia, Perú, Haití) o se generaron reacciones populistas extremistas (Brasil, El Salvador) y, cuando no se alcanzó alguno de estos extremos, de todas formas se produjeron altos niveles de conflicto político y social (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala). Pocos países han mantenido una continuidad política institucional sin mayores sobresaltos dentro del período (Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay). A pesar de sus avances, las democracias latinoamericanas vienen mostrando signos de fatiga, que se expresa en un aumento del malestar ciudadano con la política, un número creciente de protestas callejeras, reacciones represivas y autoritarias de los gobiernos y el éxito electoral de figuras populistas enfrentadas al sistema, en el marco de una creciente fragmentación y polarización políticas.

En ese contexto ingresó a la región la pandemia de covid-19, generando un *shock* adverso que, desde el terreno sanitario se expandió hacia la economía, la sociedad y la política. El producto interno bruto (PIB) de la región se redujo en un 6,8% en 2020 y se espera una recuperación del 5,2% en 2021, por lo que las economías latinoamericanas estarán, al finalizar este año, por debajo de los niveles prepandemia. Consecuentemente, la pobreza y la indigencia se expandieron significativamente y, adicionalmente, la desigualdad también se incrementó (+2,9% del índice de Gini).

La desigualdad es un problema crónico de la región, la más desigual del mundo, y constituye el principal factor de tensión para el funcionamiento institucional democrático. Las mejoras ocurridas durante el giro a la izquierda y el *boom* de las *commodities* no se consolidaron, la situación se estancó durante los últimos años y la pandemia terminó agravándola. La desigualdad en pandemia resulta particularmente grave porque, además de la vulnerabilidad en materia de ingresos y acceso a servicios de salud de los sectores más carenciados, el problema se incrementa por la brecha digital. En la región, un tercio de la población no tiene acceso a internet y, en consecuencia, amplios sectores resultaron marginados de la principal alternativa que la tecnología ofreció al confinamiento, al no poder continuar realizando su trabajo o estudios de forma remota.

La política en tiempos pandémicos

Para intentar analizar los efectos políticos de la pandemia es conveniente diferenciar al menos cuatro aspectos de la situación: i) el período de la pandemia, que abarca desde marzo de 2020 hasta el presente; ii) sus consecuencias sanitarias y socioeconómicas; iii) las políticas implementadas por los gobiernos, particularmente las restricciones a la movilidad y sus implicancias para la actividad política; y iv) la pandemia como asunto controversial en la arena política. En este trabajo se abordan los dos últimos aspectos en el marco del primero.

En general, los gobiernos de la región adoptaron desde el inicio, además de medidas sanitarias, diversas disposiciones para proteger la continui-

dad de empresas, mantener el empleo y proteger a los sectores más vulnerables a través de exoneraciones fiscales, subsidios y transferencias monetarias. Asimismo, la pandemia requirió un incremento significativo del gasto en salud. El esfuerzo fiscal fue importante, pero claramente insuficiente. En promedio, el gasto en este tipo de medidas fue de un 8,5% del PIB, una cifra considerable pero inferior a la mitad de lo destinado por los países centrales. Este promedio esconde realidades muy diversas, porque el esfuerzo fiscal realizado varió en función de las condiciones preexistentes y la orientación de los gobiernos. Un aspecto central del problema es el alto nivel de informalidad de las economías latinoamericanas (alrededor de un 50% en promedio) lo que implica que la mitad de la población deba mantener su actividad para obtener ingresos. Esta situación condujo a que las medidas de confinamiento adoptadas por los gobiernos hayan sido impopulares y, en muchos casos, de imposible cumplimiento efectivo.

En esas condiciones, el resultado de las políticas públicas llevadas adelante por los gobiernos latinoamericanos durante la pandemia es mediocre. El ranking de resiliencia de Bloomberg, que clasifica a 53 países, ubicaba hace algunos meses a los de nuestra región en el final de la tabla (Perú, México, Colombia, Argentina y Brasil), con la excepción de Chile. Sin embargo, en su última actualización solo Argentina se mantuvo en las últimas posiciones, mientras que los demás (Brasil, México y Perú) se aproximaron a Chile en la mitad de la tabla y Colombia pasó a ser el primero de la región, en el lugar 22. Sin embargo, una encuesta entre líderes de opinión de IPSOS muestra una realidad más variada. Allí se destaca la buena opinión de los líderes encuestados sobre el manejo de la pandemia por los gobiernos de Chile y Uruguay, con más de un 70% de aprobación, y la pésima opinión sobre Brasil, con un 95% de desaprobación. Coincidentemente, el nivel de vacunación muestra un desempeño muy bueno de Chile y Uruguay, que han alcanzado en torno al 80% de la población y se ubican en los primeros lugares a nivel global. Pero Brasil se ubica en un segundo escalón junto con Panamá, Costa Rica, Argentina, Ecuador, El Salvador y República Dominicana, que

tienen más del 50% con una dosis y están cerca de esa cifra con el esquema completo. Colombia, México y Perú se ubican más atrás con alrededor de un tercio de la población con la vacunación completa. El resto de los países de la región están claramente rezagados, mostrando que, más allá de mejores o peores orientaciones de los gobiernos, el factor determinante ha sido la capacidad económica de los Estados.

En el terreno político, el mayor desafío que se percibió inicialmente para las democracias de la región se vinculó con la declaración de estados de emergencia, los poderes especiales de los Ejecutivos y la limitación de las libertades individuales. Prácticamente todos los países de la región, con la única excepción de Nicaragua, declararon alguna forma de estado de emergencia, suspendiendo diversas actividades y restringiendo la movilidad, como consecuencia de la aparición de los primeros casos de covid-19 durante el mes de marzo de 2020. El más reticente fue el gobierno mexicano, que dejó las medidas restrictivas en manos de la Secretaría de Salud Pública a través de un *acuerdo* publicado a fines de marzo. Junto al presidente mexicano, el brasileño y el nicaragüense fueron los únicos que minimizaron la pandemia y no promovieron activamente las restricciones y las medidas de protección. Pero, en general, los temores de que gobernantes autoritarios aprovecharan la pandemia para usufructuar poderes excepcionales y restringir las libertades individuales fueron aventados, porque los gobiernos que establecieron mayores restricciones fueron también los más respetuosos del funcionamiento institucional, mientras que, tal vez paradójicamente, algunos sospechosos de autoritarismo hicieron lo contrario.

Adicionalmente, uno de los primeros asuntos controversiales en el terreno político fue la alteración de los calendarios electorales, que puso bajo presión a la democracia, en la medida que la pandemia transformó a las elecciones en eventos peligrosos en materia sanitaria. Durante 2020, muchos países modificaron sus calendarios electorales y otros los mantuvieron. Bolivia, República Dominicana, Paraguay, Colombia, Argentina, Uruguay, Chile, México y Brasil pospusieron algu-

na elección, mientras que Honduras, El Salvador, Guatemala, Venezuela, Perú y Ecuador las realizaron en la fecha prevista. Durante 2021 ya no se postergaron elecciones con la excepción de Haití. Seguramente el caso más preocupante fue el de Bolivia, donde las elecciones fueron postergadas durante un gobierno de facto, lo que generó incluso protestas masivas, pero el contundente triunfo del MAS luego de su realización permitió superar la situación. Nuevamente, el temor de que la manipulación del calendario electoral se convirtiera en una amenaza para la democracia parece haberse alejado. Si comparamos a los organismos electorales de la región resulta que, paradójicamente, los que tienen mayores niveles de autonomía y capacidad, además de contar con la confianza de la población, fueron los que mayoritariamente alteraron las fechas (Tarouco, 2021). Es decir que en aquellos países donde los organismos electorales no generan confianza en la población, el mantenimiento de la fecha original sirvió para no empeorar la situación.

En términos generales, los niveles de democracia en América Latina disminuyeron durante 2020 si consideramos el indicador de democracia liberal de V-Dem. Entre los países que han sufrido un mayor deterioro democrático en los últimos años el más preocupante es Brasil, por su tamaño y porque la caída se mantiene desde hace cinco años, además de que el manejo de la pandemia se convirtió en el centro del conflicto político. Brasil cuenta con el dudoso privilegio de ocupar el cuarto lugar en el *top 10* mundial en deterioro democrático entre 2010 y 2020. Un panorama igualmente preocupante es el de El Salvador, donde el presidente, luego de un triunfo arrasador en las elecciones legislativas, ha concentrado la suma del poder haciendo prever un recorrido similar a lo ocurrido en Nicaragua o Venezuela. Y el caso más trágico vuelve a ser Haití, con el Parlamento clausurado desde principios de 2020, el asesinato del presidente en 2021 y las elecciones postergadas para 2022. Pero el deterioro de la democracia en América Latina y el Caribe en 2020 (de 0,47 a 0,46), más que una consecuencia de la pandemia, muestra una continuidad con procesos previos, ya que el valor viene cayendo sistemáticamente desde 2015, cuando se ubicó en 0,56.

Un nuevo issue para la polarización

En términos políticos, el ingreso de la pandemia pudo generar al principio el fenómeno conocido como *rally 'round the flag*, por el cual se produce un apoyo generalizado al gobierno durante un período, como consecuencia de una crisis internacional o una amenaza externa. Pero esto no siempre ocurrió o duró muy poco, ya sea por la impopularidad previa de los gobernantes o la rápida incorporación de las políticas vinculadas a la pandemia al conflicto político preexistente. Un caso paradigmático es el argentino, donde se pudo ver en sucesivas conferencias de prensa al presidente Alberto Fernández junto al gobernador de la provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof, figura destacada del kirchnerismo, y al jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, una de las principales figuras de la oposición. Pero el formato sólo duró unos pocos meses, porque desavenencias diversas, junto al descenso de la popularidad del presidente, llevaron a que esos diferentes ámbitos de gobierno fueran sustituyendo rápidamente la cooperación por el conflicto.

En términos generales, la pandemia de covid-19 en América Latina generó un novedoso clivaje político-ideológico. La posición de los gobernantes para enfrentar la pandemia fue diversa y, llamativamente, no alineada en los clásicos términos de izquierda y derecha. En los dos países más grandes de la región, Brasil y México, los presidentes subestimaron la importancia de la pandemia, a pesar de que Bolsonaro se ubica en la derecha y López Obrador en la izquierda. En el sur del continente, los presidentes derechistas de Chile y Uruguay tomaron medidas rápidamente, al igual que el presidente progresista de Argentina. Mientras el gobierno uruguayo suspendía la enseñanza presencial junto con un puñado de actividades en marzo de 2020, la oposición argentina —con una orientación ideológica similar al gobierno uruguayo— enfrentó duramente al presidente de ese país por haber tomado la misma disposición. Las medidas promovidas por los gobiernos de la región, primero para frenar la propagación del virus y luego para llevar adelante la vacunación, se han ubicado en el centro de la controversia política,

especialmente en los momentos con altos niveles de contagios y muertes.

Pero no solo la evolución de los indicadores sanitarios marcó la agenda, porque el deterioro socioeconómico generó un rápido incremento del malestar en segmentos importantes de la población. Así, gobiernos derechistas e izquierdistas impusieron restricciones a la movilidad que fueron cuestionadas por oposiciones izquierdistas o derechistas que, crecientemente, responsabilizaron a los gobiernos no solo del alto número de decesos, sino también de las cada vez peores condiciones de vida de la población. Luego de que las medidas restrictivas silenciaron por un tiempo las protestas, las manifestaciones de descontento retornaron a las calles durante el segundo semestre de 2020. Aunque en algunos casos la convocatoria tuvo que ver directamente con la pandemia (como las restricciones a la movilidad o los problemas sanitarios), los reclamos fueron retomando como centro reivindicativo la situación socioeconómica, el deterioro de las condiciones de vida y la exclusión social. Para fines de 2020 la situación política mostraba fundamentalmente una continuidad con la que se había instalado durante 2019, un escalón más abajo.

Los presidentes latinoamericanos se encontraban en diferentes situaciones al comienzo de la pandemia en materia de apoyo de la opinión pública. Algunos gozaban de niveles altos de aprobación popular, ya sea porque estaban comenzando sus mandatos y gozaban de la habitual luna de miel (Argentina, Guatemala, Panamá, Uruguay) o porque se trataba de líderes carismáticos con niveles inusuales de apoyo (El Salvador, México, Paraguay). Otros, en cambio, se encontraban en una situación de gran impopularidad y enfrentando fuertes protestas callejeras (Colombia, Chile, Ecuador). La tendencia general en la región fue la caída de la imagen de los presidentes, ya fuera por el rechazo a las medidas adoptadas o por los impactos socioeconómicos de la situación. Sin embargo, algunos líderes lograron mantener niveles importantes de aprobación (El Salvador, México, Uruguay), al tiempo que los electos durante la pandemia cuentan aún con cierto apoyo de la ciudadanía.

En ese contexto, el primer presidente electo en pandemia fue Luis Abinader, luego de una elección histórica en República Dominicana que cortó con el tradicional predominio del PLD. A continuación, le tocó el turno a Bolivia, donde fue electo Luis Arce y el MAS retornó al poder luego del período de facto de Áñez. Ya en 2021 fueron electos Guillermo Lasso en Ecuador y Pedro Castillo en Perú. Ni giro a la derecha ni giro a la izquierda; el denominador común de todas estas elecciones presidenciales es la alternancia, lo que da cuenta de que la pandemia no ha favorecido la suerte de los gobernantes, más bien, al contrario. Sin embargo, las elecciones legislativas del período fueron en la dirección contraria. En El Salvador, el partido oficialista tuvo un triunfo arrasador y en México, a pesar de un retroceso, el oficialismo también triunfó. Puede agregarse a Jamaica, con su régimen parlamentario, que adelantó la elección general con un contundente triunfo del oficialismo. Pero estos últimos casos también pueden reputarse de excepcionales, ya que otras elecciones celebradas durante 2021, como las varias que se llevaron a cabo en Chile (convención constituyente, subnacionales y primarias presidenciales) o las primarias legislativas en Argentina, produjeron fuertes castigos a los oficialismos.

Por otra parte, la derrota sistemática de los oficialismos en las elecciones presidenciales no puede atribuirse a la pandemia, ya que en las cinco elecciones que se realizaron durante 2019 (Argentina, El Salvador, Guatemala, Panamá y Uruguay) también triunfaron candidatos opositores. En todo caso, la pandemia parece no haber hecho más que reforzar la tendencia al voto castigo en países cuyas condiciones socioeconómicas ya venían deteriorándose. Y los escenarios de fragmentación y polarización no tienden a revertirse sino más bien al contrario, como puede ejemplificarse con las elecciones en Perú, donde los contendientes de segunda vuelta no alcanzaron a obtener un tercio de los votos entre ambos en la primera vuelta o las de Ecuador, donde el presidente electo obtuvo menos del 20% en la primera vuelta.

En definitiva, la pandemia de covid-19 no representó un giro en la política latinoamericana en ningún sentido, ni a izquierda o derecha, ni auto-

ritario o democrático. Hasta cierto punto resulta positivo que los temores de que la situación de emergencia alentara un avance autoritario en la región no se vieran confirmados. Pero, por otro lado, las consecuencias sanitarias y socioeconómicas de la pandemia operaron como un acelerador del malestar ciudadano que ya se venía produciendo en el último quinquenio. La normalización que se avizora para los próximos meses, lamentablemente para la mayoría de los países de nuestra región, será la normalización de la crisis económica, el incremento de la pobreza y la desigualdad, el descreimiento y el malestar ciudadano con la política. El desafío para nuestras democracias es el mismo de antes, pero en peores condiciones socioeconómicas, mientras que el escenario de fragmentación y polarización de nuestros sistemas políticos no hacen prever una reversión de estas tendencias en el corto plazo.

Referencias bibliográficas

TAROUCO, G. (2021). Electoral governance in Latin America during Covid19 pandemic: challenges and policy answers. En *Lasa Congress 2021*.